

EUROPA Y LAS AMÉRICAS

¿POR FIN, UN TRIÁNGULO ATLÁNTICO?

PRESENTACIÓN
ENRIQUE V. IGLESIAS

PRÓLOGO
TRINIDAD NOGALES BASARRETE

MARÍA SALVADORA ORTIZ
SUSANNE GRATIUS
(EDITORAS)



FUNDACIÓN
ACADEMIA EUROPEA DE YUSTE



Secretaría General
Iberoamericana

Secretaria Geral
Ibero-Americana

COLECCIÓN AMÉRICA LATINA-EUROPA

**“EUROPA Y LAS AMÉRICAS ¿POR FIN, UN
TRIÁNGULO ATLÁNTICO?”**

PRESENTACIÓN

ENRIQUE V. IGLESIAS

PRÓLOGO

TRINIDAD NOGALES BASARRATE

MARÍA SALVADORA ORTIZ

SUSANNE GRATIUS

(EDITORAS)

© de los textos: sus autores, 2012

© de la edición: Fundación Academia Europea de Yuste, 2012

Consejo Editorial:

María Salvadora Ortiz

José Ignacio Salafranca

Antonio Ventura Díaz Díaz

Diseño y maquetación: Rafael González Martínez de Tejada

Equipo de la Fundación Academia Europea de Yuste:

Antonio Ventura Díaz Díaz, José Matías Sánchez González, Miguel Ángel Martín Ramos, Carlos Rodríguez Iturriaga

ISBN: 978-84-616-0098-4

Depósito Legal: CC462-2012

Imprime:

ÍNDICE

<i>Presentación</i>	7
Enrique V. Iglesias Secretario General Iberoamericano	
<i>Prólogo</i>	13
Trinidad Nogales Basarrete Consejera de Educación y Cultura. Gobierno de Extremadura	
<i>Europa y América: un diálogo permanente</i>	17
Antonio Ventura Díaz Díaz Director de la Fundación Academia Europea de Yuste	

PARTE I

El emergente escenario global: convergencias y divergencias

<i>Nuevos escenarios globales para la financiación para el desarrollo en tiempos de crisis</i>	21
Andrew Mold	
<i>El “efecto Rashomon”: aproximaciones al multilateralismo y la gobernanza global en el triángulo atlántico</i>	35
José Antonio Sanahuja	
<i>La nueva UE post-Lisboa y las Américas</i>	55
Tomás Abadía Vicente	

PARTE II

El futuro del “consenso democrático”

<i>Democracia y Ciudadanía</i>	71
María Salvadora Ortiz	
<i>¿Democracia: ¿conceptos diferentes o tercera ola populista?</i>	79
Susanne Gratius	
<i>Los nuevos golpes a la democracia y sus respuestas</i>	91
Raúl Benítez Manaut	

<i>La carta democrática transatlántica</i>	101
Peter Hakim	

PARTE III

Un dialogo más horizontal sobre la migración

<i>Políticas de Migración en Estados Unidos</i>	109
Javier Urbano Reyes	

<i>El diálogo sobre migraciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe</i>	119
Anna Ayuso y Gemma Pinyol	

<i>Migración internacional y desarrollo. In asnto estratégico para Iberoamérica.</i>	143
Roberto Kozak	

PARTE IV

Nuevos enfoques en los desafíos compartidos de seguridad

<i>Seguridad y gobernabilidad en América Latina en una perspectiva triangular</i>	157
Günther Maihold	

<i>Narcotráfico, crimen organizado y las relaciones triangulares</i>	163
Dirk Kruijt	

<i>Conflictos inter-estatales y la amenaza de rearme en Suramérica</i>	181
Francine Jácome	

PARTE V

Un modelo innovador de cooperación al desarrollo

<i>Perspectivas de cooperación triangular y la asociación trasatlántica</i>	195
Ricardo Herrera	

<i>Avances y límites de la cooperación sur-sur</i> Cristina Xalma	207
--	-----

PARTE VI

Las perspectivas del triángulo América Latina, Europa y Estados Unidos

<i>Geometrías variables</i> Fernando García Casas	221
--	-----

<i>El multilateralismo en el Triángulo Atlántico: el vínculo latinoamericano</i> Thomas Legler	229
---	-----

<i>Las perspectivas de cooperación en el triángulo América Latina y el Caribe, Europa y Estados Unidos: desafíos y oportunidades estratégicas</i> Carlos Alzugaray Treto	237
---	-----

<i>Conclusión</i> Susanne Gratius y María Salvadora Ortíz	247
--	-----

ANEXO

<i>Informe del IV Forum Europa – América Latina – EE UU/Canadá 2011</i> Aureá Moltó	253
--	-----

<i>Sobre los autores</i>	273
--------------------------	-----

Presentación

Las relaciones de América Latina y Caribe han evolucionado sucesiva y rápidamente, desde las etapas clásicas Norte-Sur a las nuevas derivadas de la globalización. Este fenómeno ha implicado adaptaciones casi vertiginosas, desde las instituciones a la clase política y pasando por toda la sociedad civil en sus diversos componentes.

Tal vez ha faltado una cierta pausa entre el devenir para conservar lo aprendido en el pasado y proyectar un futuro en gestación. No es de extrañar que desde diferentes centros de acción y reflexión dentro y fuera de la región, América Latina y Caribe hayan reaccionado, por activa y por pasiva de muy diversas formas.

Desde la década pérdida de los 1980 a la década esperanzadora de los 2010, América Latina ha generado, en el seno de sus organismos multilaterales y en su sector privado, acciones y reacciones de toda índole. A efectos puramente clasificatorios y simplificadorios se puede simbolizar el contexto político a través de las Cumbres de diferente naturaleza y composición: las Américas, euro-latinoamericanas, Iberoamericana, Grupo de Río, APEC, así como las que se derivan de los movimientos político- económicos subregionales (UNASUR, MERCOSUR, CAN o CEA).

Organismos multilaterales como la OEA, la CEPAL, el BID, la CAF o incluso la OCDE y la UE, con intereses en la región, han tenido que orientar su reflexión para canalizar este fenómeno. Por su parte, el sector privado ha tenido que desarrollar enfoques nuevos, conjugando la bilateralidad clásica con la multilateralidad emergente. Esta rápida evolución de la región en sus múltiples planos ha generado un esfuerzo de reflexión por parte de sus actores internos (gobiernos, organismos, empresas, organización de la sociedad civil), como a través de foros externos vinculados al análisis de la región.

En España, este esfuerzo ha sido especialmente visible durante la Presidencia española de la UE en 2010, al organizarse al menos tres importantes foros impulsados por determinados “think tanks” con sede en el

país y asociados con otros centros en el exterior (por ejemplo CIDOB, FRIDE, SEGIB, el Real Instituto Elcano o el Inter-American Dialogue).

Sin duda, ha existido un impulso especial derivado de la Presidencia española de la UE el primer trimestre del año que incluía la Cumbre UE-ALC. Por tanto, no es de extrañar que se hayan convocado conferencias y talleres con un tema dominante y común: triangulación transatlántica Europa y las Américas (Norte y Sur). Las actividades se desarrollaron de diferentes formas y énfasis: desde el marco político y financiero, la nueva institucionalización en Europa, la renovación de la Administración en EE.UU., evolución de la crisis en los tres vértices del triángulo, a la cooperación al desarrollo económico y social desde los ángulos público y privado.

Finalmente, las decisiones políticas de la Cumbre UE-ALC de consolidar tratados en proceso a avances con subgrupos regionales, así como la evolución de la actitud de EE.UU hacia la región, marcan la ruta de las acciones futuras de los grandes actores y estimulan el esfuerzo de reflexión al respecto de los “think tanks” involucrados en este contexto triangular.

La SEGIB y otras instituciones colaboradoras se han involucrado en este proceso de reflexión. En este contexto renovado, tengo la grata satisfacción de introducir esta obra, que sirve como un corolario al seminario que reunió, en marzo de 2010, a un grupo de especialistas del más alto nivel en torno a las temáticas que plantea el escenario de cooperación entre América Latina, Europa y EE.UU., en momentos en los cuales hay una serie de eventos que han dado como efecto un mundo cambiado en un corto periodo de tiempo de forma trascendental.

El nuevo escenario internacional que ha desembocado como efecto de la crisis financiera internacional, de la emergencia de potencias económicas importantes, así como de la participación por primera vez en el G-20 de países iberoamericanos importantes como México, Brasil y Argentina, ha conducido a que las reflexiones en torno a la colaboración de un potencial triángulo transatlántico, sean necesarias y oportunas.

Hace poco tiempo, la gran crisis de la globalización que nos hizo concentrar la atención en el impacto sobre nuestra región iberoamericana, en donde las opiniones no siempre coincidían, analizábamos la profundidad de sus efectos y su imprevisible recuperación; aunado a ello en nuestro ángulo político existían manifestaciones aun no puestas en marcha como la gran incógnita de la administración Obama en EE.UU.

Hoy partimos de la idea de que la crisis actual será superada, pero que el mundo ya no volverá al punto de partida ni en las relaciones internacionales, ni en el modelo económico, ni en el modelo social. Llegaremos, a una nueva realidad que será distinta.

Ello nos conduce a varias interrogantes, en primer lugar a evaluar la situación de nuestras democracias y su capacidad de generar un clima consensuado de gobernanza con la pregunta que nos hacemos: ¿pueden dejarse manos libres al mercado de la gobernanza? o ¿a partir de donde conviene consensuar unas reglas de juego multilaterales, aceptables y aceptadas por todos?

Es pertinente considerar por qué la situación económica no ha sido un factor de crisis en nuestra región tanto individual como colectivamente. Pero también cabe preguntarnos sobre su sostenibilidad y sobre el rol que deben jugar armoniosamente el Estado y el mercado y sobre la articulación de acuerdos subregionales o nacionales con los grandes bloques de Estados Unidos y Europa.

Finalmente resulta obligatorio abordar los obstáculos y las oportunidades con los que la Administración Obama va a enfrentarse en cuanto a la definición política hacia la región, retos tan importantes como qué hacer con el tema migratorio, cuáles son las políticas hacia la región en términos de defensa y seguridad, hasta dónde se puede estrechar la vinculación de políticas euro-americanas en la lucha contra la pobreza y la desigualdad del subcontinente latinoamericano.

Son muchos los retos y tal vez un principio práctico sería el de “one at the time”, tanto en el plano bilateral como en el plano regional, porque no es lo mismo considerar los casos de Venezuela o Cuba que los de Brasil o México. Una lección que nos enseña la crisis actual es que ningún país,

por poderoso que sea, puede resolver por sí solo los problemas sociales, financieros o económicos del mundo. Ciertamente, se terminó el mundo unipolar; a partir de ahora tendremos que depender todos de todos. Esa realidad la sabe hoy muy bien Estados Unidos, la conoce bien Europa y a América Latina le está generando resultados. Es decir, se asienta en el mundo un orden nuevo, cuya primera característica estriba en que ningún país tiene capacidad para resolver por sí solo los temas globales.

El presente libro, seguramente será un aporte importante a las discusiones y a las reflexiones sobre el estado de la cuestión y sobre las perspectivas de lo que se ha llamado el triángulo transatlántico, uniendo a Europa y a las dos Américas, la Latina y la del Norte, con cara a desarrollar lazos que permitan a todos estos actores cooperar en sus problemas endógenos y al mismo tiempo contribuir de forma eficiente al establecimiento de un nuevo orden mundial, más justo y equilibrado.

En los últimos tiempos, se han producido situaciones con efectos, tanto en nuestras regiones como en el mundo en su conjunto. Uno de los más devastadores que ha debido afrontar el mundo de hoy, es el de la crisis financiera y económica que hizo su irrupción masiva en agosto de 2007 con una crecida dramática de las tasas de interés de los mercados monetarios. Quizás es la más importante desde la acontecida en los años 30, y posiblemente, con efectos más destructivos que ésta. La crisis ha golpeado globalmente, y ha puesto de manifiesto la endeble resistencia del andamiaje financiero y la estructura económica de todas las regiones.

No obstante, la crisis ha demostrado que América Latina había tomado el camino correcto, pues ha conseguido superarla con el menor daño posible. Por primera vez, América Latina no ha sido ni el detonante, ni la víctima principal de la crisis. Y esto ha sido así, básicamente por el ascenso de Brasil, el acceso al mercado chino, y las oportunas reformas socio-económicas que se realizaron.

Llegados a 2011, observamos que la salida de la crisis será más lenta de lo que inicialmente se estimaba. Posiblemente, porque en un comienzo era difícil anticipar su magnitud tan profunda y global. Los principales países de la OCDE son los que han recibido con mayor calado el impacto

de la crisis, en tanto que Asia, América Latina y África han logrado hacer un “bypass” que los deja en una mejor posición.

Esto hace que América Latina sea una de las regiones que ofrecen una oportunidad o solución para superar esta crisis global, y donde las demás regiones comienzan a mirar con interés su nueva posición en el sistema internacional.

La crisis nos ha enfrentado a un nuevo paradigma que va a dar lugar a una nueva economía, una nueva sociedad y una nueva red de relaciones internacionales. Esto nos posiciona ante un momento histórico para nuestras sociedades, un momento de quiebre en el que surgen nuevos procesos de integración y relacionamiento internacional, principalmente derivados de una redistribución de los ejes de poder político y económico que, seguramente, sea el cambio de poder más importante en la historia de la Humanidad.

América Latina se presenta como un socio estratégico privilegiado. Por un lado, es una región que ofrece oportunidades. En la actualidad, el 70% del crecimiento de la economía mundial está en manos de los países emergentes. A modo de ejemplo, según organismos internacionales especializados, las estimaciones de crecimiento para 2010 de las economías emergentes rondan el 6,3%, y para 2011 del 6,5%, en tanto que para las economías avanzadas serían de 2,3% para 2010 y de 2,4% para 2011. Por otro lado, las tres regiones convergen en el interés de abordar determinados temas urgentes y complejos, tales como: soluciones a la crisis económico-financiera, el cambio climático y la biodiversidad, las migraciones y el terrorismo y crimen organizado.

Además de compartir temas e intereses comunes, también compartimos identidades, lazos culturales, historia y futuro, que se traducen en activos conquistados en nuestras regiones que nos fortalecen: la democracia, la libertad, el respeto por los derechos humanos, la cohesión social y la integración. A partir de la Cumbre de las Américas celebrada en Trinidad Tobago en Abril de 2009, el Presidente Obama ha abierto una nueva era en las relaciones con América Latina sobre la base de "Socios Iguales, del respeto mutuo, del principio de no interferir en los asuntos internos latinoamericanos y de promover la paz y la seguridad en la re-

PRESENTACIÓN

gión y el desarrollo económico. Nos encontramos en una nueva etapa de la relación trilateral. Esta relación entre tres regiones que suman más de 1.300 millones de personas tiene la oportunidad de labrar un futuro de un enorme beneficio mutuo, tanto económico, como social, cultural y para la gobernanza global.

ENRIQUE V. IGLESIAS
SECRETARIO GENERAL IBEROAMERICANO

Prólogo

La Península Ibérica, desde su Protohistoria, ha mirado con intensidad hacia el Atlántico, el ignoto océano de los antiguos donde se trazaba la línea del mundo conocido, el *finis terrae*.

Cuando se iniciaba el ocaso de la Edad Media despertaba un nuevo universo, con la entrada en escena de un nuevo orden mundial por la incorporación del continente americano, se ampliaban los horizontes de la humanidad. Las relaciones entre esos mundos iniciaron un proceso de enriquecimiento cultural, con sus luces y sus sombras, abriéndose una vía de comunicación entre Europa y América.

Y de los errores y aciertos en la convivencia internacional hemos ido aprendiendo, pero ha tenido que iniciarse esta crisis internacional para que nuestros postulados deban servirnos de reflexión de presente y futuro.

Durante décadas de bonanza económica y crecimiento, en mayor o menor medida, cada país y cada continente ha vivido aisladamente, compartiendo en algunos casos relaciones comerciales, o todo lo más, en el caso concreto de España y América Latina, lazos históricos y culturales. Pero ni la mera transacción económica ni una cercana identidad cultural, cuando no un sentimiento subliminal heredero de los tiempos del colonialismo, suponen muros de contención sólidos cuando lo que se produce es la embestida irracional de una crisis económica mundial.

Una crisis que, desde año 2007, ha afectado en diferente medida a los diversos países y continentes del mundo, entre ellos Europa, América del Norte y América Latina. Desde ese primer momento y de manera independiente cada uno de los países puso en marcha las medidas correctoras que consideró adecuadas. El primer diseño de estrategias, aisladas y basadas en las debilidades y potencialidades de cada cual, fue evidentemente un fracaso y demostró lo que algunos visionarios ya habían vaticinado: el equilibrio mundial pasa necesariamente por el equilibrio en las relaciones entre los diferentes países.

La experiencia nos ha enseñado que el orden establecido antes de la crisis no era el adecuado para el óptimo desarrollo mundial, de mismo modo que la vieja Europa solo fue capaz de avanzar y progresar económica, socialmente, cuando superó las diferencias territoriales, regionales y sociales, creando un marco de cooperación más allá del libre comercio, asentado sobre los principios de igualdad, cooperación y desarrollo. El avance mundial pasa necesariamente por buscar los puntos en común con otros países y continentes para potenciar el aprendizaje y el crecimiento derivado de la diversidad de experiencias.

Esta estrategia se debe construir a partir de los logros anteriores, sobre el clima de conocimiento, comprensión y aceptación ya existente por ejemplo, entre Europa y las dos Américas. Pero potenciando de una manera firme y sólida la cooperación entre los continentes y los países, fundamentada en el redescubrimiento de los más trascendentes valores humanos. La política aislacionista ya no tiene sentido en un mundo globalizado donde la información y el conocimiento se comparten en milésimas de segundo. La interacción y cooperación desinteresada y libre de millones de personas a través de los nuevos sistemas de conocimiento marcan la línea adecuada para construir un mundo sustentado en los valores humanos más importantes. Ni la causa ni la solución para los problemas de cualquier índole de un país descansan únicamente en sus propias estructuras. Se hace preciso contar con todos los demás países para que cada ciudadano pueda encontrar su lugar, sentirse parte del mundo y contribuir a su progreso.

El mundo actual nos obliga a pensar en un nuevo contexto desconocido y complejo y será precisa la colaboración interdisciplinar de expertos en todo tipo de materias para diseñar una estrategia eficaz, que necesariamente debe ser diferente a las desarrolladas hasta el momento. Ese es uno de los objetivos del libro “Europa y las Américas: ¿pro fin, un triángulo Atlántico?”. Este es un magnífico ejemplo de cómo construir una nueva economía, una nueva sociedad y, en definitiva, una nueva forma de relación entre todos los países del mundo.

El Gobierno de Extremadura, desde una acción política de transversalidad entre las distintas Consejerías competentes, desea colaborar en la construcción de este necesario camino transatlántico entre Europa y

América. La Consejería de Educación y Cultura está trabajando para auspiciar nuevos horizontes culturales y educativos que abran a las nuevas generaciones un futuro común, un futuro que desde la perspectiva histórica del siglo XXI debe cimentarse en esas esencias culturales que nos definen y que nos acercan en este universo globalizado.

TRINIDAD NOGALES BASARRATE
CONSEJERA DE EDUCACIÓN Y CULTURA. GOBIERNO DE EXTREMADURA

Europa y América: un diálogo permanente

En las relaciones de América Latina con Europa, y en concreto con España, ha sobrado un exceso de retórica y de buenas intenciones que ponían de manifiesto, a veces, los intereses concretos de cada país. Sin embargo, en las mantenidas con la América del Norte, Estados Unidos, se daba el caso contrario de una dependencia tecnológica y, sobre todo, defensiva. Y también eran diferentes entre la América del Norte y la del Sur, desde la doctrina Monroe hasta la simple obtención y explotación de materia prima más barata. Un triángulo, en suma, muy difícil de armonizar: Europa-Estados Unidos-América Latina y el Caribe.

Desde España sustentamos unas conexiones que no es necesario explicitar, como son la base del idioma y culturas convergentes propias. Pero se ha demostrado hasta la saciedad que ello no es suficiente y que el diálogo, además de trasversal, horizontal, debe de ser constante y no a impulsos.

La globalidad ha traído aspectos beneficiosos y otros no tantos. Como reacción contraproducente y que obstaculiza el progreso, ha sido el resurgimiento y radicalización de los nacionalismos, especialmente en Europa, poniendo en peligro, en estos momentos, la idea sustancial de la unión europea, precisamente cuanto más falta hace para salir de la crisis conservando los valores que la han caracterizado, de defensa del estado del bienestar y las libertades.

Bien es verdad que tampoco pretendemos encerrar en un reduccionismo pernicioso el concepto de América, porque hay muchas diferencias y especificidades entre las Américas del Norte, del Centro y del Sur, pero el reto del progreso, de preservar las libertades, los derechos humanos, la democracia en suma, es el mismo, o debería ser el mismo, para todos los pueblos que habitan los dos Continentes.

Nos consta que dentro de la normal competencia hay que mantener la llama del diálogo permanente. El camino es largo y la constancia es el primer mandato a tener, evitando la tentación de que se puede sobrevivir sin la ayuda del vecino. Trabajos como este que presentamos, aportarán

otro granito de arena al reto permanente de allanar el futuro y aumentar la mutua comprensión de los problemas específicos, que siempre redundarán en una cooperación real.

Desde la Fundación Academia Europea de Yuste, desde Extremadura, hemos tenido claro que la necesidad de entenderse en todos los ámbitos entre Europa y las Américas fortalecerá los objetivos generales y coincidentes. Precisamente desde una Extremadura europea y americana como recoge el Estatuto de Autonomía, que explica y mandata en su artículo 7: “Una Extremadura fronteriza, europea y americana. Una Extremadura solidaria con cada rincón del planeta... La Comunidad Autónoma de Extremadura es parte activa del proceso de integración europea... Asimismo, fomentará las relaciones de cualquier naturaleza con los pueblos e instituciones de la comunidad iberoamericana de naciones”.

Todo ello es lo que nos ha movido a la edición de este libro “Europa y las Américas: ¿por fin, un triángulo Atlántico?”, magníficamente coordinado por Susanne Gratius y María Salvadora Ortiz, con la esperanza de seguir avanzando en la buena dirección.

ANTONIO VENTURA DÍAZ DÍAZ
DIRECTOR DE LA FUNDACIÓN ACADEMIA EUROPEA DE YUSTE

PARTE I

EL EMERGENTE ESCENARIO GLOBAL: CONVERGENCIAS Y DIVERGENCIAS

Nuevos escenarios globales para la financiación para el desarrollo en tiempos de crisis

Andrew Mold

Introducción

La cooperación triangular y la finalidad detrás de esta cooperación se pueden entender desde varios puntos de vista –como un reflejo de realidades e intereses políticos, económicos y sociales. Aquí se quiere plantear la idea de que, aunque desde un punto de vista político, una mayor cooperación triangular entre EE.UU., América Latina y Europa tiene su lógica, para los países latinoamericanos hoy en día no tiene tanto sentido económico. En su lugar convendría plantear otro tipo de cooperación triangular con Asia. La lógica económica impone cada vez más la profundización de la cooperación y los vínculos entre Asia y América Latina.

La crisis económica ha conducido a un nuevo escenario en cuanto a la financiación para el desarrollo. Aunque los cambios remontan a unas décadas atrás, la crisis ha dejado estas nuevas tendencias en evidencia, a tal punto que ahora nadie puede ignorarlas. Desde la caída del muro de Berlín en 1989, en el espacio de unos pocos años, la economía mundial fue sujeta a cambios fundamentales –la descomposición de la Unión Soviética, el desmantelamiento del sistema de apartheid en África de Sud, y la profundización de las reformas económicas iniciadas en los años 1970 y 1980 en China e India. En conjunto, estos eventos llevarán a la construcción, por primera vez, de un verdadero mercado mundial dentro del sistema capitalista.

En la última década, la pujanza de algunos mercados emergentes –especialmente India y China– y la relativa solidez de la situación fiscal en muchos países en vías de desarrollo, en comparación con el grave deterioro en las finanzas públicas en muchos países industrializados, implica grandes cambios en cuanto a las fuentes de financiación.

Nuevas formas de ver una economía mundial cambiante

En el Centro de Desarrollo de la OCDE se está experimentando con nuevas formas de representar la economía mundial, más allá de la manera tradicional en términos del PIB, producción industrial, etc. A modo de ejemplo, la figura 1, que proviene de un gráfico dinámico, demuestra los registros de todos los vuelos internacionales que toman lugar en un periodo de 24 horas. La figura enfatiza dos hechos muy importantes sobre la economía mundial: la importancia, aún, de la economía transatlántica entre Estados Unidos y Europa - se puede ver una gran intensidad de vuelos por la noche y por la mañana entre ambas regiones. Pero también se pueden apreciar claramente dos polos de crecimiento en torno a China y la India. En el hemisferio sur, no obstante, la historia es algo diferente, con una reducida actividad de vuelos internacionales. En América Latina, se notan polos importantes como de Sao Paulo, con bastante intensidad de vuelos, pero mucho menor que la actividad transatlántica y asiática. África también tiene sus “hubs” aéreos (Nairobi, Addis Abeba y, sobre todo, Johannesburgo), pero es todavía el 'continente oscuro' desde el punto de vista de la actividad aérea.

Figura 1: Nuevas formas de ver la Economía Mundial – La Intensidad de vuelos internacionales



Fuente: Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (2007) <http://radar.zhaw.ch/>

Representaciones como ésta reflejan una realidad económica compleja y dinámica. Nos recuerdan también que pese al creciente protagonismo de los mercados emergentes en la economía mundial y, sobre todo, la pujanza económica de China y la India, las economías desarrolladas tradicionales siguen teniendo un papel fundamental.

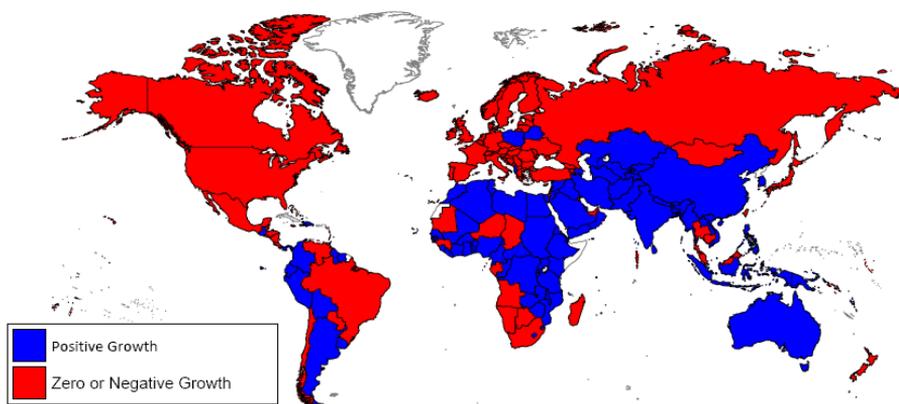
En el informe del OCDE **“Perspectives on Global Development 2010 – Shifting Wealth”** se señala que, mientras los años noventa fueron una década perdida para los países en vías de desarrollo, a partir del 2000 el comportamiento económico del “sur” fue, en general, mucho mejor. En realidad, previo a la crisis económica, no se había visto un rendimiento económico tan bueno en África y América Latina desde los años sesenta. No se ha prestado suficiente atención sobre los motivos de este aumento en las tasas de crecimiento en los países del sur. ¿Cuáles han sido las causas de tal desempeño? Principalmente se puede achacar la mejoría en el rendimiento a tres factores:

1. Un incremento dramático en el precio de las materias primas: esto ha beneficiado desproporcionadamente a los países exportadores de éstas (sobre todo los productores energéticos de gas y petróleo, pero también a los exportadores de minerales como el cobre y algunos productores agrícolas). Sin embargo, estas tendencias también han dificultado la situación de otros PVD dependientes de la importación de materias primas y energéticas. De todas formas, en general, el aumento en los precios ha beneficiado al conjunto de los PVD.
2. Una mejor gestión macroeconómica en muchos PVD: ante la crisis asiática de 1997, muchos PVD reaccionaron con la adopción de políticas macroeconómicas más cautelosas. Esto explica la gran acumulación de reservas por los PVD, a tal punto que ahora dos tercios de las reservas mundiales se concentran en los bancos centrales de los PVD. Otro ejemplo de los cambios fundamentales en la financiación es que, a finales de 2008, China llegó a ser el primer comprador de bonos de tesoro norteamericano, sobrepasando a Japón como la principal fuente de financiación del déficit estadounidense. La mejoría en la gestión macroeconómica en los PVD también se vislumbra en el hecho de que, tras la crisis financiera en

Argentina en 2001, ningún PVD ha sufrido una crisis financiera significativa. Comparado con los años 1990, durante los cuales muchos PVD sufrieron grandes reveses a causa de las crisis financieras, por ejemplo: México, Tailandia, Corea de Sud, Indonesia, ésta situación representa un gran avance.

3. En las últimas dos décadas se ha visto una intensificación en los vínculos sur-sur, principalmente a través del comercio, las inversiones, y la ayuda para el desarrollo. Además, estas tendencias se fortalecieron a través de la crisis económica. Las inversiones y comercio sur-sur aguantaron mucho mejor la crisis que los flujos norte-sur, gravemente afectados por la crisis. Este nuevo panorama en la economía mundial se ve claramente en las tasas de crecimiento registradas en 2009 (Figura 2). Los países de África y de Asia han aguantado relativamente bien esta recesión frente a los países de la OCDE, de los cuales solamente tres escaparon de la recesión en 2009 (Australia, Polonia y Corea del Sur).

Figura 2: Cambios en el PIB, 2009



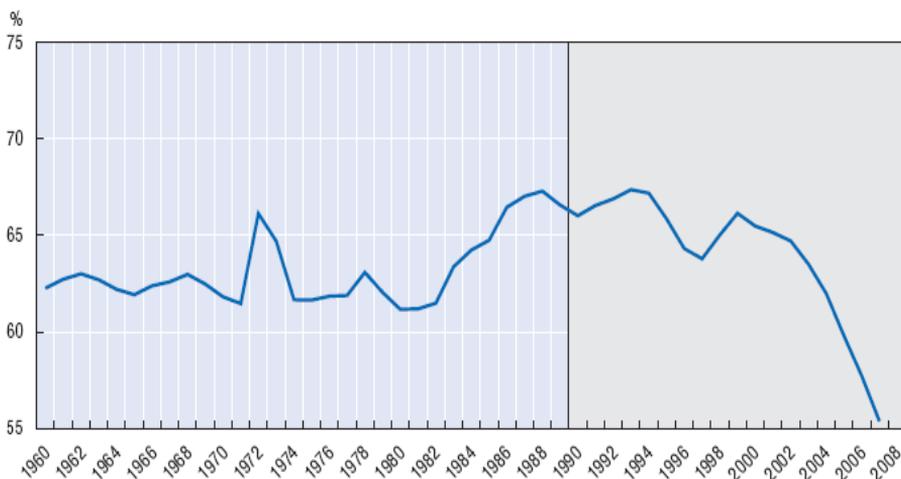
Fuente: *OECD Perspectives on Global Development Shifting Wealth 2010*

La recuperación para 2010 se explica, en esencia, por el Sur. Es especialmente interesante notar que, salvo Chile, la franja pacífica de América del Sur muestra una recuperación fuerte. El proceso de recuperación se ve liderado por los países más poblados del sur. Países como Brasil,

con una tasa de crecimiento en 2009 cercana a cero, pero con una recuperación rápida para 2010; China, que sigue creciendo a una tasa extremadamente elevada, en torno a un diez por ciento para el 2010; otros mercados emergentes, como Indonesia, también demuestran un comportamiento sólido. En contraste, se encuentra la recuperación más lenta y menos decisiva de la mayoría de los países de la OCDE.

Estas tendencias han resultado en una caída en el peso relativo de las economías del G-7 (Figura 3). Durante décadas, estos siete países fueron responsables del 65-70% de la economía mundial. Sin embargo, en la última década ésta participación ha caído de forma muy abrupta a menos del 55%. Esto ha ocurrido, en parte, por el crecimiento dinámico de los países emergentes, sobre todo India y China, simplemente por su tamaño, y también de otros mercados emergentes.

Figura 3: La Participación del G-7 en el PIB Mundial, 1960-2008



Fuente: *OECD Perspectives on Global Development Shifting Wealth 2010*

Resumiendo, las tendencias previamente señaladas se plasman en un cambio importante en la orientación para la financiación para el desarrollo.

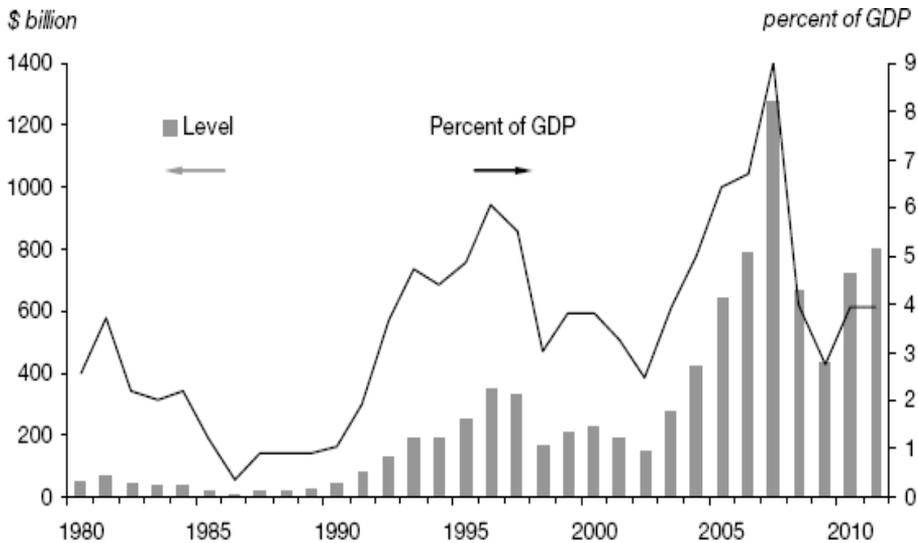
Las fuentes de financiación desde una perspectiva comparativa

Los mercados de capitales están reaccionando a estas tendencias. Los flujos de capital hacia los mercados emergentes antes de iniciarse la crisis llegaron a un nivel récord de unos 1.000 millones de dólares en 2007. Inicialmente, el *Institute of International Finance* estaba estimando que iban a bajar en un 80% a causa de la crisis. Pero posteriormente revisaron sus estimaciones a la alza y ahora se estima para 2009 unos flujos de unos quinientos mil dólares, mostrando de nuevo la relativa resistencia de los mercados emergentes, especialmente en el contexto de una caída brutal de los flujos de capital entre los países ricos.

Tomemos, por ejemplo, la Inversión Extranjera Directa (IED). UNCTAD (2010) estima que los flujos globales de IED bajaron un 40% en 2009 en relación a 2008 (desde unos 1.7 mil millones a menos de un mil millones). Pero mientras que el Reino Unido y EE.UU. sufrieron caídas de las inversiones muy importantes (de un 93% y 57% respectivamente), la IED hacia China cayó en tan sólo un 3%. Algunos PVD incluso se encontraron en 2009 con un aumento de IED (en el caso de Perú, por ejemplo, de un 28% frente a las cifras del 2008).

En algunos países de América Latina hubo caídas importantes de IED. En Brasil, por ejemplo, las cifras estimadas sugieren un descenso en torno al 50%, y en Colombia de un 15%. Sin embargo, hay que recordar que para muchos países los años 2007 y 2008 habían sido récord en cuanto a su captación de IED. En tal contexto, las disminuciones pos-crisis son menos preocupantes, y significan simplemente un retorno a las tendencias anteriores.

Figura 4: Flujos de capital privados hacia los mercados emergentes



Fuente: Institute for International Finance (2010)

Los mercados emergentes y PVD están recibiendo estos flujos de IED de dos fuentes. En primer lugar, en continuación con una estrategia que se hizo evidente en los 2000, las multinacionales procedentes de otros países en vías de desarrollo – empresas como la brasileña Embraer, la india Tata, o la china Lenovo – siguen muy activos en otros PVD. En segundo lugar, muchas multinacionales procedentes de los países de la OCDE están colocando cada vez más activos en los mercados emergentes. Los mercados emergentes son fuentes importantes de ventas y beneficios para las multinacionales europeas, y ya absorben alrededor de 50% de las exportaciones europeas. Una encuesta reciente realizado por AT Kearney entre ejecutivos demuestra que por primera vez China, India y Brasil están entre los 4 destinos preferidos para sus empresas, por delante de todos los países europeos.

Es fácil averiguar el motivo de tanto interés. Incluso durante la recesión, el retorno promedio de las inversiones realizadas por empresas multinacionales estadounidenses ha sido el doble en los países de medio y bajo ingresos frente a las realizadas en los países de altos ingresos (Iba-

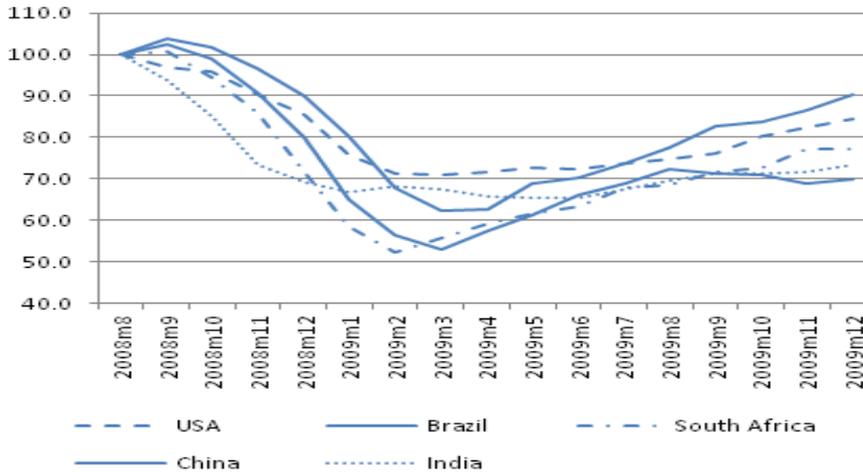
rra-Caton y Mataloni, 2010). Esto incluso es cierto en África, un continente que antaño raramente era considerado como lucrativo. Un estudio reciente de Collier y Warnholz (2010) revela tasas de beneficio extremadamente altas en las empresas africanas en los sectores manufactureros y servicios, de un 65-70% mayor que la de empresas comparables en China, India, Indonesia y Vietnam.

Todo esto constituye parte de lo que el antiguo director del Centro de Desarrollo, Javier Santiso, denomina una "crisis cognitiva" que acompaña la crisis económica - una revaloración sobre las perspectivas de los mercados hacia los mercados en vías de desarrollo. Antes de la crisis, los agentes que operaban en los mercados financieros solían considerar que en los países desarrollados se conseguían altas tasas de retorno y bajo riesgo. Con la crisis, se han empezado a invertir estas impresiones, y ahora son los mercados emergentes los que presentan menos riesgo y mayor rentabilidad, cuando antes se tenía la impresión de que estos mercados eran muy arriesgados y entregaban retornos inferiores. En cierto modo, se puede ver esta novedad como algo positivo, dado que facilita el reajuste de la economía mundial hacia un modelo de financiación más sostenible y equitativo. Contrasta así con la tendencia de las últimas décadas, en las que los flujos de capital se dirigieron principalmente hacia los países industriales en contra de las predicciones de los modelos neoclásicos de asignación de recursos (lo que se denomina 'la paradoja de Lucas').

Tendencias en otras formas de financiación

Más allá de los flujos de capital, ¿cuál es el escenario para otras formas de financiación? En cuanto a los ingresos a través del comercio, los volúmenes siguen por debajo de los niveles anteriores a la quiebra de Lehman Brothers, en el tercer trimestre de 2008, pero la recuperación ha sido rápida para la mayoría de los mercados emergentes, facilitado por el creciente comercio sud-sud (Figura 5).

Figura 5: Flujos de Comercio mensuales de Brasil China, Estados Unidos, India y Sud-África 2008m8-2010m1 (2008m8=100)



Fuente: OMC (2010)

El comercio sur-sur ha aumentado de forma muy importante en las últimas dos décadas. En 1990, el 72% del comercio fue norte-norte, posteriormente su peso ha bajado al 46%. Ahora, el comercio sud-sud es aproximadamente un 20%. Puesto de otra manera, mientras el volumen de comercio norte-norte se ha multiplicado por tres o cuatro en los últimos veinte años, el comercio sur-sur, se ha multiplicado por 20.

Para muchos países de América Latina, el auge económico de Asia es preocupante desde el punto de vista de la competencia. En países como México se percibe que sus mercados son amenazados por el aumento de exportaciones chinas. Sin embargo, no son necesariamente los países en vías de desarrollo los que deben preocuparse por este gran motor de crecimiento que es China, sino, de hecho, otros países de ingresos medios o, incluso, más altos. Cada vez más, la estructura de exportaciones de China (y en cierta medida India) se aproxima a la de los países exportadores de la OCDE. Más aun, a través de su demanda para materias primas e insumos importados, y como país inversor, el motor económico de China es muy importante para el crecimiento del resto de los países en vías de desarrollo.

No se debe subestimar la importancia de los ingresos a través del comercio como fuente de financiación para el desarrollo. En el caso de Angola, por ejemplo, en 2008 sus exportaciones (principalmente de petróleo) aportaron unos 68.000 millones de dólares de ingresos, frente a tan solo 38.000 millones de AOD *para todos los países menos adelantadas*.

Finalmente, según nuestros cálculos, todavía queda mucho camino por recorrer en cuanto a la liberalización comercial entre los países del sur, lo que podría conllevar a un aún mayor dinamismo en estos flujos en el futuro. Desde luego, los aranceles del comercio sur-sur siguen siendo muchísimo más elevados que los aranceles sobre el comercio norte-norte (Recuadro 1). Según nuestros cálculos, basados en un modelo de equilibrio general (OECD, 2010), si se redujeran los aranceles aplicados sobre el comercio sud-sud a los mismos niveles que los países de norte aplican al comercio entre sí, las ganancias del comercio sur-sur más que doblarían las ganancias de una mayor liberalización norte-sur.

Recuadro 1: Aranceles promedios sobre el comercio

Destino/Origen	Sector Primario		Sector Manufacturero	
	Norte	Sur	Norte	Sur
Norte	4,5%	11,3%	0,9%	7,3%
Sur	4,4%	7,3%	2,4%	7,8%

Fuente: *OECD Perspectives on Global Development Shifting Wealth 2010*

Otra forma de ingreso de creciente importancia para la financiación para el desarrollo son las remesas. Su monto total ya triplica los ingresos a través de la AOD (aproximadamente 300.000 millones de dólares frente a unos 119.000 millones de dólares de AOD). Y de nuevo, la crisis ha revelado un cambio de tendencia (Recuadro 2). Los países que tienen una mayor cuota de sus emigrantes en los países del norte han experimentado una caída más acusada en sus ingresos por remesas que los países con mayores flujos migratorios hacia los mercados emergentes. Una parte importante de la emigración de países como Bangladesh, Pakistán, Filipinas se dirige hacia el Extremo Oriente o la India. En estos casos, se observa que las remesas han aguantado bien, e incluso han continuado aumentando. En cambio, los países dependientes, por ejemplo, de Esta-

dos Unidos, como El Salvador, Honduras y México, han visto en 2009 una bajada importante en sus ingresos.

Recuadro 2: La Evolución de las Remesas 2009 (millones de US D y %).

País	Ingreso de Remesas (millones de dólares)	Cambio de año al año (%)	Cambio desde el inicio del periodo (%)
Bangladesh	1051	38	19,8
Pakistán	698	3,7	23,9
Filipinas	1.459	11,3	5,1
El Salvador	337	-0,3	-8,5
Honduras	212	-8.0	-10.8
Méjico	1.495	-14.4	-16.3

Fuente: Ratha et al. (2009)

Finalmente, no hay que ignorar los crecientes volúmenes de Asistencia Oficial al Desarrollo (AOD) procedentes de otros países del sur. Debido a las diferencias en la forma de contabilidad, no hay cifras precisas sobre el volumen de esta cooperación. Sin embargo, se estima que ahora podría alcanzar entre un 12% y un 15% de los flujos procedentes de los donantes tradicionales, miembros del Comité de Asistencia al Desarrollo (CAD). Es posible que esta cifra sea una subestimación. Por ejemplo, el presupuesto oficial para la agencia de cooperación brasileña (ABC) es solamente de unos 30 millones de dólares. Pero algunos estudios sugieran que la cifra real puede ser unas 15 veces mayor.

Además, en el caso brasileño habría que considerar los préstamos comerciales que las empresas brasileñas han logrado a través de BNDES (el banco estatal de desarrollo) para sus operaciones en países pobres desde 2008 – un monto que suma unos 3,3 mil millones de dólares. Las actividades de este tipo son una característica de la cooperación sur-sur que empieza a borrar las distinciones entre las operaciones puramente comerciales y las actividades con fines de cooperación. El papel de China en África sub-sahariana es una muestra de ello. Sus empresas construyen importantes infraestructuras y se instalan en muchas partes del continente. Algunos observadores tachan esta modalidad de cooperación como una nueva forma de colonialismo, motivado por intereses estratégicos y

no por el bienestar de sus recipientes. No obstante, la realidad es que unos 50 años de ayuda occidental benéfica no han logrado los resultados deseados en términos de un avance sostenido en el crecimiento y desarrollo humano. Tal vez esta nueva modalidad de cooperación sea precisamente lo que hace falta para producir los cambios necesarios, basados en una sinergia entre las operaciones privadas y la ayuda pública, y con una creciente colaboración sur-sur.

Conclusiones

1. Después de esta crisis, la perspectiva para los países del sur debería ser cómo aprovechar este nuevo escenario mundial para conseguir un crecimiento más sólido en el futuro. Si bien existen algunos problemas importantes que pueden surgir (sobre todo, de la competencia entre los países asiáticos con países de América Latina y otros países en vías de desarrollo), aprovechar de forma inteligente los nuevos vínculos financieros y económicos puede facilitar el mantenimiento de un mayor dinamismo en el sur.
2. Después de esta crisis, habrá más intentos de encontrar soluciones regionales a algunos de los problemas macroeconómicos y financieros para los países en vías de desarrollo. Ya hemos visto eso en Asia, por ejemplo, donde la *Chiang Mai Initiative*, intenta consensuar una política para tener mayor estabilidad en los tipos de cambio entre países.¹

Tras la crisis, y en paralelo con el incremento en las nuevas fuentes de financiación, se verá más espacio político (policy space) en los países del sur. En los PVD no ha pasado desapercibido lo que ocurre en los mercados del norte desde el inicio de la crisis: han observado que los países del norte ahora están implementando ciertas políticas que habían sido prohi-

¹ Incluso hay una propuesta del ex economista jefe del FMI, Simon Johnson, que los países emergentes deberían formar su propio fondo monetario. Habiendo tenido relaciones bastante difíciles en el pasado con el FMI y teniendo ahora sus propios recursos financieros, Johnson plantea que sería mejor si estos países ponderaran sus recursos financieros para tener su propia organización de estabilización de balanza de pagos.

bidas a los países del sur durante mucho tiempo - intervenciones estatales en sus sectores estratégicos (ej. el sector de automóviles) y la intervención masiva en apoyo de sus sectores bancarios. Además, como consecuencia de los acontecimientos de los últimos años, hay una nueva confianza en muchas partes del sur. En América Latina, por ejemplo, hoy en día hay una mayor libertad para delinear sus propias políticas que diez años atrás. Ahora, la cuestión es cómo los países utilizarán este nuevo *policy space*: - si lo hacen de forma positiva para perfilar y poner en práctica sus propios planes de desarrollo; o, en lugar de eso, desperdician la oportunidad como a menudo ha sucedido en el pasado.²

Es importante no luchar contra las tendencias contemporáneas. Se puede entender, desde España, por qué se pone tanto énfasis en las relaciones históricas con América Latina. Sin embargo, cuando se plantean nuevas formas de cooperación, a lo mejor los países de América Latina deberían tomar en cuenta más seriamente los vínculos sur-sur que hemos descrito en este capítulo. Para dar sólo un ejemplo: para Brasil ahora el socio comercial más importante es China. Para la India y Sudáfrica también. En estos países, tiene que ser una prioridad aprovechar estas relaciones de forma dinámica en el futuro.

² Esto se ve, por ejemplo, en la revolución de las políticas sociales nacidas en el sur – programas como la 'bolsa familia' en Brasil.

Referencias bibliográficas:

COLLIER, P. y J.L. WARNHOLZ (2010), *Now's the Time to Invest in Africa*, Harvard Business Review.

IBARRA-CATON, M. and R.MATALONI (2010), U.S. outward FDI: Current flows lowered in weakened global economy but attraction of emerging markets remains, Columbia, *FDI Profiles*, Vale Columbia Center on Sustainable International Investment, January.

OCDE (2010), *Perspectives on Global Development 2010 – Shifting Wealth*, OECD Development Centre, Paris.

OMC (2010) http://www.wto.org/english/res_e/statis_e/quarterly_world_exp_e.htm

RATHA, D., S. MOHAPATRA, Y A. SILWAL (2009), Migration and Remittance Trends, *Migration and Development Brief* n° 11 Migration and Remittances Team Development Prospects Group, World Bank.

UNCTAD (2010), "Global and Regional FDI Trends in 2009", *Global Investment Trends Monitor* n° 2, UNCTAD, Geneva, January.

El “efecto Rashomon”: aproximaciones al multilateralismo y la gobernanza global en el triángulo atlántico

José Antonio Sanahuja

El multilateralismo eficaz: ¿Un consenso básico del “triángulo atlántico”?

El compromiso con el multilateralismo es uno de los componentes más asentados de los consensos políticos en los que puede basarse ese “triángulo atlántico” constituido por Estados Unidos, la Unión Europea (UE) y América Latina y el Caribe, y por extensión, del conjunto de Occidente. Aunque siempre debatido y contestado en el ámbito interno, el multilateralismo ha sido un componente esencial de la política exterior de Estados Unidos desde la Segunda Guerra Mundial, y uno de los fundamentos del orden internacional que sustenta la *pax americana*. Este rasgo se ha mantenido a pesar del fuerte peso del aislacionismo en la tradición y la cultura política de ese país, que rebrotó con fuerza en los noventa, dificultando la visión “globalista” del Presidente Clinton, o del frecuente recurso a la actuación unilateral, más visible en las presidencias de George W. Bush. Sin embargo, con la Presidencia de Barack Obama parece quedar atrás la pretensión de “institucionalizar la unipolaridad” de los neoconservadores, y Estados Unidos retorna a los foros multilaterales buscando un mejor encaje de su acción exterior.

Por parte de la UE, el multilateralismo se considera, más que una opción, un imperativo. Su propia experiencia de integración regional es vista como contribución a un orden multilateral —un *building block*, más que un *stumbling block*— que ha de resolver necesidades crecientes de gobernanza del sistema internacional y de provisión de bienes públicos globales, y entre ellos, de manera especial, la paz y la seguridad internacionales. En el proceso de conformación de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), desde su aparición en el Tratado de Maastricht, el compromiso con el multilateralismo se ha ido explicitando y reafirmando, como demostrarían el respaldo a la seguridad colectiva y a Naciones Unidas de la Estrategia Europea de Seguridad *Una Europa segura en un mundo mejor* (Unión Europea 2003) o el Tratado de Lisboa, que en

sus disposiciones comunes establece que la UE propiciará soluciones multilaterales a los problemas comunes, en particular en el seno de Naciones Unidas, y señala explícitamente que entre los objetivos de su acción exterior está “promover un sistema internacional basado en una cooperación multilateral sólida y en una buena gobernanza mundial”. En las relaciones con terceros, ese objetivo se ha fomentado de manera deliberada, como puede observarse en las declaraciones emanadas tanto del diálogo transatlántico UE-Estados Unidos, como en las cumbres UE-América latina y el Caribe, o el proceso *Asia-Europe Meetings* (ASEM). Finalmente, como se indicará, el multilateralismo constituye un importante elemento discursivo en la construcción de la condición de actor (*actorness*) de la UE, y de su identidad internacional como *global player* (Biskop y Drieskens 2005, Freres *et al.* 2007, Ortega 2007).

Por su parte, los países de América Latina y el Caribe también comparten ese compromiso con el multilateralismo. No es, como en los casos anteriores, un compromiso retórico, dado el rico historial de la región en la resolución de conflictos por medios pacíficos, evitando la guerra, a través de organismos regionales o universales. Como señalan Russell y Tokatlian (2009: 226), la región “...*ha procurado imponer límites a la violencia interestatal y promover la cooperación internacional a través del multilateralismo. Esta labor y objetivo a la vez tiene en gran medida que ver con su posición relativa de poder como área periférica del orden internacional, pero también con una identidad de naturaleza grociana que se ha ido fortaleciendo a lo largo de los años*”. De igual manera, la región se encuentra entre los más activos partícipes de los regímenes internacionales —un indicador de ello es su elevada tasa de participación en los tratados internacionales en vigor—, ha realizado importantes aportes doctrinales al derecho internacional, y su participación en procesos de integración regional es, como en el caso de la UE, rasgo constitutivo de su identidad internacional, e importante vector de las políticas exteriores de la región.

Todo ello contribuye a explicar las frecuentes y entusiastas referencias al multilateralismo y su papel en la gobernanza global que jalonan las declaraciones oficiales emanadas de las numerosas Cumbres y reuniones ministeriales y de jefes de Estado que reúnen periódicamente a los gobiernos que integran ese “triángulo atlántico”, siempre de dos a dos, nunca a los tres simultáneamente. Sometidas a las herramientas de análisis

del discurso usuales en las ciencias sociales, los textos emanados de las cumbres UE-América Latina y el Caribe, las Cumbres de las Américas, y el diálogo transatlántico entre la UE y Estados Unidos, mostrarían lógicas discursivas muy similares en cuanto al apego a las normas y las instituciones multilaterales, y la importancia que se les otorga en la sociedad internacional. Ello no debería menospreciarse. Más allá de las críticas superficiales que puedan hacerse a este tipo de interacciones gubernamentales, hay que resaltar que son tanto una arena de confrontación, como una instancia de socialización de las elites políticas y sociales, y un importante espacio de construcción de consensos internacionales.

Narrativas y discursos en torno al multilateralismo: el “efecto Rashomon”

Este, como otros casos, ilustraría la importancia del discurso y de las narrativas en el ámbito político. El discurso narrativo, como ha resaltado la semiología, juega un papel importante en los procesos de razonamiento y a menudo se emplea como herramienta o argumento de persuasión política o para generar cohesión grupal vinculando el pasado y el futuro de cara a la movilización política, o en el discurso nacionalista. En ocasiones, deviene una técnica de gestión empresarial o de propaganda electoral —el denominado *storytelling*—, en la que las narraciones y las metáforas sustituyen con más eficacia comunicativa a los argumentos abstractos o los datos estadísticos.

Por ello, a menudo las narrativas tienen un papel clave en la construcción social de la realidad al dotarla de cierta racionalidad y coherencia, evitando que se presente de manera ininteligible. Se configuran como marco interpretativo capaz de dotar de sentido a los hechos. También proporcionan un “sentido de propósito” a las prácticas sociales y, en particular, en el juego político, donde esas narrativas devienen argumentos legitimadores de la movilización partidaria. Por todo ello, definen expectativas, asignan roles y funciones, y prescriben conductas, estableciendo de antemano incentivos y penalizaciones. Tienen, por lo tanto, un importante papel constitutivo de los intereses, valores e identidades de los actores políticos, y de las prácticas sociales, en política exterior y en otros ámbitos.

Todo lo dicho hasta ahora no supone minusvalorar los factores materiales —como la dotación relativa de capacidades económicas o militares— como variables explicativas de la política internacional. Sin dejar de tenerlos en cuenta, se trataría de incorporar los aportes epistemológicos de la teoría crítica y del social-constructivismo, que reclaman mayor atención a los factores ideacionales que hasta ahora habían sido descuidados por las corrientes dominantes, realistas, neorrealistas o institucionalistas. Ello es especialmente importante en un momento en el que el sistema internacional se caracteriza por rápidos procesos de cambio en la naturaleza, las fuentes y las pautas de distribución del poder. En periodos de cambio estructural, las ideas no serían descripciones más o menos acertadas de una realidad supuestamente “objetiva”, sino “marcos”, en el sentido que da a este término G. Lakoff, cuando afirma “(...) *la gente piensa mediante marcos.*” (2007: 39)¹.

En este marco de análisis, el compromiso común con el multilateralismo —uno de los “valores comunes” a los que se alude de manera reiterada en dichas cumbres— podría ser entendida como una narrativa o discurso común que cimentaría ese “triángulo atlántico”, a menudo definido como “comunidad de valores”, y en términos más amplios, la identidad de “Occidente” frente al resto. Sin embargo, en ese triángulo la narrativa del multilateralismo no es en absoluto homogénea, y más allá de sus elementos comunes, se observan diferencias substanciales, hasta el punto de que quizás sería más oportuno hablar de “narrativas” en plural.

En muchos aspectos, la pluralidad de narrativas vigente en el “triángulo atlántico” en torno al multilateralismo podría interpretarse como una muestra de lo que en las ciencias sociales se llama “el efecto Rashomon”, aludiendo al título de una de las obras maestras del cine japonés, dirigida por Akira Kurosawa en 1950. Basada en dos cuentos de Ryūnosuke Akutagawa, “Rashomon” narra la muerte de un samurai y la violación de su

¹ Estos “marcos” o “narrativas” conforman la acción política y las relaciones sociales, y trazan proyectos políticos e ideológicos. Por ello, no son tanto explicaciones de la realidad, como construcciones que deben ser explicadas, sobre todo como fuentes cognitivas o discursivas del poder. A ello se refieren Barnett y Duvall (2005: 3) con el concepto de “poder productivo”, aludiendo a la producción de la subjetividad en sistemas de sentido y significación.

esposa en el Japón del siglo XII, yuxtaponiendo los diferentes relatos de los implicados mediante el *flashback*. Cada uno de esos relatos se presenta como “historia dentro de la historia”, lo que acentúa su aparente “realismo”, sin presentar al final ninguna de ellas como “verdadera”. Por el contrario, “Rashomon” nos muestra que todas ellas, desde un particular ángulo, son “verdaderas”, pero esa verdad es contingente y se explica en función del contexto, antecedentes y condicionantes de cada personaje. Desde el ángulo de la antropología, Heider (1988) señala que en las ciencias sociales el “efecto Rashomon” podría describirse como el efecto de la subjetividad en la percepción o en la recogida de información, por el cual los observadores de un acontecimiento son capaces de generar relatos del mismo substancialmente diferentes pero igualmente plausibles².

Un triángulo, tres narrativas en disputa

Si bien existe un consenso básico en torno a la relevancia del multilateralismo para la gobernanza global en los tres vértices del “triángulo atlántico”, cada uno de ellos ha desarrollado una narrativa y una visión muy distinta de ello, que se relaciona con su particular ubicación en el sistema internacional, su experiencia histórica y su cultura política dominante. Ello explica que esos acuerdos básicos sean bastante superficiales; que el diálogo político sobre la gobernanza global y el multilateralismo sea en realidad una arena de disputa, y que la cooperación efectiva para la construcción de un multilateralismo eficaz presente tan pocos avances. El diálogo entre los integrantes de ese triángulo en materias como la reforma de Naciones Unidas y el Consejo de Seguridad, las políticas frente al cambio climático, las misiones de paz o la “responsabilidad de proteger” revelarían las fracturas que existen en cuanto se desciende a temas concretos de esa agenda.

² En distintos trabajos académicos en el ámbito de las relaciones internacionales o la economía política internacional se ha utilizado el “efecto Rashomon” para referirse a situaciones en las que la importancia de un acontecimiento. Véase, entre otros, Horowitz 1985, Roubini 2006, o Posen 2010. Allison (1971) en su clásico sobre la crisis de los misiles de Cuba *Essence of Decision*, utiliza una estrategia semejante, explicando el proceso decisorio desencadenado por la crisis de los misiles de Cuba a partir de tres modelos explicativos.

En suma, en torno a esta cuestión parece existir un “efecto Rashomon” que condiciona y a la postre impide la cooperación eficaz en el seno de ese “triángulo atlántico”, generando frustración y críticas tanto en el ámbito político como entre los observadores de la academia.

Cabría identificar tres grandes narrativas dentro de ese triángulo, que coexisten en una relación conflictiva y que tiene especial relevancia en la medida que construyen racionalidades para la acción de los actores implicados; que legitiman esa acción, al darle un sentido de propósito; que constituyen a los actores mismos, al conformar su identidad y autopercepción frente al “otro”; y que son generadoras de un poder “discursivo” en el escenario internacional. Esas tres narrativas podrían ser definidas como: a) el “multilateralismo hegemónico” de Estados Unidos; b) el “multilateralismo defensivo” de América Latina; y c) el “multilateralismo normativo” de la UE. A continuación se describe cada una de ellas utilizando el símil filmico, de manera muy estilizada —incluso esquemática, en aras de una mayor claridad expositiva—, sin que ello suponga ignorar la diversidad de matices y la heterogeneidad de visiones que habría que identificar en cada una de esas narrativas.

El multilateralismo hegemónico: Estados Unidos

Con Estados Unidos como protagonista, este relato ve “liderazgo” donde otros ven hegemonía. Su guión básico se basaría en dos grandes elementos: por un lado, teorías de las relaciones internacionales que han tenido un papel legitimador de la primacía de Estados Unidos, como el realismo clásico y, sobre todo, las teorías de la estabilidad hegemónica y su visión de la historia a través de ciclos de dominación imperial, como la *pax americana* contemporánea. Estas teorías definen marcos de política exterior a través de acción de los *think tank*, sea el más progresista *Center for American Progress*, o el neoconservador *Project for a New American Century*. Por otro lado, surge del excepcionalismo y el providencialismo que inspiran la cultura política estadounidense, por el que los objetivos del país son universales y virtuosos, a partir de la autopercep-

ción de Estados Unidos como *a shining city upon a hill*³, hacia la que se dirigen las esperanzas del mundo (Lipset 1997).

En este relato hay otros personajes relevantes: el Reino Unido como el aliado fiel, aunque algo chapado a la antigua; la UE, una realidad irrelevante, mientras que los Estados europeos aparecen, el mejor de los casos, como seguidores renuentes dentro de la “comunidad noratlántica de seguridad”, y, en el peor de los casos, como “gorrones” o *free riders* que se aprovechan del “paraguas” de seguridad estadounidense mientras permanecen ensimismados en su bienestar (Kagan 2003). Los países en desarrollo serían una realidad muy heterogénea: hay aliados leales integrados en la comunidad de *Market democracies*, con los que se puede contar para integrar las *Coalitions of the willing*; “Estados frágiles” amenazadores, que requieren de la intervención externa de Occidente y de su respaldo en sus esfuerzos de *nation-building*; y “Estados golfos” o *rogue states* que conspiran contra Estados Unidos, ideológicamente hostiles, que patrocinan terroristas y tratan de hacerse con armas de destrucción masiva. Las sucesivas estrategias de seguridad nacional adoptadas desde el fin de la guerra fría mostrarían, a pesar de los cambios de gobierno y de doctrina, una llamativa continuidad en cuanto a ese catálogo de amigos y enemigos.

En este relato, el multilateralismo constituye el espacio natural para el ejercicio del liderazgo estadounidense, y un mecanismo que reduce los costes del *bandwagoning* tanto para el líder, como para sus seguidores,

³ En referencia al sermón de la montaña, utilizado en 1630 por John Winthrop para invitar a los futuros colonos de la bahía de Massachussets a que su nueva comunidad fuera “una ciudad en la colina” a la vista del mundo. El sermón de Winthrop suele citarse como ejemplo temprano del providencialismo y el excepcionalismo de Estados Unidos, al que después contribuyó la Declaración de Independencia y una Constitución que rompía con el antiguo régimen, el haber sido tierra de promisión para refugiados e inmigrantes de todo el mundo, y su papel en las dos guerras mundiales. Así, Estados Unidos no solo sería un país excepcional, por encarnar valores y principios superiores, sino que ello no puede ser sino la expresión de la providencia divina. La doctrina del “Destino Manifiesto” parte de estas creencias. *God bless America* continúa siendo una expresión usual en el léxico político en ese país, tanto para los demócratas como para los republicanos. Por todo ello, como afirma B. Barber (2003), ser estadounidense “...no es una nacionalidad. Es una ideología”.

repartiendo costes y generando legitimidad. Sin embargo, Estados Unidos nunca supeditará su soberanía ni sus intereses al multilateralismo: no hay más comunidad política que la que definen las fronteras nacionales, y por ello no puede haber ningún “gobierno mundial” legítimo. ¿Naciones Unidas? Como recuerda Lakoff (2007:33), a una organización integrada mayoritariamente por países en desarrollo —por “niños díscolos”, en la potente metáfora política del padre estricto que debe “educarlos”— “no se le pide permiso” para, pongamos, invadir Panamá o bombardear Irak. De ahí la frecuente referencia de la derecha populista estadounidense a los organismos multilaterales como las ataduras que los liliputienses pretenden utilizar para sujetar, vanamente, a ese moderno Gulliver.

En la sinopsis argumental de este relato, la gobernanza global es el resultado de la pugna teleológica de Estados Unidos para asegurar su primacía y expandir sus valores, considerados universales. Así, dará al mundo paz, seguridad, estabilidad, prosperidad y democracia, asumiendo que a menudo tendrá que hacerlo en solitario, en una nueva versión de *the white men’s burden*. Algunas veces, el protagonista puede equivocarse y tornarse unilateral y violento —bien, nadie es perfecto—, es condenado por los organismos multilaterales, y se enajena el apoyo de los aliados..., pero como en toda superproducción, hay un *happy end*: un buen Presidente gana las elecciones y retornan los genuinos valores de Estados Unidos, lo que permite utilizar el *soft power* y el aún más efectivo *smart power* y recuperar su liderazgo, asegurando la paz y la prosperidad mundial.

El multilateralismo defensivo: América Latina y el Caribe

En este relato, el papel principal corresponde al “Sur global”, pudiendo ser los protagonistas cualquiera de los países en desarrollo, y en particular los emergentes, con América latina en un papel muy destacado. En este caso, el guión se nutre del marcado nacionalismo presente en la cultura política de estos países, y ha sido elaborado por una amplia gama de pensadores de países en desarrollo, desde instancias como el G-77, el G-24, o CEPAL, basándose en teorías contrahegemónicas. En no pocos casos, se nutre también de adaptaciones “criollas” del pensamiento occidental, entre las que destaca el realismo político. Muy presente en los currículum de las academias diplomáticas y en las cancillerías de países

como Brasil, México o la India, insta a los países en desarrollo a adoptar la *realpolitik* y desconfiar de los argumentos morales de los poderosos, ya que no serían sino la cobertura retórica de sus verdaderos intereses de poder. Finalmente, se inserta en un marco “legalista” de defensa del derecho internacional y en especial del principio de no intervención.

En este relato, a los actores del sistema internacional les corresponderían papeles muy diferentes al anterior. Estados Unidos aparece como el “gran villano” cuya hegemonía se sostiene a partir de la dominación económica del resto del mundo, sea a través de su explotación de sus empresas transnacionales, del endeudamiento externo, o de la extracción abusiva de derechos de señoreaje derivados de su monopolio en la emisión de la moneda de reserva mundial. Ello no excluye que, en ocasiones, un país en desarrollo busque una relación privilegiada con Estados Unidos —por ejemplo, la “relación carnal” que, en nombre del “realismo periférico”, estableció el gobierno de Carlos Menem en Argentina, o la alianza fomentada por Álvaro Uribe desde Colombia—, para obtener algunas ganancias concretas, lo que en este relato será objeto del oprobio general. La UE es, en el mejor de los casos, un socio útil para “diversificar” la dependencia y ganar autonomía, y en el peor, como vieja potencia colonial, origen de agravios seculares y titular de una deuda histórica que nunca se dejará de pagar, por mucha ayuda externa que pueda dar. Y, sobre todo, sigue siendo un artefacto político demasiado complejo, imposible de entender, que está maniatada por una burocracia ineficaz, y a pesar de su retórica moral se conduce con dobles raseros, entre la retórica democrática y los intereses de estabilidad, entre los derechos humanos, y las políticas migratorias, o entre el compromiso con el desarrollo y el proteccionismo agrícola.

¿Y Naciones Unidas y las organizaciones multilaterales? Se trata, básicamente, de un “multilateralismo defensivo”, basado en la defensa del derecho internacional y en especial de los principios de soberanía, no intervención, e igualdad soberana de los Estados (Serbin 2010: 55, 57). Algunos organismos, como el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial, serían meros instrumentos de la dominación de Estados Unidos y del neoliberalismo, que ha debilitado a los Estados para facilitar la penetración del capital transnacional en los países en desarrollo. Naciones Unidas, por el contrario, es vista como el lugar idóneo para proponer

reformas al orden internacional —aunque más en los años setenta que en actualidad—, reclamar más dinero y acceso a mercados⁴, y sobre todo defender la soberanía nacional ante el neo-intervencionismo de los poderosos y en especial, esa oligarquía que supone el Consejo de Seguridad. Los países ricos no dejan de encontrar nuevos argumentos morales —cláusulas democráticas y derechos humanos, “fragilidad estatal”, “responsabilidad de proteger”, “buen gobierno” y “eficacia de la ayuda al desarrollo”, entre otros—, para perpetuar y legitimar ese intervencionismo. En este contexto, la “gobernanza global” es, ante todo, un concepto sospechoso emanado de las grandes potencias. El multilateralismo sería también una estrategia para “avergonzar” a los poderosos, o para insertar a las potencias en un entramado de normas que haga más predecible su comportamiento, en lo que Russell y Tokatlian (2009: 235, 238) denominan la “contención acotada”. Es, de nuevo, la estrategia de los liliputenses, pero a la inversa.

En la sinopsis argumental de este relato, los países en desarrollo encarnan la lucha teleológica de los débiles frente a los poderosos, para lograr una mayor justicia y equidad en las relaciones internacionales, satisfacer agravios históricos, defenderse del intervencionismo, lograr mayor autonomía política y económica, y alcanzar intereses nacionales justos y legítimos. Y, cómo no, al final de este relato también habrá un final feliz: la crisis económica y el sobreesfuerzo imperial de Estados Unidos comporta su inevitable declive. Europa deviene un actor irrelevante —una especie de “parque temático” con una demografía declinante, bueno para poco más que hacer turismo—, y emerge un “mundo multipolar” con reglas más equitativas, y una distribución del poder más equilibrada, basado en naciones-estado, sin que las organizaciones internacionales interfieran en sus asuntos.

El multilateralismo normativo: la Unión Europea

La UE, que se percibe a sí misma como “potencia civil” o “potencia normativa”, sería el protagonista de este tercer relato o narrativa. Inclu-

⁴ Véase, por ejemplo, el desarrollo de una estrategia discursiva desde el “sur” en la Organización Mundial de la Salud en el caso de los fármacos contra el VIH y sida en Barsch y Kohlmorgen 2007.

ría tanto a las instituciones de la Unión —en particular, la Comisión, y el naciente Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE)—, como a los Estados miembros, que se suponen ya fuertemente “europeizados”. En conjunto, constituirían un “actor global” emergente, constituido como un sistema de gobernanza “multinivel” en el que la noción clásica del poder y la soberanía habrían sido sustituida por lo que R. Cooper (2002) llama “Estados postmodernos”, basados en concepciones “post-nacionales” o “post-westfalianas” de la soberanía, dejando atrás el clásico Estado territorial.

El guión básico de este relato contendría varios elementos. Por un lado, una narrativa “clásica” de la construcción europea en la que, más allá de objetivos de eficiencia económica, se pretendería lograr la paz en Europa constituyendo una “comunidad de seguridad”, en el sentido que da a esta expresión Karl Deutsch. A ello se sumaría la narrativa de la UE como “actor global”, capaz de contribuir a la gobernanza democrática de la globalización a partir de sus valores y experiencia como grupo regional. Esa narrativa integraría varios componentes: por un lado, su tradicional apego al “internacionalismo liberal” —promoción de la democracia y los derechos humanos, defensa del libre comercio—, compartidos con Estados Unidos. Por otro, su experiencia singular de integración y de gobernanza a través de una soberanía mancomunada, y la promoción de la cohesión y el “modelo social” europeo, que también hace de la Unión el mayor donante mundial de ayuda. Finalmente, el diseño de una política exterior basada en un “multilateralismo cosmopolita”, que reconoce la existencia de una red de interdependencias globales cada vez más tupida que afectan tanto a Europa como a sus socios. Inspirado por comunidades epistémicas neokantianas en las que participan los asesores del anterior Alto Representante, Javier Solana, o los académicos de la London School of Economics o el European Council of Foreign Relations (ECFR), este multilateralismo cosmopolita reconoce, por ejemplo, que sólo es posible *Una Europa segura en un mundo mejor*, como subtitula la estrategia europea de seguridad de 2003.

Entre los actores de reparto de este relato se encuentran los Estados miembros, permanentemente enfrentados a los dilemas que plantea su compromiso europeísta, los intereses nacionales, y los imperativos de política doméstica que les marcan sus calendarios electorales internos.

Estados Unidos aparece como el arrogante “socio inevitable”, incapaz de reconocer a la UE como un igual, que trata de imponer sus agendas. Además de impedir una defensa europea autónoma a través de la OTAN, divide a Europa a través de sus aliados británicos, y en ocasiones se torna unilateral, violento, y fuera de control. Finalmente, los países en desarrollo, marcadamente nacionalistas, siempre pidiendo dinero, ante los que una paciente Europa sigue insistiendo que abrazar la democracia, la integración regional, la supranacionalidad, las reformas fiscales y la cohesión social, etc... les abrirá la llave de libertad y el progreso.

¿Cuál es la sinopsis argumental de este relato? Habiendo logrado para sí misma el “paraíso kantiano” de paz, libertad y bienestar material, la Unión, como “potencia normativa” basada en valores, ofrece su experiencia de integración, soberanía compartida, *multilevel governance*, democracia y cohesión social a otros países. Como “actor global”, trata de fomentar la gobernanza del sistema internacional a través del regionalismo y el interregionalismo, implicando a los países emergentes en esa visión cosmopolita. Como en toda superproducción, hay un final feliz: mediante regiones fuertes y organizadas, se construye un multilateralismo eficaz, que permite alcanzar la paz mundial, y domeñar las fuerzas de la globalización.

Entre el “efecto Rashomon” y la gobernanza global: opciones y dilemas

Dejemos ya este pequeño juego intelectual. Por supuesto, los relatos anteriores son una descripción extremadamente simplificada, casi caricaturizada, de la narrativa, autopercepción e identidad internacional de los actores que integran el “triángulo atlántico”. Pero aunque la realidad es más compleja, y ha de incorporar muchos matices, esas narrativas están presentes y juegan un papel importante en su posicionamiento internacional y en la conformación de las políticas. Lo significativo es que las tres ofrecen una explicación plausible y coherente del sistema internacional, que responde a los intereses, las identidades y los valores diferenciados que constituyen a los actores y explican su actuación. Cada autopercepción y concepto del multilateralismo puede ser desafiado por su contra-imagen, en todos los casos muy coherentes en sí mismas, y basadas en elementos de verdad.

Esas narrativas se justifican, además, a partir de experiencias históricas distintas, y a menudo muy dolorosas: la traumática experiencia de movilización nacionalista e ideológica, y de “guerra total” en Europa, sin la cual no podría entenderse su visión “post-westfaliana” de una comunidad política cosmopolita; el excepcionalismo y providencialismo de Estados Unidos, basado en su origen e historia como país de inmigración y tierra de acogida para inmigrantes y refugiados, huidos de la pobreza y de la persecución política y religiosa, así como su experiencia y participación en las dos guerras mundiales. Y para América Latina, la dolorosa experiencia de colonialismo, imperialismo e intervención externa por parte de potencias europeas y de Estados Unidos.

Como se indicó, el propósito de este juego intelectual no es sino mostrar hasta qué punto esas narrativas importan: proporcionan racionalidad, sentido de propósito y metas a largo plazo, generan legitimidad, y conforman la autopercepción y la identidad de los actores y las políticas. Pero de la misma manera que de ello se derivan acuerdos y consensos, también generan desacuerdos y son origen de malentendidos que obstaculizan la cooperación.

Lo que es importante destacar, a partir de este ejercicio, es el importante poder discursivo que emana de las narrativas, “marcos” y en general, de los significados intersubjetivos que se generan en las relaciones sociales. Tienen un papel muy relevante en la generación de los intereses, los valores y las identidades que constituyen a los actores internacionales y que conforman sus políticas exteriores y su actuación internacional. Esos intereses, identidades y valores no son elementos “dados”, objetivos, o inmutables, sino construcciones sociales, de carácter histórico, y por lo tanto, contingentes. Se han generado a través de determinados procesos históricos, y en una sociedad internacional basada en el Estado territorial; es decir, con comunidades políticas construidas en y desde cada Estado-nación, que hasta periodos recientes han tenido escasas interacciones entre sí. Con esos mimbres, las dificultades para construir una gobernanza global verdaderamente cosmopolita, basada tanto en objetivos comunes como en el respeto a la diversidad, es una empresa difícil.

Como señala Lakoff (2007: 39), “(...) si los hechos no encajan en un determinado marco, el marco se mantiene y los hechos rebotan”. Sabemos que la política no responde a hechos, sino a percepciones, y como hemos visto, estas son en parte construidas socialmente a través de esos relatos y narrativas. Por ello, a corto y medio plazo, el “efecto Ras-homon” se mantendrá. Responde a narrativas y marcos muy arraigados en la historia, las identidades, las preferencias normativas, el *ethos* y la cultura política. No es previsible que las crecientes exigencias de gobernanza global que impone la globalización logren cambiar de un día para otro construcciones del interés (nacional), las identidades (nacionales), y los valores (propios de cada sistema político, sociedad o cultura nacional) que nos han conformado desde hace decenios, incluso siglos. Son realidades que no pueden obviarse si se quiere plantear una discusión seria y profunda sobre las posibilidades de que el “triángulo atlántico” promueva la gobernanza global a través de un multilateralismo eficaz.

Sin embargo, parece haber razones para el optimismo. A principios del decenio anterior, Dani Rodrik (2000) ya planteó que en el contexto de la globalización todos los actores estatales enfrentan un “trilema” irresoluble, en el que la integración económica profunda, el Estado nación, y la política democrática son tres objetivos que no pueden ser satisfechos simultáneamente, y que las únicas políticas posibles combinarían dos de ellos. Desde la segunda guerra mundial, el Estado-nación y la política democrática fueron viables, mediante los compromisos de Bretton Woods, al no existir una integración económica global profunda. Con la globalización y la crisis, parece haberse optado por la integración económica global y el Estado nación a costa de la política democrática: aquí y allá, se gobierna con la vista puesta en los mercados, ignorando las demandas de la ciudadanía, en un proceso que calcina un gobierno tras otro, erosiona la legitimidad de los regímenes democráticos, y provoca la desafección de una ciudadanía cada vez más indignada. La única salida a este trilema compatible con la política democrática, dado que no parece posible ni deseable romper la vinculación con al economía global, obligaría a dejar atrás el marco del Estado-nación y promover una suerte de “federalismo global”. Este se basaría en un multilateralismo representativo, legítimo y eficaz, capaz de responder a crecientes necesidades de coopera-

ción y acción colectiva internacional, y de asegurar una adecuada provisión de bienes públicos globales⁵.

En resumen, los profundos cambios que ha traído la globalización, acelerados por las guerras y la crisis que han dominado la última década, están provocando crecientes disonancias cognitivas entre esos relatos, y una realidad mundial que, de manera contumaz, plantea cada día imperativos políticos que desde esas narrativas parecen no tener respuestas satisfactorias. En este contexto, ¿Qué ocurre con las narrativas vigentes? En primer lugar, el “multilateralismo hegemónico” de Estados Unidos parece cada vez menos viable a causa de su propio deterioro, ilustrado por sus debilitamiento estratégico en Irak o Afganistán y sus graves problemas fiscales y de endeudamiento, y lo que Fareed Zakaríá (2008) llama “el ascenso de los otros”; esto es, de intensos procesos de redistribución del poder que anuncian la aparición de un mundo “post-occidental” o “post-americano” en el que los países emergentes reclaman un papel más destacado, y con la aparición del G-20, se ha abierto el debate sobre la necesidad de un “nuevo multilateralismo” más eficaz, representativo y legítimo.

De igual manera, tampoco parece viable el “multilateralismo defensivo” y las visiones westfalianas de la soberanía presentes en los países en desarrollo y en particular en América Latina y el Caribe, pese a que parecen haberse reforzado con el ciclo político de izquierda de mediados de 2000. La experiencia de los países emergentes ante la crisis así parece indicarlo. Baste un ejemplo: las alegaciones de que estos países han “desacoplado” sus economías y ya no dependen del crecimiento de los países de la OCDE no parecen ser consistentes con hechos como la creciente dependencia exportadora y la “reprimarización” que presenta Sudamérica respecto a China, y cómo este último país depende para su crecimiento de las exportaciones a Estados Unidos, para lo que no tiene otra opción que reciclar su gigantesco superávit comercial adquiriendo, a pérdida, títulos de deuda emitidos por el Tesoro de ese país. Ello revela que estos países están más globalizados, son más interdependientes, y

⁵ Esta conclusión no es muy distinta de la planteada por otros autores cosmopolitas, como David Held, Mary Kaldor, o Ulrich Beck.

tienen más en juego en una gobernanza global eficaz de lo que políticamente están dispuestos a admitir (Arenal 2009, Sanahuja 2009).

Respecto al “multilateralismo normativo” propio del europeísmo, la UE ha de aceptar que no es viable si refleja solo valores europeos y la intención de “exportar” esas preferencias normativas, y que para ser verdaderamente “cosmopolita” requiere de un diálogo global basado en la diversidad. Tampoco parece viable si no se respalda la reforma de los organismos internacionales, con un mayor peso de los países emergentes, para asegurar su representatividad, legitimidad y eficacia⁶. También se ha de encarar que los “dobles raseros” de las políticas europeas, que erosionan su credibilidad y legitimidad como “actor normativo”, y con ello, una de las fuentes de su poder discursivo. Esos “dobles raseros”, además, se agudizan en un momento de crisis económica y social, en el que la derecha populista y xenófoba gana fuerza y presiona para que se redefinan los intereses europeos en clave nacional, e incluso local (Torreblanca 2011). Ante el riesgo de que el proyecto europeo se resquebraje, y continúe sumida en la “irrelevancia autoinflingida”, la UE tiene mucho más en juego que en el pasado a la hora de asegurar que su política exterior despega y es capaz de hacer una contribución significativa a problemas globales que, de no ser resueltos, pueden dar al traste con su propio proyecto.

La crisis global puede ser un catalizador para el cambio. Exige una actuación más intensa, asertiva y proactiva ante el multilateralismo, trascendiendo las tradicionales aproximaciones hegemónica, defensiva, y normativa, cuya función a la postre, no es sino enmarcar la realidad (*framing*) en bucles cognitivos que se retroalimentan, impidiendo que emerjan nuevas miradas sobre los cambios que registra el sistema internacional, reproduciendo categorías, visiones y posicionamientos crecientemente disfuncionales.

⁶ El debate de mayo-junio de 2011 sobre la sucesión del Director Gerente del FMI, en el que la Unión Europea insistió en mantener el desacreditado y obsoleto reparto de cargos de posguerra, expresó esas resistencias. En este caso, además, la Unión parece haber sobreactuado ante las fuertes apuestas por candidatos de países emergentes, percibiendo que este es un “caso de prueba” de su supuesto declive como actor internacional.

La persistencia de esas narrativas supone desafíos y riesgos. Como señaló el historiador Tony Judt (2010: 45) en su última obra, “*nuestra incapacidad es discursiva. Simplemente, ya no sabemos como hablar de todo esto*”. Seguir encerrados en estas narrativas no contribuirá a superar esa incapacidad. Ante los imperativos de la crisis, parece necesario redefinir intereses, identidades y valores en clave cosmopolita, como fundamento de una cooperación internacional más efectiva. Se requiere de un diálogo más amplio, de una acción comunicativa —en el sentido que da Habermas a este concepto— que promueva una mayor comprensión mutua, un reconocimiento de la diversidad, y abra procesos de construcción de una narrativa más amplia, que contribuya a una nueva definición compartida de intereses, identidades y valores ante los retos globales. De esa “reinención” cosmopolita de las lógicas discursivas que enlazan al “triángulo atlántico” dependería, en última instancia, que emerja un “nuevo multilateralismo” que permita la gobernanza efectiva de la globalización.

Referencias bibliográficas:

ALLISON, G. (1971), *Essence of Decision. Explaining the Cuban Missile Crisis*. Nueva York, Little Brown.

ARENAL, C. (2009), “Mundialización, creciente interdependencia y globalización en las relaciones internacionales”, en *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2008'*, Bilbao, Servicio de Publicaciones de la Universidad del País Vasco, pp. 181-268.

BARBÉ, E. (2011), “Multilateralismo: adaptación a un mundo con potencias emergentes”. Madrid, *Revista Española de Derecho Internacional* (en prensa).

BARBER, B., (2003), “La nueva ‘pax americana’ y la tradicional política exterior”. *Estados Unidos. Imperio o poder hegemónico, La Vanguardia Dossier*, nº 7, junio-septiembre.

BARNETT, M. y R. DUVAL (Eds.) (2005), *Power in global governance*, Cambridge, Cambridge University Press.

BARSCHE, S., y L. KOHLMORGEN (2007), *The Role of Southern Actors in Global Governance: The Fight against HIV/AIDS*. Hamburgo, German Institute of Global and Area Studies (GIGA), Working Paper nº 46.

BISKOP, S. y E. DRIESKENS (2005), “Effective Multilateralism and Collective Security: Empowering the UN”, Lovaina, Institute for International and European Policy, University of Leuven, IIEB Working Paper 16.

BRIMMER, E. (2007), *Seeing blue. American visions of the EU*, París, Institute for Security Studies (ISS), Chaillot paper nº 105.

COMISIÓN EUROPEA (2003), *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: The European Union and the United Nations: The choice of multilateralism*. Bruselas, COM (2003)526, 10 de septiembre.

COOPER, R. (2002), *The Post-Modern State and the World Order*. Londres, Demos.

FRERES, C., S. GRATIUS, T. MALLO, A. PELLICER y J. A. SANAHUJA (eds.) (2007), *¿Sirve el diálogo político entre la Unión Europea y América Latina?*. Madrid, Fundación Carolina, Documento de Trabajo DT nº 15.

HEIDER, K. G. (1988), “The Rashomon Effect: When Ethnographers Disagree”. *American Anthropologist*, marzo, vol. 90, nº 1, pp. 73-81.

HOROWITZ, I. L. (1985), “The Rashomon effect: ideological proclivities ad political dilemmas of the International Monetary Fund”, *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 27, nº 4, invierno, pp. 37-55.

JUDT, T. (2010), *Algo va mal*. Madrid, Taurus.

KAGAN, R. (2003), *Of Paradise and Power: America and Europe in the New World Order*. Nueva York, Alfred A. Knopf .

LAKOFF, G. (2007), *No pienses en un elefante. Lenguaje y debate político*. Madrid, Editorial Complutense.

LIPSET, S. M. (1997), *American Exceptionalism: A Double-Edged Sword*. Nueva York, W. W. Norton.

ORTEGA, M. (2007), *Building the future. The EU's contribution to global governance*. Paris, Institute for Security Studies (ISS), Chaillot paper nº 100, abril.

POSEN, A. S. (2010), *The reality and relevance of Japan's Great Recession: Neither Ran nor Rashomon*. Washington, Peterson Institute of International Economics, working paper series 10-7, junio.

RODRIG, D. (2000), “How Far Will International Economic Integration Go?”, *Journal of Economic Perspectives*, volumen 14, nº 1, invierno, pp. 177–186.

ROUBINI, N. (2006), *Global imbalances: A contemporary 'Rashomon' saga*. Nueva York, Stern School of Business, New York University, noviembre.

RUSSELL, R. y G. TOKATLIAN (2009), “Nuevo orden internacional: Modelos de política exterior y opciones estratégicas. El caso de América Latina frente a Estados Unidos”. Barcelona, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, nº 85-86, pp. 211-249.

SANAHUJA, J. A. (2008), “¿Un mundo unipolar, multipolar o apolar? El poder estructural y las transformaciones de la sociedad internacional contemporánea”. VV AA, *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 2007*. Bilbao, Universidad del País Vasco, pp. 297-384.

SANAHUJA, J. A. (2009), “Desequilibrios globales: el impacto de la crisis en los países en desarrollo”, en Manuela Mesa (Coord.), *Crisis y cambio en la sociedad global. Anuario 2009-2010 del Centro de Educación e Investigación para la Paz (CEIPAZ)*, Madrid, CEIPAZ/Icaria, pp. 27-62.

SERBIN, A. (2011), “Regionalismo y soberanía nacional en América Latina: los nuevos desafíos”. Francisco Rojas Aravena (ed.). *América Latina y el Caribe: multilateralismo*

vs. *Soberanía. La construcción de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños*. Buenos Aires, Teseo/FLACSO, pp. 49-98.

TORREBLANCA, J. I. (2011), “Cinco razones por las que Europa se resquebraja”, *El País Domingo*, 15 de mayo, pp. 2-5.

UNIÓN EUROPEA (2003), *Una Europa segura en un mundo mejor. Estrategia Europea de Seguridad*. Bruselas, 12 de diciembre.

ZAKARIA, F. (2008), *The Post-American World*. Nueva York, W. W. Norton & Company.

La Nueva Unión Europea Post-Lisboa y las Américas

Tomás Abadía Vicente

La Europa post-Lisboa

Después de un año de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el 1 de diciembre del 2009, cabe resaltar que Europa necesitaba este nuevo Tratado para jugar un papel más importante como actor global en la promoción de la paz, la seguridad, el desarrollo sostenible del planeta, la solidaridad y el respeto mutuo de los pueblos, el comercio libre y justo, la erradicación de la pobreza y la protección de los derechos humanos.

A pesar de las dificultades económicas y financieras en Europa, la Unión Europea sigue siendo el primer poder económico mundial. La Europa de los 27 representa el 30% del PIB mundial, con 12,506 billones de euros, el 22% del comercio mundial y es el principal inversor mundial. También es el principal donante de ayuda al desarrollo con más de 60 billones de euros anuales, representando el 60% de la ayuda mundial no reembolsable.

Europa es un gigante económico, un soft power, que necesitaba urgentemente tener una nueva presencia en el ámbito internacional para mejorar su influencia política y defender sus propios valores.

El Tratado de Lisboa ha significado la asunción de un rol más importante del Parlamento Europeo. Y también la posibilidad de hacer más eficiente a Europa en su mecanismo de decisiones, descansando en la votación de mayoría cualificada, construyendo una Europa más democrática, más cercana de los ciudadanos. El Tratado de Lisboa sitúa a la libertad, la justicia y a la seguridad en el centro de las prioridades. La Carta Europea de Derechos Fundamentales mejora, sin lugar a dudas, los derechos de los ciudadanos europeos. Todas estas políticas van a acercar más a Europa a los ciudadanos.

En el ámbito de las Relaciones Exteriores, el Tratado de Lisboa confiere una voz más fuerte de Europa en el mundo. Crea la figura del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, que preside el Consejo de Asuntos Exteriores, contribuyendo con sus propuestas a elaborar la política exterior y de seguridad común y ejecutando las decisiones adoptadas por el Consejo Europeo y el Consejo.

La Alta Representante, Catherine Ashton, estará asistida por la creación de un Servicio Exterior diplomático, nutrido por funcionarios de la Comisión, el Consejo y de diplomáticos de los Estados miembros. Este servicio funciona desde enero del 2011, con una nueva estructura de recursos humanos y financieros que contribuirán para potenciar el nuevo rostro de Europa.

El primer objetivo político será construir una Política Exterior Europea coherente en un mundo más complejo, con el ascenso de nuevos países emergentes, como China, Brasil, India, Rusia, Indonesia, México, Sudáfrica, que implican una redistribución del poder mundial. Pertencemos a un mundo multipolar en el que las decisiones van a ser más compartidas. El rol del G-20 también ha sido fortalecido, y en un contexto de globalización, Europa deberá responder de forma conjunta a los desafíos globales de seguridad, terrorismo, cambio climático. Pero siempre compartiendo responsabilidades con nuestros socios estratégicos.

La Unión Europea como parte integrante del hemisferio occidental, necesita tener en cuenta el ascenso de los nuevos poderes. Lo importante es defender nuestros principios de defensa de la democracia, para contribuir a apoyar sociedades abiertas, fuertes, y consolidadas que mejoren la buena gobernanza mundial. Necesitamos posicionar de forma apropiada nuestra visión política del mundo, basada en un fuerte sistema multilateral, en la creencia del rol de Naciones Unidas, y en un sistema capaz de dar respuesta a los desafíos globales. No podemos permanecer aislados de las grandes transformaciones históricas, al contrario necesitamos actuar conjuntamente con nuestros aliados. Tenemos una fuerte vocación en Europa de participar en la resolución de conflictos, a través de los instrumentos que disponemos de Diplomacia, Desarrollo, Comercio y Defensa.

El Tratado de Lisboa marca una clara diferencia, pues promueve más unidad entre los Estados Miembros, y alienta a forjar estrategias más integradas, de forma que seamos más efectivos sobre el terreno. El Servicio Exterior es una plataforma integrada que proyectará nuestros valores e intereses en el mundo. Un ejemplo concreto de buena actuación en Política Exterior es el caso de la piratería en las costas adyacentes de Somalia. Con la operación Atalanta hemos sido capaces de trabajar juntos con los Estados Miembros y países terceros para prevenir y plantar cara a la piratería en esta zona del mundo. El problema está también muy ligado a la estabilidad de la región, y tenemos que analizar las causas del problema y contribuir a la estabilidad y el desarrollo de la región.

Otro buen ejemplo ha sido el caso de Haití, pese a los últimos problemas del cólera. Europa está trabajando estrechamente con Estados Unidos, Canadá y Brasil para aportar una estrategia de desarrollo a largo plazo. La relación entre los aspectos militares y civiles están ampliamente presentes en estos dos casos, y después del Tratado de Lisboa podemos trabajar mejor y más eficazmente.

La Política de Desarrollo, la Gestión de Crisis, y la Diplomacia van a tener un papel integrado. Necesitamos una verdadera Política Exterior para la Unión Europea en el Siglo XXI.

Prioridades

La primera prioridad será construir sólidamente el nuevo Servicio Exterior de forma que tenga un impacto en el mundo, basado en los valores europeos, en la defensa de los derechos humanos y en el desarrollo sostenible. El Servicio Exterior tiene que ser una clara referencia del espacio político consolidado que hemos sido capaces los europeos de labrar de forma artesanal en las últimas décadas, y que nos convierte en un polo de irresistible atracción para avanzar en la cultura de paz y en un mundo más solidario. En este campo los europeos contribuimos con políticas avanzadas.

Una segunda prioridad será la Política de Vecindad. Necesitamos dar estabilidad a los Balcanes y facilitar la adhesión de nuevos miembros a la Unión Europea. Extender nuestra área de prosperidad al Mediterráneo y a

la Europa del Este. Las negociaciones con Turquía tendrán un considerable peso. La ampliación es un proceso abierto, dinámico, en función de articular una Europa democrática que expanda sus valores y área de influencia a países de nuestro entorno que quieran comprometerse con el proyecto político europeo.

Una tercera prioridad será concentrarnos en los Países Estratégicos, como Estados Unidos, Rusia, Japón, Canadá, China, Brasil, México, India, África del Sur e Indonesia. No solamente necesitamos trabajar de forma bilateral con estos países, sino también establecer alianzas estratégicas que nos conduzcan a enfrentarnos mejor a los desafíos globales y a la buena gobernanza mundial. El Consejo Europeo de septiembre de 2010 ha inaugurado este camino y estamos discutiendo nuestra estrategia futura.

En un momento de auge de América Latina, Europa prestará una atención especial para profundizar nuestras relaciones políticas y comerciales con este hemisferio que está llamado a tener una mayor influencia en los asuntos mundiales. La nueva organización del Servicio Europeo de Acción Exterior consagró una nueva Dirección para las Américas, con un concepto integrador para trabajar con el hemisferio americano. Incluye tanto Estados Unidos, Canadá, América Latina y el Caribe.

Klaus Kinkel, ex-Ministro de Asuntos Exteriores de Alemania fue uno de los primeros líderes europeos en destacar la naturaleza estratégica del Triángulo Atlántico. En la Conferencia Ministerial de Diálogo político entre Europa y el Grupo de Río que tuvo lugar en Noordwijk, Holanda, en 1997, el Ministro alemán subrayó la necesidad de desarrollar este triángulo atlántico. En esta área geográfica, compartimos valores comunes y tenemos una misma visión del mundo, y el desarrollo económico puede aportar claros beneficios a nuestras respectivas sociedades.

La relación transatlántica

Es una relación esencial para Europa y Estados Unidos. Después de la segunda guerra mundial, Estados Unidos fue muy activo en la creación de la Comunidad Europea y, en el momento presente, Estados Unidos tiene un interés claro en una Europa fuerte. Después del Tratado de Lis-

boa tenemos nuevas oportunidades de cooperación en nuevas áreas de relaciones exteriores, y de forma particular en materia energética, de la seguridad cibernética, gestión de crisis, desarrollo. Estamos ante una nueva etapa de asociación estratégica.

Desde el punto de vista económico, nuestra relación es muy profunda. Conjuntamente representamos el 50% del PIB mundial. Cada día se producen transacciones económicas de bienes y servicios del orden de 1,67 billones de euros. Nuestros stocks de inversiones se sitúan en torno a 2,1 trillones de euros, generando empleo a 14 millones de trabajadores.

El volumen de nuestro comercio en bienes y servicios alcanza 610 billones de euros en el año 2009. El stock de las inversiones directas de la Unión Europea en Estados Unidos alcanza la cifra de 1058 billones de euros. Estados Unidos mantiene un stock de inversiones en la Unión Europea de 1046 billones de euros.

Nuestro comercio conjunto representa el 33% de comercio mundial de bienes y el 44% del comercio mundial de servicios.

Los datos hablan por sí mismos y reflejan un alto grado de interdependencia de la economía transatlántica. Tenemos un recíproco interés en profundizar nuestras relaciones económicas y contribuir a una estabilidad del empleo. Nuestro apoyo conjunto a la conclusión de la Ronda Doha será esencial para la recuperación económica mundial.

Con este escenario hemos celebrado la última Cumbre EU-US en Lisboa, el 20 de noviembre de 2010, con la participación del Presidente Obama, y los Presidentes Van Rompuy y Barroso. Ha sido una Cumbre muy importante y se ha consolidado el Consejo Económico Transatlántico como motor de la eliminación de las barreras no arancelarias en el mercado transatlántico. Se ha creado un Grupo de Trabajo para combatir conjuntamente los problemas de la Seguridad Cibernética. Hemos dado un paso muy importante en impulsar esfuerzos conjuntos en materia de Desarrollo, aunando nuestros esfuerzos en materia de los Objetivos del Milenio de Naciones Unidas, Cambio Climático, Seguridad Alimentaria y Salud. Estamos creando bases firmes en la cooperación de gestión de crisis, en escenarios post-bélicos, así como catástrofes naturales.

En materia energética, hemos celebrado el Consejo Energético, UE-EE.UU, y la seguridad energética y el vínculo con la prosperidad económica es nuestra principal prioridad. Nuestro interés por el Southern Corridor, Irak, Ucrania o Nigeria como fuentes de abastecimiento definirán políticas públicas futuras. Vamos a realizar progresos importantes en el desarrollo de tecnologías para energías limpias y proyectos de investigación conjunta.

Nuestro diálogo en problemas regionales está teniendo resultados muy concretos en Haití, los Balcanes, Pakistán, Medio Oriente, Irán y Sudan y una cooperación reforzada se irá abriendo camino para las operaciones de mantenimiento de la paz.

Canadá

La relación con Canadá está experimentando una mejora sustancial. Además de la Cumbres que celebramos con carácter anual, hay nuevos elementos que enriquecerán mutuamente nuestra relación. Estamos progresando notablemente en la conclusión del Acuerdo Económico y Comercial. Este es un elemento novedoso, pues en el pasado, la Unión Europea se abstuvo de concluir acuerdos de liberalización comercial con países industrializados. La negociación comercial con Canadá marca un nuevo rumbo en la Política Comercial de la Unión, pues incluye todos los capítulos de la negociación, bienes, servicios, facilitación comercial y aduanera, acceso a mercados, contratos públicos, inversiones, reglas de origen, incluyendo a las provincias canadienses que tienen competencias importantes.

En el momento presente queremos modernizar las relaciones políticas con Canadá, negociando un nuevo Acuerdo Marco que reemplace el de 1976, incluyendo nuevas cláusulas políticas que mejoren nuestro dialogo político en seguridad, defensa, justicia, migraciones, terrorismo, como consecuencia de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. El Consejo ha otorgado un mandato a la Comisión para negociar el nuevo acuerdo. El Acuerdo Marco incluirá aspectos que cubren las competencias de las provincias canadienses, la educación, la cooperación energética, innovación industrial y ciencia y tecnología. La idea sería concluir ambos acuerdos al mismo tiempo en 2011.

Relaciones con América Latina

Las relaciones han experimentado un desarrollo muy notable en los aspectos políticos, económicos, comerciales y cooperación. Desde 1999 que mantuvimos la primera Cumbre, Los lazos se han ido profundizando en todos los ámbitos y compartimos con toda la región una misma visión del mundo, una agenda política muy rica y valores comunes, como defensa de la democracia, la defensa de los derechos humanos.

A lo largo de estos años, el diálogo político recibió un impulso decisivo, en 1990, con la Declaración de Roma de la UE y el Grupo de Rio. En aquel entonces, Gianni de Michelis, Ministro de Asuntos Exteriores de Italia y Presidente en ejercicio del Consejo facilitó un nuevo proceso de diálogo político que se ha traducido en resultados muy concretos: una visión común del desarrollo sostenible, un firme convencimiento del multilateralismo, el rechazo de medidas unilaterales de carácter extra-territorial y el principio de corresponsabilidad en la lucha contra el narcotráfico, acordado en la Conferencia de Cochabamba de 1996, entre la UE y el Grupo de Rio.

En este momento, el Vicepresidente de la Comisión Europea, Manuel Marin, y la Comisaria de Relaciones Exteriores desplegaron una incesante labor en pro de las relaciones con América Latina.

El desarrollo político y económico de América Latina en el momento presente atraerá aun más a Europa en sus nuevas perspectivas de relacionamiento con la región. La América Latina que hoy conocemos es menos homogénea, contando con regímenes políticos diferentes, unos países con sistemas políticos con mayor intervención del Estado en la economía y en la sociedad, como Venezuela, Bolivia, Nicaragua y otros países con mayor integración en la economía internacional y menor intervención del Estado, como Chile, Uruguay, Colombia, México, Brasil. Las diferencias sociales aun permanecen elevadas, pero América Latina ejerce un poder de atracción muy notable para Europa y genera también fuertes expectativas del lado de grandes potencias y países emergentes.

Europa no puede dormirse en los laureles, sino al contrario tiene que estar preparada para una ofensiva de mayor presencia en la región.

América Latina ha sabido muy bien resistir a la crisis económica mundial y el nivel de crecimiento medio se encuentra en el 5%. Algunos países creciendo al 8%, como Brasil o Panamá. Las inversiones extranjeras están fluyendo bien y para Europa es una zona sumamente interesante, que puede estimular el comercio exterior y las inversiones. Con un mayor peso en los asuntos mundiales, Brasil, México y Argentina siendo miembros del G-20 y contando con una mayor influencia en Naciones Unidas, hoy día, América Latina es esencial para el futuro de Europa.

Europa ha concluido un Acuerdo de Asociación con América Central, de región a región, con tres pilares, político, comercial y de cooperación. Este Acuerdo tendrá efectos muy beneficiosos en los grandes desafíos conjuntos, y en la liberalización del comercio y de las inversiones. Después de un estancamiento en la negociación, hemos decidido activar la negociación con el Mercosur, que es la negociación más importante a nivel de bloques regionales. No solamente contribuirá a mejorar la corriente de relaciones comerciales y de inversión, sino que construirá una Asociación política, basada en defensa de la democracia, buena gobernabilidad y sostenibilidad ambiental.

Con la región andina hemos concluido acuerdos comerciales con Perú y Colombia y nos encontramos en plena negociación con Ecuador.

Además, en la VI^o Cumbre UE – América Latina, celebrada en Madrid en mayo de 2010, hemos lanzado el Programa LAIF (Latín América Investment Facility), destinado a mejorar las infraestructuras en América Latina. La creación de la Fundación Unión Europea-América Latina está, asimismo, llamada a estimular el debate político, ideológico y estratégico.

Tenemos una Asociación estratégica con Brasil y México, como reconocimiento a los roles tan importantes que desarrollan en nuestro mundo actual.

Las perspectivas futuras son muy halagüeñas. La Unión Europea es el principal donante en América Latina, y en el contexto de las perspectivas financieras 2013-2020 tendremos que contemplar suficientes recursos

para acompañar los objetivos ambiciosos de carácter político y económico que nos hemos trazado conjuntamente.

En el ámbito económico y comercial, nuestros lazos se intensificaran notablemente en los próximos años. Europa es el segundo socio comercial de América Latina y el principal inversor en la región. Nuestro comercio bilateral ascendió a 180 billones de euros en el año 2009. Nuestro stock de inversiones ascendió a 260 billones de euros en el 2008. Brasil es el principal destinatario de nuestras inversiones con más de 114 billones de euros.

América Latina necesitara en el futuro modernizar sus infraestructuras y Europa puede contribuir notablemente con su know-how, experiencia, capitales, y con la constitución de sociedades mixtas.

Estados Unidos es el principal socio comercial en la región, y el segundo inversor después de la UE. Recientemente China está mostrando mucho interés por el hemisferio y ha mejorado su presencia comercial.

Tenemos que reforzar nuestras corrientes comerciales y de inversión.

Sinergias a nivel hemisférica

En el futuro, la dimensión hemisférica tendrá una mayor influencia en las políticas de la Unión Europea. Habrá una mayor interdependencia y tenemos un terreno más fértil en el nuevo contexto actual.

Europa ha practicado políticas de largo alcance con América Latina que responden a una estrategia muy cuidada, basada en la conclusión de Acuerdos de Asociación y apostando fuertemente por el desarrollo de la región y apoyando con el instrumento político de la cooperación. Desde 1990, en que se consagra la Declaración de Roma entre la Unión Europea y el Grupo de Rio, no han cesado los resultados positivos hasta nuestros días.

Los programas de cooperación política, de carácter económico y cultural han tejido redes muy poderosas de relacionamiento entre Europa y América Latina.

La entrada de España y Portugal a la Comunidad en 1986 propició una política de mayor alcance con la región. Los resultados han sido muy positivos, y Europa ha apostado muy decididamente por la integración regional y la cohesión social. Nos hemos empleado a fondo en apoyar los esfuerzos internos de los procesos de integración en América Latina como Mercosur, América Central, América Andina. También hemos llevado a cabo acciones de cooperación de gran calado en el ámbito de la cohesión social, promoviendo reformas fiscales, mejora de los sistemas de previsión social y luchando contra la pobreza.

Asimismo, la Administración Obama ha mostrado un nuevo compromiso con la región latinoamericana y en la Cumbre de las Américas en Trinidad y Tobago, el Presidente Obama ha inaugurado un nuevo dialogo con la región basado en la idea de Socios al mismo nivel, sin carácter paternalista. Hay un cambio de rumbo profundo con la época de Ronald Reagan, periodo en el cual la lucha contra el comunismo en América Latina genero ciertas disonancias. La Administración Bush despertó también intranquilidad en la región, en la medida que las cuestiones de seguridad y defensa prevalecían respecto a la diplomacia y el desarrollo. Todo esto ha cambiado notablemente con la nueva política de Estados Unidos, en la que el desarrollo esta al mismo nivel que la diplomacia y la defensa.

La nueva visión del Presidente Obama con la región está basada en la consecución de 5 objetivos políticos:

- 1) Desarrollo económico
- 2) Seguridad Ciudadana
- 3) Seguridad Energética
- 4) Consolidación de la Democracia
- 5) Mayor cohesión social

Estos objetivos son muy similares a las prioridades de Europa en la región y nos posibilitarán, en el futuro, trabajar conjuntamente.

Canadá ha sido muy activo en América Latina y en el Caribe y las acciones de apoyo a la integración regional y seguridad son muy destacadas.

En este nuevo contexto político, los organismos multilaterales tienen un gran papel en el futuro. De forma particular la OEA que tiene funciones de defensa de la democracia en la región y cuyo rol en la prevención de conflictos en la región puede ser reforzada. Tiene la ventaja que integra a Estados Unidos y Canadá y cubre todo el hemisferio.

El fenómeno del proceso ALBA en la región, compuesto principalmente por Venezuela, Bolivia, Cuba, Ecuador y Nicaragua no despierta tanto entusiasmo por la OEA, sino que se orienta más a la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), un nuevo mecanismo que sería el principal foro de concertación política, pero sin Estados Unidos y Canadá.

De avanzar este mecanismo, nos encontraríamos con diferentes enfoques en la región. Es importante destacar el rol de UNASUR como mecanismo de resolución de diferencias en América del Sur que en su corto periodo de existencia ha sido capaz de resolver importantes problemas en la región.

Esto ha sido posible principalmente por la gran autoridad del ex Presidente Lula. Sin embargo, necesitamos esperar algunos años más para experimentar si la institución se consolida. Tiene la limitación de su espacio geográfico concentrado en América del Sur.

Cuba sigue siendo motivo de preocupación. La Administración Obama ha flexibilizado ciertas políticas relativas a los viajes y remesas de emigrantes y exportaciones agrícolas, pero el embargo de Estados Unidos continúa en vigor y con pocas expectativas de levantarse después de las elecciones al Congreso de EE.UU., celebradas en noviembre de 2010. Hay signos positivos en la isla respecto a los presos políticos, que convendría fueran acompañados por reformas políticas internas.

La Unión Europea está comprometida con un proceso de diálogo político constructivo que pueda apoyar el proceso de reformas internas, pero no es menos cierto que los Estados miembros mantienen posturas diferentes respecto a la situación en la isla. Lo importante será apoyar las reformas políticas y económicas internas que conduzcan a un tránsito a la democracia.

Con independencia de la evolución de estos procesos de integración hemisférica, parece evidente que pueden aunarse más esfuerzos conjuntos con Estados Unidos y Canadá en determinados ámbitos.

Una primera prioridad es el campo de la seguridad, en un sentido amplio, que incluye la prevención de conflictos, el narcotráfico, el crimen organizado, el fenómeno de las maras y el clima de las inversiones.

Hay un buen espacio de cooperación conjunta en el problema del narcotráfico en México, y para apoyar los esfuerzos del Presidente Calderón. Estados Unidos con el Programa Mérida está realizando importantes aportaciones. A Europa nos interesa apoyar estos esfuerzos internos de la nación mexicana y así podemos concentrar esfuerzos en este ámbito. La droga es un problema global que afecta a americanos y europeos y por las desviaciones en el tráfico entre América Latina y África, se está consumiendo más en Europa. En abril de 1996, Europa y América Latina consagramos el principio de responsabilidad compartida, que significa que no solamente afecta a los países productores, sino también a los transformadores y consumidores. Todos tenemos interés en combinar los esfuerzos para vencer este flagelo mundial.

En América Central se reúnen buenas condiciones de cooperación en materia de seguridad ciudadana, las maras, el clima de la inversión, pues los niveles de violencia son altos. Estados Unidos tiene su iniciativa CARSI (La iniciativa de Seguridad Regional en América Central) y Europa está ejecutando un programa importante de Protección de Fronteras con el SICA. Evidentemente se pueden reforzar las cooperaciones en este ámbito. Guatemala puede ser un país piloto para reforzar la cooperación policial y judicial.

Una segunda prioridad será en materia de Desastres Naturales, terremotos, huracanes o inundaciones. El caso de Haití es un buen ejemplo de convergencia de la Unión Europea, Estados Unidos, Canadá, y América Latina. Europa está mejor dotada en interrelacionar las capacidades militares y civiles, y ECHO tiene una experiencia y recursos importantes.

Tenemos un futuro muy prometedor en el triángulo atlántico y en la profundización de nuestras relaciones con el hemisferio. Nuestro espacio

está no solamente en el ámbito bilateral y regional, sino también multilateral, en Naciones Unidas, en el marco del G-20 o en cuanto a la conclusión de la Ronda Doha.

Tenemos que apuntar a la construcción de un espacio político que tenga a la democracia y a los derechos humanos como brújula de nuestras acciones, que vaya alimentando una sólida Asociación Política.

En paralelo, en un momento de crisis económica global, mayor énfasis debe prevalecer en la necesidad de liberalizar el comercio y las inversiones, de forma que fortalezcamos una Asociación económica que aporte prosperidad a nuestros ciudadanos y contemple una sociedad articulada, con inclusión social.

Nuestros esfuerzos conjuntos han de revertir en resultados mejores para nuestra prosperidad y seguridad de nuestras sociedades.

PARTE II

EL FUTURO DEL “CONSENSO DEMOCRÁTICO”

Democracia y Ciudadanía

María Salvadora Ortiz

En la actualidad, los estados latinoamericanos muestran un interés especial en alcanzar acuerdos significativos sobre aspectos básicos en los órdenes democrático y constitucional. A diferencia de la época, todavía reciente, en la que un esfuerzo semejante se veía impedido por la interferencia de un número importante de regímenes dictatoriales, el contexto de hoy es una democracia electoral fuerte y vigorosa, a la que se une la generalizada convicción de los avances logrados son vulnerables y se deben acompañar con nuevas acciones que permitan afianzar la democracia en un sentido amplio. Se impone, por lo tanto, una reflexión respecto a las falencias democráticas regionales, en particular en lo concerniente a dos ámbitos: la institucionalidad, y la gobernanza económica. Cada una a su manera, estas falencias limitan a los habitantes de América Latina el goce pleno de su ciudadanía.

La consolidación de las democracias y las dificultades actuales

Los avances experimentados por las democracias latinoamericanas en el transcurso de las últimas dos décadas son impresionantes. Las amenazas de golpes de Estado se han reducido y, cuando se materializan, se enfrentan a rápidos y contundentes rechazos rápidos, no sólo desde la comunidad latinoamericana, sino también en interior mismo de las sociedades. Los procesos electorales y no las acciones militares son el recurso de arbitraje fundamental en las disputas políticas internas en la región.

Sin embargo, todavía quedan pendientes numerosos desafíos. La democracia es un edificio en permanente construcción, cuya futura solidez depende de que se consolide un ejercicio cada vez más pleno de la ciudadanía. Siguiendo a Galeano, podríamos imaginar a la democracia como un horizonte que siempre se mueve, pero al que siempre debemos tender con nuestras prácticas colectivas. En el tránsito permanente hacia él, este horizonte se torna más inalcanzable, pero más esperanzador, en la medida en que se llena con nuevas aspiraciones ciudadanas, nuevas formas

posibles de participación social, nuevas posibilidades para garantizar la igualdad entre los individuos.

A esto se suma la necesidad de mantener abierto el debate respecto a la importancia de las instituciones como garantes del Estado de Derecho. Resulta evidente que la calidad de la democracia en los diferentes Estados no es homogénea y que aún se dan casos en los que las mayorías parlamentarias automáticas, y la falta de separación entre poderes limitan los debates en la esfera pública. Asimismo, la estrategia de reducción del campo político-social, de división discriminatoria entre oficialismo y oposición, con frecuencia da origen a un alineamiento bipolar que no refleja la diversidad de actores e intereses presentes en las sociedades y engendra una lógica conflictiva de la cual es difícil escapar. La creación de instituciones que permitan canalizar de manera constructiva las voces disidentes, es una de las tareas pendientes de las democracias latinoamericanas.

La superación de este déficit institucional implica un cambio en la forma en la que se concibe la democracia, un cambio hacia formas más participativas e inclusivas, no ya bajo el mandato vertical de un estrecho liderazgo, sino mediante una gestión más horizontal del espacio público. Es imprescindible propiciar un proceso de descentralización de las competencias y de la gestión de normas, y la apertura de nuevos espacios para la participación directa de los ciudadanos.

Una modificación institucional en este sentido resultaría en una mayor continuidad de las políticas públicas, que ya no se encontrarían sometidas a la voluntad de los dirigentes de turno sino que se enraizarían en el apoyo consciente de la ciudadanía. Además, con una mayor descentralización se aumentaría la eficiencia de los planes sociales, cuya formulación sería más cercana a las poblaciones de destino. Todo ello sin olvidar, claro está, que estas políticas descentralizadoras deben estar acompañadas de una mejor distribución de las rentas nacionales para evitar el surgimiento de nuevas asimetrías regionales.

Un tema ineludible en el contexto actual, es el de la libertad de información. En los últimos años, ha arreciado en diversos países de la región el debate en torno al alcance de este derecho y a su reglamentación. Más

allá de la discusión sobre la independencia de los medios de comunicación frente a los poderes políticos o económicos, es evidente que la base de una democracia verdadera y productiva en lo social es un electorado bien informado sobre las cuestiones que le afectan de manera mediata o inmediata.

De esta forma, la agenda política, tanto en el orden electoral como en el del ejercicio estatal, no solo debe ser pública, sino que además debe facilitar información sobre la discusión económica. La economía no debe seguir siendo una discusión de naturaleza eminentemente técnica: debe convertirse en una materia accesible a todos los ciudadanos.

El tema económico debe ser parte de la cultura política de los electores, de los maestros, de los trabajadores, de los representantes comunales y sindicales. Una crisis económica como la que está en curso les deja poco margen de acción política a los gobernantes si éstos no encuentran en la ciudadanía las resonancias necesarias para que las políticas económicas se puedan ejecutar con mayor grado de apoyo y de solvencia. La economía convertida en tema de discusión entre todos los ciudadanos parece ser también un componente básico de la gobernabilidad.

Al mismo tiempo, el tema de la equidad social debe abandonar el terreno de la retórica electoral para convertirse en un eje fundamental de las políticas económicas de los países latinoamericanos. Pero estas políticas deben ser planteadas desde una perspectiva de Estado que, alejada de los espejismos populistas, permita trazar líneas de desarrollo sustentables en el mediano y el largo plazo. Sólo de esta manera puede superarse la desigualdad social, un mal que aqueja a nuestras sociedades y disminuye la calidad de nuestras democracias.

Cada una de esas aspiraciones y posibilidades se tocan con los instrumentos de la economía, de las políticas sociales y de la organización estatal. Los desafíos para la consolidación democrática de América Latina pueden resumirse en las siguientes consignas:

- seguir fortaleciendo los regímenes electorales,
- ampliar las capacidades de las instituciones democráticas con inclusión de una ciudadanía activa y crecientemente informada,

- desarrollar Estados cada vez más eficientes y eficaces para implementar políticas de inclusión social e igualdad, con mayores grados de apoyo social.

Vale destacar que el cambio en estas áreas debe encontrar su motivación al interior de las sociedades. Las presiones exógenas pueden generar cambios en el corto plazo; pero si no reflejan la voluntad y las prioridades de la ciudadanía, difícilmente podrán tener un impacto duradero.

Un segundo espacio en el que se debe avanzar para la consolidación de la democracia en América Latina es el económico. Acercar la economía a la cotidianidad de los ciudadanos es solamente un primer paso en el esfuerzo por democratizar la política económica; es necesario, además, generar un modelo económico que aliente un crecimiento a la vez inclusivo y sustentable.

Durante la mayor parte de la década del 1990, el “Consenso de Washington” pareció instalarse en la región como la respuesta a esta necesidad. Y aunque probablemente haya sido una gran fórmula, al menos para mantener la estabilidad económica, no ha sido útil para resolver las carencias sociales que persisten en nuestras sociedades. Ni el crecimiento económico, ni el mercado garantizan, por sí mismos, las posibilidades de avance social. Y sin un avance en lo social, difícilmente podrá consolidarse la democracia.

Frente a este reto, emergió en América Latina un nuevo consenso acerca de los temas básicos para la gobernabilidad de la región. El decálogo expuesto ya en el Informe OEA-PNUD, reúne enfoques de las más diversas orientaciones ideológicas:

1. Elecciones libres, limpias y periódicas.
2. Estabilidad de los gobiernos y mejoramiento de las instituciones.
3. Las altas tasas de inflación son inaceptables.
4. La sustentabilidad fiscal es necesaria.
5. El comercio internacional es vital para desarrollo económico.
6. La desigualdad existente en América Latina es inaceptable.
7. La lucha contra la pobreza es prioritaria.
8. El empleo informal y precario debe reducirse.

9. El amparo social (seguridad social, salud, educación) debe ser parte integral de las sociedades.
10. El medio ambiente debe ser protegido.

En comparación con décadas anteriores, los países de América Latina presentan economías ordenadas, con bajas tasas de inflación y elites conscientes de lo que se puede, y también de lo que no se puede hacer en términos económicos. Comentario aparte merecen las políticas fiscales de la región. Nuevamente la situación dista de ser homogénea. Mientras en algunos países las elites comprendieron la importancia de un manejo responsable de las cuentas públicas, así como los límites de la política monetaria, la mayoría de los Estados aplican políticas fiscales sumamente regresivas, gravando el consumo más que el ingreso o la propiedad. El resultado es un aumento de la presión sobre las capas más pobres de la población y un sistema que, pese al crecimiento económico de la última década, no ha logrado disminuir la brecha entre los diferentes estratos sociales.

Pensando en el futuro, existen dos desafíos importantes en materia económica. El primero es saber cómo aprovechar la coyuntura favorable (en términos de crecimiento económico) que atraviesa la región, para evitar que luego debamos hablar de una nueva oportunidad perdida. A ello habría que añadir un segundo desafío que es incluso más relevante: cómo superar, si es que existe, la dicotomía mercado versus Estado. Es necesario aprender cómo enfrentar las tensiones sociales crecientes, derivadas de un avance social insuficiente pese al crecimiento económico. El último punto de la agenda consiste en la creación de un nuevo pacto fiscal que garantice el crecimiento inclusivo.

A modo de cierre: el futuro de las democracias en América Latina

El resguardo de la democracia no implica solo una vigilancia continua de los aspectos que sabemos débiles en nuestras regiones, sino que también conlleva una suerte de prognosis de las amenazas que, pudiendo surgir dentro o fuera de nuestras sociedades, vinieran a poner en cuestión la estabilidad democrática tan arduamente ganada. En este sentido, el foco de atención para la defensa de la democracia no está solo en los riesgos inmediatos de ruptura, sino en saber cómo será nuestra democra-

cia y cómo resolverá sus principales carencias. Es decir, cómo se convertirá en una organización de la sociedad que permita ampliar la ciudadanía. Considerando los aspectos señalados, quisiera resumir aquí algunas cuestiones insoslayables en la coyuntura actual y cuya resolución marcará el futuro de las democracias latinoamericanas:

1. El tema económico debe estar presente en la cultura política de la ciudadanía en su conjunto. Una crisis como la actual deja pocos márgenes de acción política a los gobernantes, si éstos no encuentran en la ciudadanía las resonancias necesarias para que las políticas económicas puedan realizarse con mayores grados de apoyo y de solvencia. La economía como un tema en la mesa de todos los ciudadanos es un componente básico de la gobernabilidad.
2. El tema de equidad social debe abandonar el terreno de la retórica electoral y convertirse en uno de los ejes principales de las políticas económicas de los países latinoamericanos. Pero estas políticas deben ser ejercidas desde una perspectiva de Estado que, alejada del populismo, permita trazar líneas de desarrollo sustentables en el mediano y el largo plazo. Sólo cuando los ciudadanos vean que la opción democrática conduce a beneficios tangibles para ellos y sus familias, será posible que el crédito de la democracia se mantenga y se profundicen los espacios de la gobernabilidad.
3. El tema de la equidad social pasa no solo por el desarrollo de políticas de índole directamente económica (en materia tributaria, de seguridad laboral y de generación de empleo), sino también por el fortalecimiento de aquellas instituciones del Estado que se ocupan de la salud, la educación o la seguridad ciudadana. No hay duda de que el fortalecimiento de todos estos ámbitos conducirá, en el largo plazo, a la creación de sociedades más equilibradas, más sanas, más cultas, con mejores opciones laborales y más aptas para el disfrute de su vida cotidiana y del tiempo libre.
4. Finalmente está la cuestión de las instituciones. Si bien los avances conseguidos en las últimas dos décadas han sido notables, la lista de tareas pendientes tampoco es breve. Dentro de la multiplicidad de desafíos que deberán enfrentar en los próximos años las demo-

cracias latinoamericanas, no es el menor la construcción de instituciones. Para lograr la consolidación es necesaria la presencia de instituciones fuertes y confiables que garanticen un espacio para la oposición y un límite al poder de las mayorías transitorias; de instituciones que reflejen la verdadera variedad de actores presentes en las sociedades latinoamericanas.

La consecución de todas estas metas no es tarea fácil. Sin embargo todas son parte de este horizonte móvil al que siempre debemos tender. Las formas específicas para acercarnos a estas metas pueden variar de país a país, pero debemos alimentarnos mutuamente de las experiencias exitosas de cada uno de ellos, de hacerlas comunes, porque esto nos permitirá minimizar los errores y ampliar las oportunidades de éxito.

La libertad y la democracia no son un punto de llegada, ni el final de una ruta. Son ambas. Y el camino, que se debe renovar siempre, es un libro en el que cada generación de ciudadanos imprime su escritura. Las nuevas generaciones de ciudadanos, como lo hemos visto en el Oriente Medio, cuentan con novedosos y potentes instrumentos de comunicación basados en no menos potentes tecnologías. Está en ciernes un cambio de paradigma, que da un nuevo poder a los ciudadanos y que, como en todas las épocas, se debe utilizar con responsabilidad.

La Comunidad Iberoamericana tiene ya a su haber veinte Cumbres, y de diferentes formas se ha trabajado para incidir en la Gobernabilidad democrática. Al término de la última Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, realizada en Mar del Plata, el señor Presidente de Paraguay, D. Fernando Lugo, anunció que el tema central sobre el que tratarán los mandatarios iberoamericanos en la XXI Cumbre, a celebrar en su país, será Modernización del Estado para el desarrollo. Tema que estamos seguros, pueda servir de referencia a todas las instancias de la Conferencia Iberoamericana, pero muy especialmente a la XXI Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno, para incidir en la modernización de las políticas de estado, la consecución de pactos fiscales, el desarrollo de la institucionalidad y el fortalecimiento del servicio civil, la transparencia, la coordinación multinivel y la descentralización territorial, el desarrollo de infraestructura, la seguridad y la participación ciudadana, la inclusión y la cohesión social, el impulso de las alianzas público-privadas

y la creación de sinergias para una cooperación internacional más eficaz y así continuar avanzado en la ruta de nuestras democracias.

La cual para nuestro Secretario General Iberoamericano, Don Enrique Iglesias contribuirá con los estados a dotarse de los medios adecuados para atender a las necesidades propias de su modernización, así como a responder a los requerimientos de los ciudadanos, recuperando su confianza.

Democracia: ¿conceptos diferentes o tercera ola populista?

Susanne Gratius

El consenso democrático

Desde que América Latina dejó atrás los regímenes militares, en ambos lados del Atlántico empezó a surgir un consenso democrático que incluía la celebración regular de elecciones libres, pluralismo político, libertad de expresión y separación de poderes. Este decálogo de mínimos se reflejó en diversas declaraciones conjuntas entre los propios países latinoamericanos, entre la UE y América Latina y en la Carta Democrática Interamericana, suscrita en 2001. A diferencia de los acuerdos de libre comercio que la UE empezó a entablar con determinados socios latinoamericanos siguiendo el ejemplo de EE.UU., la Carta Interamericana no ha tenido un eco en las relaciones europeo-latinoamericanas, pese al compromiso democrático que ambas partes reiteran en prácticamente todos sus documentos oficiales.

La afinidad política entre Europa y las Américas en torno a la democracia representativa empezó a debilitarse a partir del segundo lustro del siglo XXI, coincidiendo con el surgimiento de gobiernos de izquierda en la mayor parte del subcontinente latinoamericano. Esta tendencia correspondió no sólo a un nuevo contexto regional, sino también a cambios globales importantes. En una coyuntura internacional marcada por el ascenso de nuevas potencias con tradiciones tanto democráticas como autoritarias, el paradigma de la democracia y su promoción han perdido relevancia¹. Aunque siguen siendo conceptos vigentes, sus interpretaciones varían y, dentro del amplio marco democrático, en algunos países latinoamericanos han surgido otros modelos políticos denominados cali-

¹ Véase Thomas Carothers, *Democracy Promotion under Obama: Finding a Way forward*, Policy Brief 77, Carnegie Endowment for International Peace, Washington DC, February 2009.

ficados de democracia participativa o directa. Mientras que algunos² opinan que forman parte del fenómeno del autoritarismo populista, otros como Ernesto Laclau³ perciben el populismo como alternativa democrática a las fórmulas representativas que en muchos países no se han podido instalar y se transformaron en proyectos elitistas.

Hoy, parece altamente improbable que en un futuro próximo retornemos al consenso democrático de los años noventa. El reequilibrio global en detrimento de Europa y de Estados Unidos tampoco favorece el surgimiento de un triángulo atlántico que, en todo caso, sería más equilátero que en épocas anteriores. Asimismo, los tres actores no necesariamente comparten el interés de crear una alianza. La idea del triángulo atlántico, que surgió en los años ochenta, es ante todo un invento europeo que sigue teniendo más seguidores en la UE, y particularmente en España, que en las Américas. América Latina no es demasiado proclive hacia la idea de un triángulo, porque sigue viendo en Europa un contrapeso a la influencia de Estados Unidos, aunque poco a poco la UE esté siendo sustituida por China. Desde los tiempos de la doctrina Monroe hasta la actualidad, a EE.UU. no le gusta la idea de crear una alianza con Europa para administrar su propia esfera de influencia que históricamente ha sido América Latina.

Pese a los escepticismos y reticencias, coordinar nuestras políticas tiene sentido porque seguir por caminos separados impide cumplir con los objetivos comunes. Ejemplos para ello abundan, siendo los más evidentes las diferentes estrategias que han seguido Europa y las Américas para promover la democracia en Cuba y Honduras o las respuestas casi opuestas –la vía del desarrollo en el caso europeo y la militar en el caso de EE.UU. y muchos países latinoamericanos– contra el flagelo del narcotráfico. Aplicar políticas diferentes no ayuda a aumentar su eficacia y produce, muchas veces, efectos indeseados o incluso contraproducentes.

² Carlos Malamud, *Populismos latinoamericanos: Los tópicos de ayer, de hoy y de siempre*, Ediciones Nobel, Oviedo 2010.

³ Ernesto Laclau, *La razón populista*. Paidós, Barcelona 2005.

Al ser los principales interesados, España y Europa tendrían que convencer a los otros dos socios de que tiene sentido crear un triángulo. El principal argumento para estrechar las relaciones entre Europa y las Américas no es económico sino político: crear una alianza normativa basada en los mismos valores y principios. Sin duda, la democracia es nuestro principal vínculo transatlántico. Pero como también ocurre en otros muchos ámbitos, el trato que damos a la democracia refleja las asimetrías de una relación entre desiguales. Aunque en todas las Cumbres, latinoamericanas, europeo-latinoamericana y de las Américas reiteramos el firme compromiso con la democracia, las interpretaciones y visiones sobre este concepto son cada vez menos compatibles.

Dentro del amplio marco de la democracia hemos elegido tres caminos separados. En América Latina, poco quedó de la cláusula democrática del Grupo de Río – adoptada en los años noventa – después de la plena incorporación de Cuba sin ningún tipo de debate sobre el cumplimiento de los requisitos o la aplicación de la condicionalidad política. En las Américas, Latinoamérica y Estados Unidos llegaron a firmar una Carta Democrática Interamericana que cumplirá diez años en 2011, pero apenas ha sido aplicada⁴.

Aunque se puede cuestionar la utilidad práctica de este instrumento, es un documento firmado por 34 gobiernos democráticos salvo Cuba que refleja un alto grado de consenso y compromiso comunes. No existe un instrumento similar entre Europa y América Latina, cuyas relaciones se rigen por las cláusulas democráticas incluidas en todos los acuerdos. Éstas últimas explican (junto con la Posición Común de la UE) la ausencia de relaciones contractuales de la UE con Cuba.

Pese al compromiso formal con la democracia que constituye nuestro principal vínculo político, la vivimos de manera diferente en Europa, América Latina y Estados Unidos. Ante los crecientes malentendidos y los recientes roces con determinados gobiernos latinoamericanos, entre ellos los de Evo Morales y Hugo Chávez, sería importante abrir un debate franco y abierto sobre nuestras ideas y experiencias de la democracia.

⁴ Véase el artículo de Peter Hakim en este libro.

Para ello es necesario sincerar los argumentos y constatar que coexisten diferentes tipos de regímenes – todos ellos considerados democráticos –: el demo-populismo venezolano, la democracia participativa de Evo Morales, la variante socialdemócrata brasileña, la democracia personalista de Daniel Ortega o la democracia conservadora que representan los gobiernos de Colombia, Chile y México.

No hay que olvidar que esta misma diversidad política también está presente en el espacio de la UE, donde el Gobierno socialista de José Luis Rodríguez Zapatero en España representa el otro extremo de la escala ideológica a un Silvio Berlusconi o donde el Gobierno conservador alemán ha modificado los fundamentos de su tradicional política europea y europeísta a favor de un nuevo nacionalismo antes desconocido. Igual que en España, en EE.UU. se ha instalado la polarización política que se ha profundizado durante los ocho años del Gobierno Bush y debido a la crisis financiera. El antecesor de Barack Obama llevó la democracia hacia los extremos, mientras que el actual Presidente volvió a corregir gran parte de las disfuncionalidades democráticas. Por tanto, desde hace veinte años, en Europa y las Américas hablamos de la misma democracia, aunque nuestras experiencias ya no son las mismas que en la década de los noventa cuando se empezó a forjar nuestro consenso.

La democracia en las relaciones inter-, euro- e iberoamericanas

La Carta Democrática Interamericana se fundamenta en la “democracia representativa dentro del respeto del principio de no intervención”, hace alusión al “carácter participativo de la democracia” e incorpora la dimensión socioeconómica de la democracia. No obstante, su punto de partida es una definición tradicional de la democracia pluripartidista con libertades fundamentales y el respeto a los derechos humanos. Como instrumento común se adoptó una cláusula democrática que hasta ahora no se ha aplicado y explica en gran parte el fracaso de la implementación práctica de la Carta. Teniendo en cuenta el reciente debilitamiento del sistema interamericano y de la democracia representativa, existe cada vez menos una definición consensuada entre los 34 Estados americanos con la que se identifiquen todos los socios. Asimismo, es una Carta Democrática asimétrica, debido a la posición hegemónica de EE.UU. En cierto

modo, la fecha de la firma ilustra su peso: el 11 de septiembre de 2001, un día que siempre será conmemorado en EE.UU.

La definición de la democracia en las relaciones europeo-latinoamericanas es similar, pero con una matiz diferente y un compromiso menor. En todas las declaraciones de las Cumbres europeo-latinoamericanas se habla de la trinidad “democracia, Estado de derecho y derechos humanos”. Esta definición refleja claramente la preferencia europea, aunque la Declaración de la Cumbre de Viena de 2006 reconoce en su artículo 4 que “no existe un modelo único de democracia”. En el caso de la UE existe una cláusula democrática que se introduce en todas las relaciones con terceros países, siguiendo una sugerencia inicial latinoamericana (en este caso, Argentina). Aún así, diferente al sistema interamericano, esta condicionalidad democrática se aplica de forma unilateral, sin que la UE consensue posiciones con las contrapartes latinoamericanas.

Dicha condicionalidad está ausente en el sistema iberoamericano que originalmente pretende “promover la democracia y el pluralismo” (Declaración de Guadalajara 1991) dentro de los márgenes de la soberanía nacional, pero que privilegia el respeto de la soberanía nacional y el principio de la no intervención. Pese a que la Declaración de Viña del Mar es casi una “Carta Democrática Iberoamericana”, diferente a la interamericana no está institucionalizada como es el caso de la OEA ni tampoco implica compromisos concretos –teniendo en cuenta que Cuba fue uno de los firmantes. La iberoamericana es una democracia sin adjetivos que resalta la importancia de las instituciones y los partidos políticos, pero que incluye también el derecho de cada pueblo de “construir su propio sistema político”.

Democracia y populismo en América Latina

En América Latina coexisten al menos tres conceptos políticos diferentes: 1) la democracia representativa o liberal, 2) la democracia participativa o directa y 3) el populismo. Como parte de su prolongado proceso de emancipación e independencia, hoy se puede constatar que algunos países se han alejado de la vertiente representativa de la democracia que en la práctica política dominados por élites tradicionales no ha funciona-

do demasiado bien. De hecho, en gran parte de la región, las instituciones pesan menos que las personas, los movimientos políticos más que los partidos, el clientelismo y la corrupción son la regla y no la excepción, la separación de poderes suena a ciencia ficción y la política se ha trasladado de las instituciones a la calle. Ante los déficits de su vertiente representativa y las persistentes desigualdades en América Latina, se empiezan a manejar otros conceptos de la democracia. Si en los años noventa, la democracia representativa fue “the only game in town”, ahora han surgido modelos alternativos en clara oposición al concepto tradicional. En la actualidad coexisten tres proyectos políticos (2011): uno populista que disminuye (7 gobiernos), otro socialdemócrata que permanece (7 gobiernos) y uno conservador que crece (5 gobiernos).

Sin duda, la revolución indígena en Bolivia, la Presidencia de Rafael Correa en Ecuador, la perpetuación de Chávez en el poder, la conversión de Daniel Ortega del socialismo al populismo y los giros ideológicos de Lula en Brasil marcan una nueva etapa política de una región más independiente de Europa y EE.UU. Ello no sólo se debe a la coyuntura regional sino también global, con una mayor presencia de China y otras potencias emergentes en las Américas. Algunos países de la región están más lejos de EE.UU. y más cerca de China que combina el capitalismo del Estado con una fuerte dosis de autoritarismo.

Como fórmulas alternativas a la democracia representativa o liberal han surgido la “democracia deliberativa”, la “democracia participativa” y la “democracia comunitaria” o indígena. La nueva Constitución de Bolivia sugiere una definición única de “democracia participativa y directa, representativa y comunitaria”; la de Ecuador habla de “democracia representativa, directa y comunitaria”; la de Venezuela no pone adjetivo a la democracia hegemónica unipersonal de Chávez; y la de Brasil propone un “Estado democrático de Derecho” que se parece a la idea europea de una democracia intrínsecamente ligada a los derechos humanos y la separación de poderes.

La democracia participativa o directa puede ser dos cosas: 1) una fachada para cubrir el autoritarismo y la concentración de poder o 2) una fórmula creativa innovadora, como podría ser el caso de Bolivia, para integrar diversas tradiciones y culturas políticas. Sin embargo, en países

como Nicaragua o Venezuela, la idea de la democracia participativa se parece demasiado al populismo que es una “democracia” directa, aunque no por ello participativa.

El populismo en América Latina es casi un régimen político propio. No es sólo un estilo de gobierno, sino una fórmula de poder que ha perdurado en el tiempo. Hoy estamos ante la tercera ola populista después del populismo histórico de Getulio Vargas y Domingo Perón y el neopopulismo à la Carlos Menem o Alberto Fujimori⁵. El populismo latinoamericano es multifacético y tiene muchas sombras, pero también algunas luces. Es y ha sido históricamente una respuesta a la exclusión política y social. La ola actual se inserta en esta tercera gran transformación social que está viviendo América Latina después de la redemocratización y la estabilización macroeconómica.

El populismo se caracteriza por la ausencia de una ideología determinada; la relación directa entre líder y pueblo sin pasar por las instituciones; la llegada al poder de líderes anti-establishment, un cierto machismo al ser casi siempre hombres; y altos niveles de apoyo popular. Aunque no hay que confundir ser popular (como Lula que fue respaldado por el 80% de los brasileños) con ser populista. Históricamente, el populismo ha sido un movimiento de protesta de los excluidos contra las élites dominantes y su proyecto de modernización. Estas mismas raíces persisten en el movimiento indígena en Bolivia, en el chavismo que reivindica un socialismo del siglo XXI o en el sandinismo orteguiano que se niegan a reconocer que el mundo ha cambiado. Hay distintos tipos de populismo: el etnopopulismo desde abajo en Bolivia y en parte en Ecuador, el populismo autoritario-militar en Venezuela, el populismo post-revolucionario en Nicaragua o el populismo institucionalizado en Argentina.

El populismo es una zona gris entre autoritarismo y democracia. Por la sed del poder, muchos populistas (siendo Hugo Chávez el mejor ejemplo en la región) están más cercanos al autoritarismo que a la democracia. Los líderes populistas no crean ciudadanos sino seguidores. En el mejor

⁵ Susanne Gratius, La tercera ola populista de América Latina, Documento de Trabajo 45, FRIDE, Madrid 2007.

de los casos, el resultado es una democracia electoral sin Estado de Derecho. Pero tampoco se puede simplificar el populismo como anti-democrático. Los populistas celebran elecciones, viven del apoyo de los ciudadanos y crean —mediante referéndums y consejos populares— nuevas formas de democracia directa y participativa, sobre todo de aquellos ciudadanos antes excluidos del poder. En este sentido, el populismo latinoamericano se nutre del fracaso de las democracias representativas y de la injusticia social que crean la tierra fértil para nuevos populismos.

El populismo no es la causa sino la consecuencia de la debilidad democrática. No es una casualidad que el populismo resurge en Italia, en los países andinos y centroamericanos, donde los Estados son tan débiles como la democracia. Al denunciar las falencias del orden establecido, el populismo también tiene una función correctora. Conlleva casi siempre un cambio de élite, un alto grado de movilización y una mayor inclusión social. En fin, el populismo latinoamericano tiene muchas sombras pero también algunas luces que a veces se niegan a ver los europeos y norteamericanos. En este sentido y recordando nuestros propios populistas europeos, la democracia no es simplemente un valor compartido sino que merece un debate más abierto y honesto sobre qué entendemos de democracia y cómo podemos mejorarla más allá de declaraciones retóricas.

La democracia en la práctica: los casos de Cuba y Honduras

¿Qué resultados producen estas diferentes visiones, vivencias y percepciones en la práctica política? El mejor ejemplo para ilustrar sus efectos contraproducentes es el trato que Europa y las Américas dan a **Cuba**. Europa, Estados Unidos y América Latina tienen políticas diferentes, si no opuestas hacia la isla: Brasil y los demás países latinoamericanos reconocen el régimen castrista e incluyeron a Cuba en el Grupo de Río sin tener en cuenta la cláusula democrática que parece más una herencia de los noventa que una práctica actual. Después de la inclusión de Cuba en el Grupo de Río habría que considerar sinceramente la eliminación de la cláusula democrática. A través de su Posición Común que desde 1996 se debate cada año, la UE aplica una tibia política de compromiso condicional que cambia según las coyunturas en Washington, en La Habana y

Madrid⁶. EE.UU. mantiene una política ambigua entre los dos componentes compromiso y sanciones, cuyas prioridades dependen del juego doméstico y del grado de influencia de la comunidad del exilio.

Aunque nuestras posiciones se acercan en torno al compromiso, los objetivos no son los mismos. De hecho, América Latina reconoce que la Cuba castrista es – como en aquel momento parece haber dicho la ex Presidenta chilena Michelle Bachelet – “una democracia diferente”. La UE pretende promover una transición democrática pacífica y gradual desde el régimen actual. Y EE.UU. quiere acabar con el régimen cubano y reconstruir el país desde cero. ¿Qué consenso podemos definir si no coincidimos ni siquiera en el objetivo de una democracia representativa en Cuba? Tampoco está claro si tenemos la voluntad política de consensuar nuestras políticas. Lo que es evidente es que si seguimos teniendo instrumentos y objetivos diferentes no contribuiremos a la necesaria apertura democrática y económica en Cuba.

El segundo ejemplo es el caso de **Honduras**. Nuevamente había posiciones diferentes, aunque no opuestas. Diferente a Cuba, en Honduras compartimos el consenso inicial de condenar el golpe de Estado del 28 de junio de 2009, lo cual, comparado con épocas anteriores, fue un avance considerable. Sin embargo, durante la prolongada crisis, cuando el Presidente depuesto se había refugiado en la Embajada de Brasil, se empezó a romper el consenso latinoamericano. Mientras que algunos gobiernos, incluyendo el brasileño, no reconocieron las elecciones, otros aceptaron los resultados sin cuestionar el distorsionado contexto en el que se habían celebrado.

Al haber acogido a Manuel Zelaya en su Embajada, Brasil se vio obligado a liderar el “bloqueo del no”. Por su parte, EE.UU. y la UE acabaron aceptando sin más el nuevo gobierno y con ello legitimaron a posteriori un golpe de Estado que, independientemente de las causas que lo habían provocado, alteró el escenario electoral. De forma poco clara, España se mantuvo entre las dos posturas, ni aceptó las elecciones ni las rechazó.

⁶ Susanne Gratiús, La política de la Unión Europea en el triángulo Cuba-Estados Unidos-España, en: Revista Temas 62-63, abril – septiembre de 2010, La Habana.

Esta posición refleja una vez más la esquizofrenia de definirse como país iberoamericano y europeo e impactó, en mayo de 2010, negativamente en la Cumbre europeo-latinoamericana que un grupo de países latinoamericanos liderados por Brasil amenazó a bloquear.

A modo de conclusión, cabe resaltar que compartimos los mismos valores democráticos, pero los interpretamos y percibimos de maneras diferentes. Por tanto, nuestro mínimo denominador común sería “la democracia” sin adjetivos o “la democracia electoral”. De este consenso básico se desprenden tres opciones de tratar la democracia:

1. Aceptar este consenso mínimo cuando hablamos de la democracia y reconocer las diferencias existentes sin intervenir en asuntos internos. Esto es precisamente lo que hacen tanto la UE como la mayoría de los países latinoamericanos al no criticar o condenar el autoritarismo en Venezuela. Siguiendo esta lógica, habría que incluir “la democracia” sin adjetivos en nuestros documentos comunes y abstenerse a firmar compromisos conjuntos.
2. Seguir insistiendo en la democracia representativa como única fórmula aceptable, promoverla activamente y no reconocer otras prácticas o interpretaciones. Esto es lo que hace EE.UU. cuando condena la situación en Venezuela, en Bolivia e impone sanciones y restricciones diplomáticas. Muy similar es la posición de la UE hacia Cuba, pero no hacia Venezuela o Bolivia. Si elegimos esta opción, falta un mayor compromiso del lado latinoamericano que, al fin y al cabo, se inventó, en la década de los noventa, la condicionalidad democrática que ahora no aplica.
3. Iniciar una reflexión conjunta más sería sobre lo que entendemos de democracia y cómo la aplicamos en la práctica, tanto dentro como fuera del triángulo atlántico. Aunque las diferentes posiciones y recelos mutuos han impedido hasta ahora abrir un diálogo sobre la retórica y la práctica de los valores democráticos, superar estas reticencias es necesario si queremos avanzar hacia un triángulo democrático.

Mientras que no somos capaces de tener políticas comunes hacia países tan pequeños con escasa importancia estratégica como Cuba y Honduras es impensable que Europa y las Américas puedan ponerse de acuerdo frente a las complejas situaciones en países como Irán, Rusia o China. Esta falta de consenso en torno a la democracia explica que no actuamos conjuntamente en crisis internacionales. No obstante, si queremos crear una “Comunidad de Occidente” que se proyecta al mundo, deberíamos empezar a discutir seriamente lo que nos une y lo que nos separa.

Los nuevos golpes a la democracia y sus respuestas

Raúl Benítez Manaut

En América Latina, la cuestión de la debilidad de la democracia y la forma en la que actores autoritarios, criminales detentaron el poder en fechas recientes, se han vuelto temas de primer orden ¿Qué está pasando con la democracia en América Latina? Ésta es una pregunta principal, puesto que se están modificando los parámetros trazados en la última década del siglo XX.

Los factores que afectan a las democracias latinoamericanas son muchos. Junto al esquema liberal, que se sostiene en la construcción de un sistema electoral para la elección de gobernantes; han aparecido formas de democracia participativa popular que se radicalizan, como en los países andinos, a través de reformas de las Constituciones Nacionales, o al menos de parte de ellas. Un ejemplo es lo ocurrido en Venezuela, con la instauración de la República Bolivariana de Venezuela, o los cambios a las leyes de Bolivia, Ecuador o Nicaragua. A su vez la región presencia el ascenso de gobernantes provenientes de fuerzas políticas que personalizan el mando político presidencial, con lo que la conducción del Estado opaca la maduración de los otros poderes, como el judicial y el legislativo.

Otros factores que afectan a la vida democrática son: la incapacidad de los gobiernos para lograr imponer el Estado de Derecho; las presiones de Estados Unidos para evitar el “avance” del terrorismo, en especial durante la administración de George W. Bush (2001-2009)-; y el retorno de fuerzas conservadoras, como son los militares, actuando como grupo de presión.

En el presente ensayo se van a presentar dos ejemplos de amenazas a la democracia. Uno es la crisis de Honduras y el otro es el caso mexicano, específicamente la situación en Ciudad Juárez. Se trata de dos *test cases* que muestran las debilidades de las democracias, sea por el acoso de grupos de poder conservadores, o por la emergencia de fuerzas clandestinas y criminales, como es el caso mexicano.

Las amenazas a la democracia y la gobernabilidad se dan en dos niveles: la recuperación política de los llamados poderes oligárquicos fácticos del siglo XX y la amenaza de los nuevos poderes políticos ocultos del siglo XXI. El *positivismo* de los años noventa, cuando se discutían las transiciones a la democracia liberal tras la superación de los gobiernos militares, está en crisis. Ese optimismo se está desmoronando y estamos ante las puertas de un periodo *pesimista*, iniciado con el ascenso del populismo militarista personalista venezolano desde las elecciones de 1998. A ello se agrega la presión estadounidense por los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001, cuando la administración americana solicitaba a los gobiernos a instaurar una gran cantidad de políticas de seguridad que en ocasiones lesionaron los derechos individuales de los ciudadanos. El caso mexicano es ilustrativo al respecto. Por otro lado, dadas las limitaciones en el ciclo de transición a la democracia, su énfasis en la faceta electoral; los sistemas políticos quedaron endémicamente débiles y eso les dio fuerza a los poderes oligárquicos tradicionales para retomar el poder o expresar (imponer) sus posiciones.

En cada país estos poderes oligárquicos tradicionales se expresan de forma diferente. Están los militares, los empresarios, el clero, las clases medias, los sindicatos de la era desarrollista, entre otros. Por ejemplo, en México y Argentina se expresa nítidamente el poder mafioso de los sindicatos y el poder oculto de la corrupción. Algo similar ocurre en casi todos los países. A ello hay que agregar los *poderes ocultos* que, para ampliar su radio de acción, expanden su influencia controlando segmentos de los poderes político, económico, social y, en algunos casos, el militar. Colombia fue un claro ejemplo de ello en los años noventa del siglo XX, y hoy lo son México y países de América Central como Guatemala. En estos países los narcotraficantes han acumulado gran poder. En el caso mexicano, la revista *Forbes* señala que uno de los capos, el jefe del Cártel de Sinaloa Joaquín *El Chapo* Guzmán, ha acumulado más de 1000 millones de dólares. Estos desarrollos sin duda ponen en riesgo la calidad de la democracia, que aún se encuentra en construcción, y la amenaza para el futuro.

La crisis de Honduras

Hablando de los poderes tradicionales, vale la pena analizar al caso de Honduras. ¿Qué distingue la llegada al poder del Manuel Zelaya del resto de líderes populistas bolivarianos? En el caso boliviano, ecuatoriano, venezolano y nicaragüense, los líderes hicieron campaña electoral señalando su aspiración bolivariana, para lo cuál contaron con el apoyo del pueblo. Es decir, le dicen al pueblo que son bolivarianos y éste respalda esa opción. Manuel Zelaya nunca hizo eso. Llega al poder siendo miembro de la élite política tradicional hondureña y da el giro populista una vez en el gobierno. Nunca puso a consulta popular su afiliación al bolivarianismo, o las medidas que ésta fórmula de gobierno adopta.

Cuando Zelaya se enfrentó a una tremenda crisis de pagos, en el año 2008, producto del ascenso vertiginoso del precio de la gasolina, las grandes corporaciones, sobre todo Respsol y Exxon Mobil, le dicen a Zelaya: “Pagas o te dejo de dar gasolina”, después Hugo Chávez le ofrece la gasolina diciendo: “Hermano, no te dejes chantajear por esos tigres del imperialismo. Ahí está la gasolina”. Pero Zelaya no estaba aceptando gasolina gratis. Era un paquete bolivariano que incluyó el establecimiento de *células* bolivarianas entre dirigentes políticos populares, sindicales y estudiantiles, gasolina subsidiada, médicos cubanos y se agrega el tema del referéndum para buscar la reelección presidencial. Este último asunto fue lo que lo friccionó con la élite política tradicional, de la cual él era parte. Con esto, Zelaya empezó a dividir a su propio partido (el Liberal), al igual que a la coalición de partidos y líderes que lo llevó al poder; a la vez se enfrentó con el resto de la clase política hondureña en el Congreso y el Poder Judicial.

A partir de entonces, la élite política tradicional hondureña, muy unificada, empieza a ver en Zelaya una amenaza. Primero, porque durante la campaña presidencial él nunca les dijo “yo voy a ser bolivariano”. Los dirigentes en otros países sí lo hicieron, ellos no estaban engañando a nadie. Zelaya, quizá por necesidad, quizá por convicción, se hizo bolivariano, con lo cual abrió las puertas a una gran crisis institucional que a la postre derivaría en el golpe de Estado del 28 de junio de 2009. En segundo lugar, éste golpe, a diferencia del resto de los cuartelazos militares que hubo en América Latina en la época de la Guerra Fría, no se lo puede

calificar de conspiración, fue muy abierto. Como Presidente, Zelaya había polarizado a las élites políticas y sociales del país. En su contra se habían aliado el clero institucional, las clases medias y, al final, para consumar el golpe, se *solicitó* a los militares que actuaran. Los militares, rompiendo la lógica elemental de la cadena de mando basada en la obediencia a la autoridad del Presidente, lo destituyeron, siendo claramente un golpe de Estado. Pero los militares fueron sólo la punta final de la cadena. No fue un golpe de Estado militar clásico, fue un golpe cívico-militar oligárquico. Por ello, no fue un militar quien se ocupó de gobernar Honduras; sino que ascendió el presidente del Congreso, Roberto Micheletti, miembro del mismo partido que Zelaya, que además contó con el respaldo del Poder Judicial.

Tras el golpe, se pensaba que la condena internacional iba a derribar al Gobierno de Micheletti; sin embargo, éste resistió gracias a la unidad existente en el seno de la élite en el poder, enfrentando a una resistencia interna --que se construyó sobre la marcha-- muy débil, que condenaba el golpe de Estado y hablaba de la legitimidad y legalidad del presidente Zelaya. Pero éste, que había roto los pactos de la oligarquía, contaba con una base de apoyo interno muy débil y con un respaldo internacional *bolivariano* también muy endeble.

En Honduras, el multilateralismo latinoamericano entró en una grave crisis. El gobierno *de facto* buscó su legitimidad continuando la convocatoria para realizar las elecciones el 29 de noviembre de 2009. Los simpatizantes de Zelaya postularon el bloqueo de las elecciones como la clave de su accionar. América Latina se dividió por el tema electoral porque nadie en su sano juicio podía condenar esas elecciones. Algunos Presidentes como Oscar Arias de Costa Rica, o los de Panamá, Perú, México y Chile no respaldaron el proceso de condena a las elecciones de forma abierta, pero sí de forma pragmática. Otros Estados, como Guatemala y El Salvador, lograron salir mejor librados diplomáticamente de la crisis de Honduras puesto que no se involucraron. Aquellos presidentes comprometidos con Zelaya, como Hugo Chávez, se aislaron y no encontraron eco a sus esfuerzos para presionar con mayor energía al gobierno *de facto*. En el caso de la OEA, en un principio sostuvo el regreso de Zelaya, y posteriormente tuvo que dar un viraje realista, hacia el paulatino recono-

cimiento de las elecciones como medio de solución de la crisis, igual postura asumió Estados Unidos.

El multilateralismo latinoamericano, que promulga la defensa de la democracia, se deterioró porque la condena a un proceso electoral técnicamente bien realizado (aunque ciertamente en condiciones políticas adversas) difícilmente puede prosperar. Además, aparece el tema de la comparación con otros casos polémicos, como por ejemplo, con procesos electorales mucho más irregulares como las elecciones de la ciudad de Caracas. Esto le quita validez a la Carta Democrática Interamericana y sus postulados de defensa de las instituciones.

Por ello, frente democracias débiles, la proliferación de líderes populistas, que hacen una mala lectura de cómo sus acciones afectan a la élite en el poder, puede llevar a retrocesos democráticos muy fuertes. Ello se observa en Honduras, donde a dos años del golpe, el resultado es un Estado muy debilitado con instituciones muy deterioradas, tanto por las políticas de Zelaya, como por el mismo golpe y la crisis que lo sucedió.

El acoso a la democracia en México

El caso de México es sintomático. La consolidación de la transición a la democracia está impedida tanto por los poderes tradicionales del siglo XX como por los emergentes del siglo XXI. Se ha hablado mucho en México de que el cambio del partido en el año 2000, tras 71 años de gobierno ininterrumpido del Partido Revolucionario Institucional (PRI), no significó la transformación de las condiciones políticas y sociales del país, así como tampoco afectó los privilegios de los grupos de poder político y económico. Las estructuras corporativas antidemocráticas sobre las que se asentaba el control de la población trabajadora, obrera y campesina, (fundamentalmente, los sindicatos), permanecen inalteradas; no se avanza en mecanismos de transparencia informativa real sobre la corrupción gubernamental, a pesar de haber cambios significativos (en lo legal) con la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI); y muchos segmentos del Estado, como el de la defensa, parecen inmodificables.

México es un país dividido y polarizado en lo político y en lo social. Tiene segmentos muy modernos económicamente, y en lo político se ha dado una gran evolución democrática; pero también hay otros estados del país muy atrasados políticamente. Estados de la república que están gobernados por las oligarquías más corruptas conviven con estados con gran modernidad, democracia y transparencia.

El emergente poder del narcotráfico es el principal obstáculo para la evolución del país. Gracias a la guerra declarada los grandes cárteles en Colombia en los años noventa, y al cierre del corredor Caribe entre Colombia y Estados Unidos, el narcotráfico debió buscar nuevas rutas, encontrando a México y América Central como opción. Esto fortaleció a los grupos criminales mexicanos, quienes fueron acumulando un gran poder económico, transformándose de intermediarios de los colombianos en dueños del negocio.

El narcotráfico entre México y Estados Unidos era tolerado por los gobiernos de ambas partes. Era un narcotráfico arreglado desde el fin de la Segunda Guerra Mundial. Creció como una actividad económica más, con la característica de que era ilegal, pero no era castigada, pues tampoco era penalizado el consumo en Estados Unidos, principalmente en California, Texas, y otras grandes ciudades. La exportación de la marihuana y heroína, y su demanda derivada del *Californian way of life*, surgido después de la segunda guerra, pero con mayor fuerza desde la guerra de Vietnam. Nadie reprimió ni la producción, ni el comercio, ni el consumo. Los productores de marihuana y heroína en México eran prósperos hombres de negocios, no había violencia, vendían sus productos y cruzaban la frontera casi legalmente hasta el año 1985. Cualquiera podía cruzar y regresar sin ningún problema.

La primera guerra del narcotráfico comienza con Ronald Reagan. Después, en los noventa, el Presidente Clinton emprendió una enérgica campaña contra el consumo y, a nivel internacional, se fue configurando el Plan Colombia para reducir el poder de los carteles colombianos. La exportación de cocaína transforma el perfil del narcotráfico, pues este producto pronto se convierte en el más rentable del mundo.

A inicios del siglo XXI cambia el parámetro y los narcotraficantes encuentran en México un terreno muy fértil por dos razones: a) un Estado en descomposición, transitando hacia la democracia, en una rotación de élites muy rápida; y b) Estados Unidos concentran su atención en la guerra al terrorismo, no al narcotráfico. EE.UU., focalizando y reformando todo su aparato de seguridad para la guerra contra el terror, se olvidó momentáneamente de los narcotraficantes latinoamericanos. Luego, cuando reparó en que los carteles eran una amenaza, debido a su crecimiento, se retoma la guerra al narcotráfico, aunque tardíamente.

¿Qué pasó entre 1990 y el año 2005-2006? Creció el poder del narcotráfico económico, político y social, en paralelo al mercado de armas libres en Estados Unidos. Hay 8.000 armerías vendiendo armas libremente en los cuatro estados del sur de Estados Unidos, y hay más de 10.000 ferias de armas los domingos. Es el paraíso de los narcotraficantes. En un principio, los carteles se limitaron a adquirir armas. Su uso recién se generalizó cuando el Estado mexicano les declaró la *guerra* (2006-2007), y cuando aumentó la competencia entre las organizaciones criminales por el control de embarques, puertos de entrada, rutas carreteras de transporte, bodegas en las ciudades y finalmente la exportación a las fronteras del sur de Estados Unidos.

Declarar la guerra es muy peligroso, porque se corre el riesgo de que no haya victorias rápidas. Cuando los gobiernos latinoamericanos declararon la guerra a la pobreza, lo cual han hecho en reiteradas ocasiones, tanto a nivel nacional, como en foros multilaterales, muy pocas veces han tenido éxito, y éste ha sido muy lento y de largo plazo. Lo mismo sucede con la guerra al narcotráfico.

Cuando el Presidente Felipe Calderón le declaró la guerra al narcotráfico, se ve en la obligación de recurrir al instrumento de la guerra: las Fuerzas Armadas. En México hoy se critica esta estrategia y el resultado de utilizar medios militares en esta guerra. No se critica el combate al narcotráfico. El narcotráfico es un poder paralelo, oculto, y que debe ser neutralizado de alguna manera, sobre todo por sus efectos en la convivencia social, la estabilidad política, y la democracia. El país no puede soportar los niveles de violencia que se observan en las ciudades del norte, como Juárez, Reynosa, Matamoros o Nuevo Laredo.

Ciudad Juárez está totalmente militarizada¹ y cubierta por la policía federal y el ejército, pero la violencia provocada por el enfrentamiento entre los carteles no cesa. Desde que Felipe Calderón accedió a la presidencia, en diciembre de 2006, la cifra de muertos por la violencia asciende a 25.000. Ciudad Juárez concentra casi el 25% de ellos. En otras ciudades como Matamoros, Reynosa, Culiacán y ahora Monterrey, un importante polo industrial, el aumento de la violencia también ha sido significativo.

En México, la violencia y los homicidios, de forma asombrosa, se han convertido en indicadores de gobernabilidad y eficiencia gubernamental. Este es el verdadero motivo por el cual el Presidente Felipe Calderón, también de forma inusitada, reconoció la incapacidad de las propias fuerzas del Estado mexicano para combatir a los grandes carteles del narcotráfico y solicitó la ayuda de EE.UU., a través de la Iniciativa Mérida. En éste país, sus servicios de inteligencia conocen mucho del narcotráfico en México, pues la droga ingresa a su territorio a través de los Estados de California, Arizona, Nuevo México y Texas para luego ser distribuida en todo el país e incluso Canadá. Además, en EE.UU. se lavan y legalizan parte importante de las ganancias. Por último, es allí donde los sicarios adquieren sus armas, amparados por la Constitución y las leyes de derecho a la autodefensa, que facilitan a cualquier ciudadano la adquisición y el resguardo de dichas armas.

En México, el debate acerca de la seguridad nacional se focaliza así: ¿se gana o se pierde la *guerra* al narcotráfico? Sostener que México es un *Estado fallido*, o que está en esa dirección es una falacia; sin embargo, hay ciudades, así como estados del país, en donde sí se podría sustentar esa hipótesis. Es el caso del estado de Chihuahua (frontera con Texas), y en especial de Ciudad Juárez. En noviembre de 2009, en una inusitada petición hecha por el empresariado de Ciudad Juárez, la presidenta de la Asociación de Maquiladoras de Exportación y el líder local de la Cámara

¹ Cabe mencionar que el caso de Ciudad Juárez es particular y no representa al conjunto del país. Pese a que los medios de comunicación parecen generalizar, debe quedar claro que México no es Ciudad Juárez. No se observan despliegues militares en las tres principales ciudades del país: Distrito federal, Guadalajara y Puebla. Ciudad Juárez tiene un millón de habitantes, en un país de 110 millones.

Nacional de Comercio, llamaron a la ONU para que envíe Cascos Azules, dada la gravedad de la situación y la inseguridad, argumentando que por la violencia ya habían sido cerrados y trasladados a otros lugares (muchos de ellos a El Paso, Texas), 6.000 negocios:

“Estamos pidiendo que se forme un grupo que pida a la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos su intervención, así como de un grupo de las fuerzas de paz de la ONU que frenen esta incontrolable situación de violencia. Ciudad Juárez no ha recibido ningún tipo de atención de parte de las autoridades, por lo que está considerada la ciudad más violenta del mundo, con los índices más altos en cuanto a muertes se refiere, porque ya tener un índice de más de 10 muertos por día ya es considerado una zona de guerra”.

Esta declaración es una muestra de la desconfianza hacia los gobiernos (municipal, estatal y federal) por parte de la población de Juárez, cuyas autoridades no han logrado frenar el nivel de impunidad y enfrentamiento que se da entre carteles rivales del narcotráfico. El gobierno federal mexicano señaló que el pronunciamiento es completamente descabellado y que está fuera de lugar. Sin embargo, es un indicador de la incapacidad del Estado para dar salida a esta descomposición en el nivel de gobernabilidad del país.

México comparte la frontera con EE.UU. Ello obliga a que este problema, de por sí interméstico, deba ser tratado tanto de forma bilateral como multilateral. EE.UU. impulsa con la Iniciativa Mérida una ayuda de 1,400.00 millones de dólares destinada a fortalecer las capacidades de las instituciones del gobierno federal para el combate al narcotráfico; luchar contra la corrupción; dotar de nuevas tecnologías de detección y equipo a las fuerzas armadas y la Policía Federal; y con algunos segmentos se dedicados a la prevención y políticas sociales. Dicha iniciativa está en sus primeras etapas de implementación, por lo que es difícil evaluar sus resultados.

Otra variable fundamental son los derechos humanos. Tanto en los enfrentamientos ente los carteles, como en las acciones de las fuerzas armadas y las policías, están siendo perjudicados civiles inocentes. La guerra está provocando un caos de derechos humanos en México, siendo ésta

una variable que debilita aún más a la democracia. En síntesis, esta grave crisis de seguridad disminuye la calidad democrática de diferentes maneras: alimenta la corrupción gubernamental; altera el funcionamiento de los partidos políticos; y, lo más grave, afecta a la ciudadanía no involucrada.

Reflexión final

De los dos ejemplos analizados, el de Honduras y México, se pueden extraer lecciones duras para América Latina. En el primer caso pudo más un golpe de Estado que la diplomacia. Además, demostró los problemas de cuestionar un proceso electoral que, si bien imperfecto, puesto que excluía a los candidatos zelayistas, estaba revestido de una legalidad suficiente. En México, emplear los recursos estratégicos del Estado, como son las fuerzas armadas, contra las organizaciones criminales demuestra que “la violencia contra la violencia sólo engendra más violencia”, y que el Estado no tiene los instrumentos adecuados para hacer frente a un desafío de la envergadura del narcotráfico.

En toda América Latina existe el riesgo de que los poderes fácticos regresen a ser los que manejen las democracias y que restrinjan su cobertura y calidad. Del otro lado, los nuevos poderes emergentes criminales limitan la capacidad del Estado para que sea verdaderamente democrático. Igualmente, las fuerzas políticas no democráticas del pasado, como lo demostraron los militares hondureños al responder a las elites dominantes, son un factor a tener presente. Otra variable es la emergencia de fuerzas políticas que tensan y polarizan las relaciones sociales, poniendo en duda los precarios avances logrados, así como el Estado de Derecho. Por todo ello, estamos ante un escenario pesimista en lo que respecta a la evolución de las democracias.

La carta democrática transatlántica

Peter Hakim

Como lector de George Orwell siempre tengo un problema al hablar sobre la democracia, porque recuerdo un ensayo suyo muy importante: “*Política y la lengua inglesa*”. En éste escrito, Orwell presenta una lista de palabras, y declara que cuando la gente dice alguna de ellas es probable que esté mintiendo. Una de las palabras de su lista es “democracia”. Obviamente, él estaba escribiendo en los años cuarenta y desde entonces mucho ha cambiado. No todos los que usan la palabra democracia mienten. Pero mucho de lo que se oye sobre la democracia es mentira. Se usan tantas maneras distintas para describir lo que es democracia. Sin entrar en detalle, estos debates sobre democracia son muy difíciles porque hay muchas maneras de hablar sobre la democracia y muchos usan la palabra para sus propios fines políticos.

He sentido cierto pesimismo sobre la democracia en América Latina, y no sé si estoy de acuerdo con este pesimismo. Para alguien que fue por primera vez a América Latina en los sesenta a Brasil, donde viví durante cuatro años, después a Perú, Chile, y también a Argentina, esa fue una época para ser pesimista. Hoy en día el pesimismo no se justifica. En cierta forma, soy más pesimista sobre la democracia americana. Sobre América Latina, me sorprendió escuchar, cuando ganó el Presidente Piñera de la derecha, derrotando la concertación del centro izquierdo en Chile, que todo el mundo decía: “no va a haber cambios, todo va a seguir casi igual”. Después se habló de Brasil, y de nuevo escuché que las elecciones van a cambiar poco. Hoy, en Estados Unidos ocurre lo contrario. Después de cada decisión de subcomisiones del Congreso, después del resultado de cada votación se habla de crisis, o de transformaciones políticas. Hay desafíos y amenazas a la democracia en cada país de América Latina, pero es necesario hacer un análisis más equilibrado.

Ahora, sobre la Carta Democrática, surgen dos preguntas. Primero; ¿necesitamos una carta democrática semejante para el triángulo EE.UU.-UE-América del Sur? Y segundo, de existir (si existiera) ¿podría funcionar? Respecto a ambas,, no tengo un argumento o una respuesta limpia y

coherente, sino más bien una serie de ideas. Primero, leyendo la Carta Democrática, creo que es uno de los grandes documentos del sistema interamericano. El hecho de que fuera redactada y firmada por casi todos los países es un avance muy importante. Esto fue en el 2001 y hasta Hugo Chávez la firmó, aunque con ciertas reservas. Ello es algo realmente impresionante.

La Carta tiene tres funciones principales:

1. Codificar las normas existentes sobre democracia en el continente.
2. Ligado con el punto anterior, comunicar con autoridad a los países del hemisferio cuáles son sus obligaciones. No es una ley, sino una declaración de obligaciones de los países. Cada país tiene la obligación de seguir la Carta.
3. Crear cierto mecanismo y un marco analítico para la comunidad de países para responder a las violaciones de la democracia.

La tercera función es la más novedosa. La idea es que la gobernanza de un país es la preocupación de todos los demás. Sin embargo, este tercer objetivo no funcionó en la práctica. Desde que se inició la Carta, sólo una vez ha sido aplicada seriamente el año pasado en Honduras. Su aplicación no fue muy elegante y no produjo un resultado ni rápido ni muy bueno. Por lo tanto, es válido preguntarse: si no se puede aplicar exitosamente en Honduras, ¿en dónde sí se puede?

Hay dos razones principales que explican por qué no ha funcionado la Carta. Primero, la Carta en sí tiene sus fallos y carece de algunos elementos necesarios. El segundo punto, el más importante, tiene que ver con la aplicación de la Carta por la OEA. Hoy en día es casi imposible que la OEA pueda desempeñar esta función debido a las diferencias, los conflictos, y las tensiones presentes en la política interamericana.

En la Carta hay varios puntos que necesitan ser revisados:

1. Carece de los mecanismos necesarios para la implementación. El Secretario General de la OEA no tiene el poder de decidir si debe responder frente a una situación. Necesita una invitación a actuar de los Estados miembros. Cuando se habla de falta de democracia

en X, Y o Z, en Venezuela o donde sea, no hay ningún país que pida que la OEA actúe. Se habla mucho, se critica, pero ningún país ha pedido que se aplique la Carta Democrática en Venezuela.

2. Solamente el Ejecutivo puede activar la Carta, no otras instancias del gobierno como el Congreso o el Poder Judicial. Sólo la oficina del Presidente tiene acceso a la Carta. Las otras ramas del Gobierno no. Y, por supuesto, las organizaciones no gubernamentales no tienen ningún derecho frente a la Carta.
3. La Carta, en ningún aspecto, realmente enfrenta la tensión fundamental entre los principios del sistema interamericano: la democracia y la demanda de no intervención. Esos son los dos pilares del sistema, dos bases que en ocasiones son incompatibles. La democracia y los derechos humanos son una columna, una base de principios del sistema interamericano. Y la “no intervención” es la columna de las operaciones, de las acciones. A veces se resuelven conflictos de este estilo diciendo: “bueno, si la amenaza a la democracia es tan grande, se debe actuar”. No es malo tratar de encontrar un equilibrio, un término medio. Pero nunca ha sido suficientemente grande la amenaza a la democracia, solamente después de un golpe. Nunca se llegó al nivel de violar la “no intervención”.
4. La Carta sólo puede aplicarse en países pequeños. Si Honduras pudo resistir, imagínense los obstáculos para intervenir en países grandes como Brasil o EE.UU: México nunca va aceptar una intervención colectiva. Tampoco Argentina ni Colombia ni Venezuela ni muchos otros. Todos tienen el poder para evitarlo.

Mucha gente culpa al liderazgo de la OEA por el poco éxito de la Carta. Es cierto que la OEA está siendo muy criticada hoy en día, pero no recuerdo que alguna vez se haya dicho que la OEA estuviera funcionando bien. Ha tomado decisiones importantes y yo creo que, en cierta forma, despierta más expectativas que nunca: esperamos algo de la OEA. Cuando no funciona, cuando no hace lo que esperamos, criticamos al Secretario General. Y eso es lo que es absurdo, dado el hecho de que tiene muchas restricciones, impuestas por su parlamento, su consejo permanente, que representan los intereses de los países miembros.

Las críticas actuales al Secretario General son de dos tipos. Una, es que no está tomando iniciativas, que está dejando abusos en todas partes sin responder. El otro es que toma demasiadas iniciativas, es demasiado agresivo. Por separado, ambas críticas pueden ser correctas, pero juntas son contradictorias.

De cualquier manera, el fallo en la aplicación de la Carta tiene poco que ver con la OEA. La OEA es un organismo multilateral, como tal dependen de un consenso de países, por lo que siempre será menos eficiente que un país individual. Funcionar menos eficientemente que gobiernos y corporaciones es la realidad de todo organismo multilateral.

Creo que las principales razones por la que la Carta Democrática no funciona son las diferencias políticas e ideológicas entre los países de América Latina y la gran desconfianza que hay en toda la región; desconfianza entre los países, desconfianza entre Estados Unidos y América Latina. Básicamente, cualquier Carta, cualquier Constitución, cualquier sistema político depende de la confianza, depende de la disposición de los participantes de hacer concesiones, de aceptar acuerdos. Ningún sistema político puede funcionar, como vemos muy claro en Estados Unidos, cuando se llega a un punto de polarización, de división. Y mucho menos un sistema que está compuesto de países distintos donde, obviamente, conseguir un consenso es muy difícil.

Existieron, desde mi perspectiva, dos consensos muy importantes en la OEA durante el año pasado: primero, al admitir de nuevo a Cuba en la OEA y, segundo, el caso de Honduras. Y aunque en los dos hubo consenso, éste no era profundo, sino superficial, y se rompió casi antes de formarse. Era un consenso porque eso era lo que se quería mostrar, pero no existía un verdadero acuerdo.

La esperanza depositada en la Carta Democrática es que resuelva los problemas de democracia. Que no se limite a enumerarlos, publicarlos, o condenarlos, sino que los resuelva. Este no es el objetivo, por ejemplo, de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. La Comisión ha hecho un brillante informe sobre abusos en Venezuela, pero nadie espera que la Comisión vaya a Venezuela a hacer algo para aliviar la situación. Solamente hace públicas las violaciones y esa tal vez sea su función más

importante. Sin embargo, la Carta no contempla la posibilidad de publicitar las violaciones; por lo tanto la Carta levanta más expectativas de las que puede satisfacer.

En el triángulo creo que va a ser mucho más complicado tratar de tener una Carta, porque no se puede concebir su uso contra los países de América del Norte y Europa. Imagino que apuntará sólo a América Latina o, incluso, sólo a los países más pequeños de América Latina.

PARTE III

UN DIÁLOGO MÁS HORIZONTAL SOBRE LA MIGRACIÓN

Políticas de Migración en Estados Unidos

Javier Urbano Reyes

Desde hace muchos años, la migración internacional se ha vuelto uno de los temas de mayor atención para los diseñadores de política pública en el mundo. Es cierto que el movimiento de poblaciones aparece con otras agendas, como la del medio ambiente, el cambio climático, el narcotráfico y el desarrollo de fuerzas paralelas ilegales que retan al Estado, entre otras. La mayor parte de estos temas han sido estimados como transversales en el interés de las naciones en el sistema internacional y a tal efecto, se han establecido agendas, acuerdos, convenciones e incluso se ha desarrollado un cierto nivel de institucionalización para gestionar estas problemáticas.

En el caso de los flujos migratorios internacionales, la situación es distinta. Más que convergencias, lo que ha supuesto este fenómeno es el fortalecimiento de las políticas diseñadas desde la perspectiva unidimensional de los Estados, lo que equivale al aumento de las restricciones a la inmigración, la reducción de los elegibles para la integración, la baja en el número de personas aceptadas para el refugio o el asilo, arguyendo la prioridad de los intereses nacionales. Ha primado más la divergencia que la convergencia de intereses, quizá por dos factores poco abordados y menos aun reflexionados: una crisis económica y una crisis conceptual.

Por lo que respecta a la primera, no hay un lugar en el planeta que, en sus diferentes niveles, no haya sufrido el embate de la crisis económica, del desempleo, de la inflación y sus secuelas, lo que incluso ha llevado a diferentes funcionarios internacionales a lanzar una autocrítica a propósito de la funcionalidad del modelo de crecimiento imperante. Esto ha influido en la consolidación de una visión negativa sobre la migración que tiende a considerarla como un problema, asociado claramente a las cuestiones como que los migrantes “roban empleos” o “se aprovechan de la seguridad social”, entre otros discursos afirmados en el desconocimiento y la ignorancia.

Por lo que respecta a la crisis conceptual, ésta es aun más evidente: “[...] cuando una etapa histórica tiene como eje de debate reflexiones conceptuales –los conceptos viejos no acaban de servir para las nuevas realidades, las nuevas realidades no acaban de ser abarcadas conceptualmente- estamos en un periodo de cambio [...] Estamos en una situación de ‘bloqueo conceptual’ al pensar que la democracia sólo es posible con un estado-nación homogéneo” (Barrera; 2009)

Lo que sucede en la actualidad con la migración internacional es que ha desnudado una falta de ideas para su gestión, y lo que es peor: se ha pretendido enfrentar esta problemática con categorías hechas para situaciones prevalecientes en la Guerra Fría y que en la actualidad son disfuncionales, no aptas para su aplicación porque su diseño se realizó pensando en fronteras cerradas, en la homogeneidad como categoría y como misión del Estado. Ahora, la política pública se diseñaría aludiendo a categorías tales como la diversidad, la cooperación internacional, la transnacionalidad, la múltiple nacionalidad, y para estas categorías el Estado es “analfabeto”, requiere un proceso de aprendizaje que reoriente su desarrollo anterior.

Por tanto, en el tratamiento de la migración internacional, ¿hay que empezar por las ideas, por los conceptos o por la política instrumental?

Para responder a esta pregunta, es necesario establecer un marco de referencia. Uno de los ejemplos más relevantes es Estados Unidos, el país paradigmático, para bien o para mal, del desarrollo de una nación inmigrante, cuyo potencial, cuyo origen, presente y porvenir están asociados indisolublemente a *los que vienen de un camino*, parafraseando a Carlos Fuentes (Fuentes; 96).

1790 es el antecedente más antiguo de las políticas migratorias en Estados Unidos. Esta política, que podríamos denominar como *libre*, denota una concepción basada en la división racial y en las ambiciones de creación de un país homogéneo, pues la categoría de *libres* correspondía únicamente a los fundadores, no a las comunidades negras o indígenas, cuyo valor era menor a los blancos, según las ideas de la época. El primer marco de orientación que podemos advertir es la condición tremenda-

mente excluyente respecto de otras nacionalidades. Así nace la política migratoria estadounidense.

Entre 1882 y 1906 hay cambios sustantivos en las políticas migratorias de Estados Unidos. Una primera fase se caracteriza por la utilización de variables étnicas y raciales como criterios de exclusión, que, en su momento, se vieron reforzadas por las ideas de la diferenciación natural. En 1906 se implantan los mecanismos de integración y las variables de adaptación, esto es, eran elegibles aquellas personas que tuvieran capacidad de adaptación para los procedimientos de regularización y demás requisitos.

De 1907 a 1908, una de las víctimas focalizadas de las políticas restrictivas son japoneses y chinos, a propósito del tristemente célebre *pacto de caballeros* entre China, Japón y Estados Unidos, cuyo objetivo era la no aceptación de trabajadores de esos orígenes nacionales en el espacio agrícola estadounidense.

En 1921 se consolida la política de *racialización* cuya estrategia insignia era la implantación de cuotas por orígenes nacionales. Se reafirma la idea de la diferenciación por la vía de la política de integración y, por supuesto, los elegibles para este proceso. Sin embargo, aquí podemos identificar un momento decisivo en la historia migratoria para esta nación: hasta este año, la política migratoria de Estados Unidos no había diseñado ninguna ley dirigida expresamente a contener la migración mexicana ni la canadiense, ni tampoco se había institucionalizado la política de contención en la frontera sur. Ello hará que éste ambiente sea propicio para la movilidad libre de recursos humanos en el contexto de la Segunda Guerra Mundial (Urbano; 2006).

En 1950 hay un cambio sustantivo respecto del perfil de la política migratoria en Estados Unidos. A partir de entonces, la orientación de la lucha contra el comunismo se añade a los criterios raciales y nacionales. Uno de las regiones más afectadas por las *políticas migratorias ideologizadas* es Latinoamérica, que ve surgir una serie de movimientos, gobiernos y agentes afines al socialismo. Una de las muchas estrategias de Estados Unidos para debilitar a estos regímenes es la atracción de grupos sociales, económicos y políticos de aquellos países que fueran afines al

capitalismo, lo que supone que la política migratoria se usa como estrategia de política exterior.

Un cambio sensible se manifiesta en 1952 con las llamadas *cuotas sensibles*. En ese sentido, sobre una cifra de cerca de 300.000 permisos de ingreso anuales, más del 70% se asignaba a ciudadanos de origen inglés o alemán, dejando el resto a un número amplio de nacionalidades.

El año 1965 identifica otro marco de orientación. Finaliza la política de cuotas como marco rector de las políticas migratorias y se inaugura, con sus contenidos instrumentales, el concepto de “seguridad fronteriza”. En este apartado debemos advertir lo reciente de este concepto, en especial cuando la movilidad migratoria de México a Estados Unidos data del siglo XIX (1848), lo que permite ciertos grados de movilidad libre a la migración del sur.

En 1986 aparece por primera vez ordenada, sistematizada, con calendarios definidos y con destinatarios concretos, la política de regularización. El documento básico es el Acta de Regularización y Control Migratorio (IRCA), que permite la regularización de poco más de 3 millones de inmigrantes, de los cuales casi el 70% son mexicanos. Es decir, es un acta dirigida a mexicanos con lo que esto supone en el desarrollo de las redes migratorias (Massey; 2006) y la transformación de la migración hasta entonces circular, en una migración permanente. Esta acta además tiene la virtud de constituirse en parte de una época que consolida un cambio esencial en la migración a Estados Unidos: si ante de los años 70 podíamos advertir de que la mayoría de los inmigrantes eran de origen europeo (en promedio de 70-30 donde 70% eran de Europa), para los años 80 la situación se invierte y ahora entre el 70% y el 80% de la inmigración es latinoamericana y la europea se reduce a un 30 por ciento o menos.

Finalmente, en el año 2000, con el desarrollo de las actas de responsabilidad sobre migración, se traslada la política migratoria desde la frontera hacia las estrategias penalizadoras, de castigos a los empleadores que contratan a inmigrantes indocumentados. Ya el IRCA, en 1986, hacía alusiones al concepto de sanción a empleadores, pero ésta era tan laxa que no se llevaba a la práctica.

La evolución normativa de la política migratoria de Estados Unidos, identificados sus puntos básicos, podrían ser sintetizada de la siguiente manera:

Es una política que evoluciona, de un criterio de restricción por vía racial, hacia una restricción por el criterio de origen nacional; luego la selección se realiza en base a criterios ideológico-políticos; la siguiente fase, correspondería a la *restricción por cuotas* y por último, la situación que predomina en la actualidad: las restricciones por criterios de seguridad.

Vistas las características generales de la política migratoria de Estados Unidos y su evolución, la pregunta es: ¿han sido funcionales o no? La tesis que se propone es que todas y cada una de las fases fallaron, algunas en forma premeditada y otras por las deficiencias mismas en su diseño.

En el caso de la primera fase, el criterio racial es perfectamente acotado porque solo estaba dirigido a dos o tres orígenes nacionales. Era más o menos eficiente, pero terminó siendo limitada en tiempo y en la capacidad de cobertura de otras nacionalidades.

Por lo que respecta a los orígenes nacionales, su fracaso se debió al momento en que fue implementada. Recordemos que en los años cuarenta, Estados Unidos participó en la Segunda Guerra Mundial y es evidente que, más allá de sus deseos, necesitaba gente joven, que sustituyera a quienes estaban en los campos de batalla. En términos generales, por cada persona que estaba en la zona de guerra, se requerían entre dos y tres trabajadores proveyendo de insumos: alimentos, armas y demás. Por tanto, su objetivo nacional de desarrollo según un criterio de homogeneidad racial quedó relegado a las necesidades estratégicas.

Un documento constantemente citado que sustenta la premisa anterior es el Acuerdo Bracero (1942-1964), que moviliza en ese lapso a poco más de 5 millones de inmigrantes mexicanos principalmente hacia las zonas agrícolas de Estados. Las necesidades de mercado, evidentemente, reorientan la gestión migratoria estadounidense y contribuyeron a desarrollar un mercado binacional de mano de obra. Buena parte de las razones por las que existe un movimiento migratorio en sus dimensiones ac-

tuales es porque Estados Unidos definió y estructuró un mercado binacional. Se creó un flujo durante muchos años y este permanece en forma irregular hasta el día de hoy.

Por lo que se refiere a la política restrictiva por razones ideológico-políticas, ésta tenía muchas *fugas*. Si recordamos, buena parte de la política migratoria estadounidense se desarrollaba a través de la presión a los países comunistas. Una de las estrategias empleadas fue la entrega de incentivos para que los disidentes fueran a vivir a Estados Unidos. Esto, por supuesto, supuso el desarrollo de redes poderosas que una vez caído el Muro de Berlín se han convertido en las líneas de movilidad migratoria.

En relación a la política restrictiva por el criterio de cuotas, es más de carácter *pendular*. Es decir, dependía de la demanda del mercado y según las exigencias de mano de obra o las coyunturas, o ambas, la política migratoria de esta nación se abría o se cerraba, como un grifo de agua.

Finalmente, por lo que se refiere a las restricciones por criterios de seguridad, es el más negativo por una razón básica. Las investigaciones de los últimos quince años indican que por cada 100 migrantes que pasan, entre cincuenta y setenta pasan en el primer y segundo intento. De los 30 migrantes en promedio que no han logrado ingresar a Estados Unidos en los dos primeros intentos, un diez por ciento pasa entre el tercer y quinto; otro diez por ciento entre el quinto y el séptimo. Finalmente, el último diez por ciento podría pasar del intento noveno al décimo. Es decir, prácticamente todos pasan, por lo que el grado de eficiencia de las estrategias de contención es nulo, y la estrategia de detención de inmigrantes es absolutamente inoperante.

El único resultado de la política de *securitización* de fronteras es la desviación de la inmigración de las zonas tradicionales a las zonas más peligrosas. De ahí que en los últimos años haya aumentado hasta el 2.000 % la muerte de personas que pasan por la zona del desierto desde inicios del presente siglo. Esto ha supuesto que entre 1993 y 2004, de más de 4.000 migrantes fallecieran cruzando la frontera norte (FIDH; 2008). En segundo lugar, el único ganador de esta política de restricción son los traficantes. Por ejemplo, en zonas del sur de México, el costo de ser trafi-

cado hacia Estados Unidos, que a principios del año 2000 era de 500 dólares, para 2010 ha llegado hasta los 3 ó 4.000 dólares por persona.

Como podemos ver, ninguna de las cinco etapas de la política migratoria estadounidense ha sido operativa. Por el contrario, han sido muy disfuncionales y cabe pensar que han sido diseñadas para eso, para fallar. Esto podría definirse como la *política de gestión exitosa del fracaso*, cuyas características podemos definir con una frase: el inmigrante es muy rentable. La evidencia es la siguiente:

Hoy hay en Estados Unidos entre 11 y 14 millones de inmigrantes indocumentados. En promedio, reciben entre un 20 y un 30 por ciento menos del sueldo que deberían ganar si estuvieran en situación regular, sin contar con los derechos derivados del trabajo, como las pensiones, los servicios médicos y otros. En promedio, un empleador ahorra entre veinte y treinta dólares diarios por contratar a un trabajador sin documentos. Si esto se multiplica por 11 ó 14 millones, se podrá apreciar el nivel de subsidio diario que la inmigración indocumentada aporta a sectores económicos relevantes en EE.UU.

Por el lado de México, desde el año 2000 a la actualidad, el ingreso por remesas ha rebasado con facilidad los 100.000 millones de dólares, lo cual indica que su nivel de rentabilidad reduce las posibilidades de procesos amplios de regularización puesto que su integración a un trámite de ciudadanía en EE.UU. supone cortar los beneficios de la ilegalidad. Sin embargo, el ciclo permanece y se habla de la inmigración ya asentada en Estados Unidos. Al regularizarse, los inmigrantes dejan un vacío que será llenado en un plazo corto y mediano, lo que reproducirá el esquema de explotación que es de suma rentabilidad para México y EE.UU. De ahí que no haya surgido una iniciativa de reforma migratoria sólida desde 1986, más allá de los discursos del presidente Barack Obama pronunciados hacia mediados del año 2010, y cuya puesta en práctica requiere de muchas condiciones que EE.UU. no está preparado para cumplir.

En paralelo a estas reflexiones, cabe centrarse en un elemento básico en la política exterior de EE. UU.. Este país suele comunicarse, pero no negociar en grupo, su estrategia histórica es *bilateralizar* los diálogos. En especial, a la hora de tratar el tema migratorio, EE.UU. es contundente:

no negocia asuntos de soberanía interna. Por ello, un futuro acuerdo migratorio sólo se desarrollará según intereses internos de este país, y no por los intereses nacionales del país de origen migratorio. El resultado es la aplicación de políticas internas a fenómenos transnacionales.

¿Hacia dónde va Estados Unidos? Tomando la política actual como marco de referencia, podría ir por el camino de *la demografía como destino*. Hoy, Estados Unidos es uno de los países más importantes del mundo en cantidad de hispanohablantes, y por intermedio de esta población, la potencia mundial que todo lo influye, es a la vez influenciada y enriquecida. Las empresas, los diarios, el deporte, la política se rinden ante la evidencia de que el castellano es permanente en este país y que deberán adaptarse, si no es por convicción, sí por sobrevivencia de sus empresas y sus políticos.

El estudio de la historia de la política migratoria de EE.UU., el país más importante en el flujo migratorio mundial, permite responder a la pregunta planteada al principio: ¿hay que empezar por las ideas, por los conceptos o por la política instrumental? Y buena parte de las respuestas a este cuestionamiento pueden salir de tres conclusiones básicas. Éstas son:

- A) Veo un triángulo en el debate de la política migratoria entre el país de origen, el país de acogida y el propio migrante. Se podría hacer un triángulo perfecto, pero hasta hoy, se ha diseñado *política migratoria sin los migrantes*, es decir, el migrante no ha sido considerado como un vértice. Sigue siendo un tema de emergencia, evaluado desde la perspectiva de la seguridad, esto decir, como amenaza o como riesgo. Aparece en la política pública pero su aparición incomoda a todos porque no hay conceptos, ni políticas para ellos. Peor aún, no existe un diálogo migratorio entre los países de origen y recepción. Un *diálogo de autistas* se aplica a quien, hablando con otro, sólo mira a sus adentros. Esta es la imagen de la política migratoria actual: un diálogo en el cual nadie quiere ser vértice y donde el único perjudicado es el migrante. Esta es la característica en los *diálogos migratorios actuales*: Europa-África, Japón-Asia, etc.

- B) En relación a los actores en la definición de política migratoria, es necesario un mayor protagonismo de los actores locales, ya que la política migratoria sigue estando centralizada en el aparato estatal, especialmente en los países de origen. Vale recordar que la migración no afecta de una única manera a todo el país, sino que su impacto se manifiesta en forma heterogénea en sus diferentes territorios locales. Por tanto, son las autoridades, las ONG's, grupos sociales en general de dichos espacios quienes pueden enfrentar más eficientemente las problemáticas de la gestión migratoria.
- C) ¿Una visión única o un discurso alternativo? Mi propuesta es que Iberoamérica tiene que crear un discurso propio sobre migración. La región se ha dejado llevar por el ritmo vertiginoso de un discurso excluyente y muy cercano al racismo, como el que aflora en muchos grupos sociales en países como Estados Unidos y en otras naciones de la Unión Europea (UE). Lo lamentable es que no hemos hecho aportaciones, la *visión Iberoamericana de la migración está ausente*. Por lo tanto es urgente establecer ciertas líneas discursivas guiadas por unos pocos elementos, entre ellos: - la migración es un evento cultural, un movimiento natural que sólo ratifica el desarrollo de los pueblos y que es una alternativa para el progreso.

También es una crítica a las formas de desarrollo capitalista, en las que la brecha de bienestar entre los países es cada vez mayor, por lo que el emigrante es una crítica, una autocrítica que debemos valorar en relación a nuestro destino. El migrante nos dice en su movimiento cómo empezó la humanidad: andando. El migrante nos vuelve a insistir en el destino de la humanidad: seguir cambiando para permanecer.

Referencias bibliográficas:

BARRERA-ZAPATA, RICARD, *Fundamentos de los discursos políticos en torno a la migración*, Editorial Trotta, Madrid 2009.

FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE DERECHOS HUMANOS (FIDH), *Informe sobre la migración en la frontera norte de México*, 2008.

FUENTES, CARLOS, *Los cinco soles de México*, Editorial Seix Barral, Barcelona 2000.

MASSEY, DOUGLAS S., *Worlds in Motion. Understanding International Migration at the End of the Millennium*, Oxford University Press, 2005.

URBANO REYES, JAVIER, *Evolución histórica y características de la migración internacional contemporánea*, Editorial Universidad Iberoamericana, México 2006.

El diálogo sobre migraciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe¹

Anna Ayuso y Gemma Pinyol

Introducción

Los flujos migratorios entre Europa y América Latina y el Caribe (ALC) tienen una larga tradición histórica. Desde la época de la colonización del continente americano, el sistema migratorio trasatlántico ha incidido en la construcción de las sociedades en ambas regiones, siendo posible identificar distintas fases y dinámicas específicas en función de los contextos sociales, políticos y económicos que han impulsado la movilidad de las personas. En este contexto, especialmente en la última década del siglo XX y en los primeros años del siglo XXI, la migración desde ALC hacia Europa ha crecido en forma exponencial, marcando un punto de inflexión en las dinámicas migratorias entre ambos continentes e incidiendo en la introducción de los temas migratorios en la agenda de diálogo político y de cooperación birregional.

El objetivo de este artículo es revisar, de forma breve, las dinámicas migratorias entre la región ALC y la UE, para posteriormente analizar el papel de las migraciones en la agenda del diálogo ALC-UE. Se puede adelantar que las migraciones no han sido hasta la fecha un tema prioritario en la agenda ALC-UE, seguramente debido a la concentración de la inmigración latinoamericana en pocos países de la UE, lo cual no genera incentivos en el resto de países para el tratamiento del tema. A pesar de ello, los progresos que se están haciendo hacia una política migratoria común en el marco UE han tenido un impacto en las relaciones migratorias, por lo que exigen un diálogo concertado. De hecho, este punto y la envergadura que ha adquirido el fenómeno, impulsan una convergencia

¹ Este artículo está basado en el informe dirigido por las autoras “MIGRACIÓN EN EL CONTEXTO DE LAS RELACIONES ENTRE LA UNIÓN EUROPEA- AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE”.SERVICE CONTRACT EXPO/B/AFET/2009/19 para el Comité de Relaciones Exteriores del Parlamento Europeo. El informe se cerró en diciembre de 2009, y este artículo se ha actualizado en julio de 2010.

de las agendas que se inserta en una agenda global de la gobernanza migratoria. A pesar de las expectativas, la presidencia española del Consejo de la UE durante el primer semestre de 2010 no supuso un punto de inflexión en el diálogo sobre migraciones con ALC, aunque el tema en buena medida mediatizó la cumbre ALC-UE en Madrid.

Movimientos migratorios entre América Latina y el Caribe y Europa

Desde la época colonial y hasta mediados del siglo XX, América Latina fue un importante destino para la población europea. Los inmigrantes europeos dominaron la escena migratoria en ALC, pero no fueron los únicos, ya que a la región también llegaron otros grupos procedentes de África -en el marco de los traslados forzados producto del régimen esclavista-, de Asia y también de Medio Oriente. Se calcula que entre 1850 y 1950 emigraron cerca de 52 millones de europeos, de los cuales un 21% se trasladó a ALC; ya que la mayor parte se fue a vivir a EE.UU. Casi la mitad de estos europeos se instaló en Argentina y Brasil y el resto, en otros países de la región, entre los que destacan Uruguay, Chile, Cuba, Venezuela y México. Según las grandes cifras de ese periodo, el 38% de los emigrantes europeos hacia ALC eran italianos, 28% españoles y 11% portugueses (CEPAL, 2008).

Esta corriente migratoria desde Europa a ALC respondió principalmente a motivaciones laborales. Los inmigrantes europeos eran en su mayoría hombres en edad laboral, campesinos y obreros con experiencia industrial y sindical, que llegaban al nuevo continente en busca de realización personal, atraídos por las excepcionales oportunidades económicas de la región. Los flujos de personas desde Europa también se vieron influenciados por las políticas migratorias pro-activas impulsadas por las nuevas repúblicas latinoamericanas que apuntaban a la atracción de población inmigrante -en un contexto de abolición de la esclavitud- para los procesos de industrialización y urbanización.

Hacia 1930, ese flujo intercontinental se detuvo, para reactivarse después de la Segunda Guerra Mundial, cuando unos 2 millones de personas emigraron, fundamentalmente por motivaciones políticas. A partir de 1950, este flujo europeo hacia ALC comenzó a ralentizarse como resultado de la recuperación económica en Europa, hasta alcanzar los niveles

mínimos que registra en la actualidad. El total de la población inmigrante de ultramar en la región de ALC apenas superaba, en 2000, los 1,9 millones de personas; lejos de los 4 millones registrados en los censos de la década del '70².

Aunque el fenómeno migratorio desde ALC hacia Europa se ha hecho especialmente visible a fines de los 90, los primeros flujos relevantes desde ALC tuvieron lugar hacia la segunda mitad del siglo XX, con el retorno de parte de los emigrantes europeos en AL hacia sus tierras de origen. Además, a comienzos de los '60, algunos exiliados políticos cubanos ya se habían instalado en Europa y otros inmigrantes caribeños se habían trasladado a sus antiguas metrópolis, tras los procesos de descolonización tardía. Por su parte, a partir de los '70 es posible identificar un primer flujo migratorio relevante de latinoamericanos, aunque de baja intensidad, motivado principalmente por razones políticas, ante la ola autoritaria que asoló el Cono Sur y América Central (Padilla, 2007). En la década de los ochenta se produjo un segundo flujo migratorio relevante, caracterizado por su conformación más diversificada y por incluir a un colectivo latinoamericano y caribeño con un perfil principalmente económico y laboral. A ellos se sumaron estudiantes latinoamericanos que emigraron a Europa para cursar estudios de postgrado, así como emigrantes económicos de clase media en proceso de empobrecimiento, en el contexto de crisis económica en ALC (Yépez, 2007). Durante los 80 predominó un mayor contingente de población procedente de los países del Caribe, especialmente mujeres, menos cualificada que los emigrantes de clase media del Cono Sur (Lopez de Lera, 2004)³.

Recién a fines de siglo, las migraciones entre ALC y Europa han registrado un cambio de dirección, en el marco de una transformación ge-

² En el caso específico de la población española en ALC, se estima que en 2000 residían en la región unas 300.000 personas, localizadas principalmente en Argentina, Venezuela, Brasil y México (CEPAL, 2008).

³ Ha de mencionarse la dificultad para precisar el perfil de estos primeros flujos migratorios de latinoamericanos hacia Europa, debido a que la información disponible no permite comparaciones rigurosas, ya que hasta la década del noventa las estadísticas oficiales no solían distinguir por nacionalidades los flujos latinoamericanos y caribeños.

neral de ALC, que ha pasado de ser una región con un preeminente carácter receptor a constituir una zona con una creciente condición emisora. Este cambio se ha producido en sintonía con las dinámicas globales de los flujos migratorios, en los que se ha observado una intensificación de los movimientos en sentido sur-norte, con destino a los países más desarrollados⁴.

Según datos de la CEPAL para el año 2005, de los 191 millones de migrantes en el mundo, los latinoamericanos y caribeños representaban un 13% y habían aumentado de 21 millones en 2000 a 25 millones cuatro años después. En la actualidad, se calcula que hay cerca de 26 millones de latinoamericanos y caribeños viviendo fuera de sus países de origen, de los cuales 22,5 millones se encuentran fuera de la región (migración extra-regional) y alrededor de 3,5 millones habitan en otros países de ALC (migración intra-regional). Aunque la mayoría de los que residen fuera del territorio ALC se encuentra en EE.UU., la CEPAL constata que, en términos geográficos, los destinos de esta migración se han diversificado de manera progresiva. Como parte de esta tendencia, un número importante de personas se ha trasladado a Europa⁵, donde la migración de origen latinoamericano y caribeño ha crecido de forma exponencial en los últimos diez años.

En 2005, había alrededor de 1.646.663 personas procedentes de Sudamérica, México y América Central, y el Caribe en 14 países de la UE (MPI), aunque la literatura especializada insiste en subrayar las dificultades para cuantificar con precisión el alcance de estos flujos debido a la falta de información, a la dispersión de fuentes, a las dificultades para comparar los datos estadísticos disponibles (considerando, por ejemplo,

⁴ Las Naciones Unidas subrayan que entre 1990 y 2005 las regiones desarrolladas fueron el destino de más de dos tercios de la población migrante internacional, de aquí que se destaque que la migración ha crecido preferentemente en sentido sur-norte, en especial desde la década de los 90 (Naciones Unidas, 2006).

⁵ Entre los nuevos destinos escogidos por los inmigrantes de ALC también destacan Canadá, Japón, Australia e Israel. El número de inmigrantes latinoamericanos y caribeños radicados en Canadá se eleva a 600.000 personas, seguido de Japón con 312.000. En los demás países de la OCDE —excepto España, EE.UU., Japón y Canadá— hay alrededor de 950.000 inmigrantes de la región (CEPAL, 2008).

que en los registros europeos muchas veces no aparecen los inmigrantes que han reclamado la nacionalidad de sus antepasados) y a las restricciones para identificar el volumen de inmigración irregular. El problema de la irregularidad se aplica al caso de los inmigrantes latinoamericanos y caribeños, que en muchos casos no son indocumentados en origen, ya que ingresan a la UE con permisos de turista, pero no respetan el plazo límite de estancia.

Entre los nuevos destinos de los inmigrantes de ALC en Europa destacan España, para los latinoamericanos en general; Italia, Francia y Portugal, para los sudamericanos; y Holanda y Reino Unido, para los caribeños. En España, Italia y Portugal la población inmigrante procedente de ALC representa un mayor porcentaje de la inmigración total: 35,2 %, 9,2% y 15,3% respectivamente mientras que en el resto de países UE, la inmigración desde ALC representa menos del 5% del total⁶. En cualquier caso, las estadísticas confirman el rol protagónico de España, donde viven dos tercios de la población migrante de ALC residente en territorio UE.

Cuadro 1. Nacionales ALC residentes en la UE-15 (2005)

	Suramérica	México y América Central	Caribe	Total	% sobre inmigración país
Alemania	66.459	10.270	17.031	93.760	1,5
Austria	4.174	759	1.909	6.842	0,9
Bélgica	7.972	1.102	1.499	10.573	1,2
Dinamarca	3.095	613	452	4.160	1,6
España	946.116	20.461	98.339	1.064.916	35,2
Finlandia	971	277	221	1.469	1,4
Francia	25.357	3.950	17.355	46.662	1,4
Grecia	494	75	217	786	0,1
Italia	167.197	11.599	26.030	204.826	9,2
Luxemburgo	601	45	187	833	0,5
Países Bajos	19.714	1.638	2.280	23.632	3,4

⁶ Especialmente interesante para contextualizar estos datos es el informe de Rannviég, D (2006).

Portugal	55.366	386	690	56.442	15,3
Suecia	15.778	1.815	1.388	18.981	3,9
Reino Unido	42.204	5.147	65.430	112.781	4,1
TOTAL	1.355.498	58.137	233.028	1.646.663	

Fuente: Padilla, Beatriz (2005).

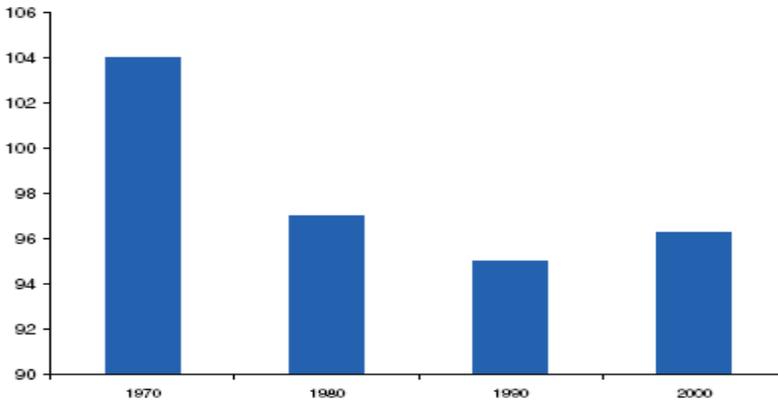
A pesar de las dificultades de generalizar ante un colectivo tan numeroso y diverso como el de la inmigración ALC en la UE, existen algunos rasgos clave que han tenido una especial incidencia en los análisis del fenómeno migratorio ALC-UE en los últimos años:

Concentración: En los últimos años, a medida que se han ampliado los destinos de los migrantes latinoamericanos y caribeños hacia países distintos de EE.UU., ha aumentando su concentración, especialmente en el sur de Europa. La presencia de ecuatorianos, colombianos, argentinos y bolivianos es importante en España, la de ecuatorianos y peruanos en Italia y brasileños en Portugal. La tendencia a la concentración también se evidencia en el caso de los jamaicanos en Reino Unido, que representa 98% de la comunidad jamaicana en Europa.

Heterogeneidad: Hasta mediados de los años setenta las corrientes extra regionales estaban conformadas mayoritariamente por profesionales y técnicos con un alto nivel educativo; luego, en los años 80, emigró población fundamentalmente por motivaciones políticas (CELADE, 2008), siendo el perfil actual de los migrantes más diversificado en términos de posición social y nivel educacional. La variedad respecto a este último aspecto se traduce en una gran heterogeneidad según las nacionalidades de origen. Según datos de CEPAL, para los inmigrantes de ALC en España, entre los mayores de 16 y menores de 55, los inmigrantes argentinos, cubanos, chilenos y venezolanos son los únicos cuyo nivel de educación terciaria es superior al de los españoles, a diferencia de los ecuatorianos, colombianos, bolivianos y dominicanos, que tienen un nivel inferior. Como conjunto, no obstante, la proporción de personas analfabetas y sin estudios entre los inmigrantes de ALC duplica los niveles de la población nativa.

Feminización migratoria: Otro de los grandes rasgos del fenómeno migratorio de ALC es la creciente participación de mujeres en los flujos (CEPAL, 2008). Esta tendencia es notoria no sólo en los flujos sudamericanos hacia Europa sino también hacia EE.UU. y Canadá; y responde fundamentalmente a motivaciones laborales. Muchas mujeres de ALC se desempeñan en tareas de limpieza doméstica, cuidado de niños, ancianos y enfermos y en servicios de limpieza industrial. En el caso de España, más de 40% de las latinoamericanas económicamente activas y mayores de 16 años se ocupan en el servicio doméstico; mientras que los hombres trabajan en la construcción, la industria y la agricultura.

Cuadro 2. ALC: relación de masculinidad en el total de migrantes 1970-2000 (hombres por cada 100 mujeres)



Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la CEPAL, proyecto de Investigación de la Migración Internacional en Latinoamérica (IMI-LA).

Irregularidad: Es muy difícil dimensionar este fenómeno por su naturaleza clandestina y porque en la mayoría de los casos involucra a personas que ingresan a la Unión con los papeles en regla –como turistas o estudiantes, por ejemplo- y luego extienden su estancia más allá de los plazos establecidos. Como referencia, un estudio realizado en 2003 sobre la comunidad colombiana en España concluyó que cerca de dos tercios de los nacionales de ese país se encontraban en situación irregular (Pellegrino, OIM 2004). La irregularidad está estrechamente relacionada con la economía sumergida, de la que procede entre el 7% y el 16% del PIB

comunitario, principalmente en sectores relacionados con la construcción, la agricultura y los trabajos del hogar.

Primer reto: fortalecer el diálogo y la cooperación ALC-UE en materia migratoria

La relevancia de estos movimientos de personas ha derivado en un progresivo reconocimiento de los temas migratorios en la agenda política y en los espacios de diálogo y cooperación entre ambas regiones. De hecho, el diálogo sobre migración entre América Latina y Europa no parte de cero sino que se inserta en una larga historia de cooperación entre ambas regiones. En primer lugar, el propio diálogo político es el resultado de unas dinámicas migratorias compartidas desde hace más de quinientos años, que constituyen el acervo común de la asociación bi-regional. En segundo lugar, se infiere de las metas de la asociación bi-regional definida hace diez años en la primera Cumbre UE-ALC en Río de Janeiro. En ella se recogía el objetivo de promover la libre circulación de bienes y servicios y, en un futuro, la circulación de personas. La Declaración de Lima, adoptada en la V Cumbre UE-ALC de 2008, acordó institucionalizar el diálogo político en materia de migración entre la UE y ALC. El reto pendiente es llenar de contenido y cooperación este marco de diálogo.

Potenciar la cooperación UE-ALC en materia migratoria

Las migraciones internacionales comportan relaciones entre dos o más Estados, lo cual conlleva una *responsabilidad compartida*. Solamente a través de una cooperación eficaz entre los países implicados en los flujos migratorios puede asegurarse la protección de los derechos de los migrantes, manteniendo la legalidad y la seguridad, al tiempo que se potencia la migración como motor de desarrollo, tanto en las economías de destino como en las de origen. Para ello es necesaria una *gobernanza migratoria* que incluya la cooperación bilateral, la cooperación regional y la cooperación a nivel mundial para gestionar los flujos migratorios. Es importante hacer un seguimiento de la evolución de las distintas variables que configuran los flujos humanos y económicos entre las dos regiones que permitan identificar los principales desafíos y diseñar las políticas adecuadas. Se necesita mejorar la calidad de los datos disponibles para

contar con una información susceptible de ser objeto de estudios secuenciales y comparativos evaluables y estudiar los efectos que se producen en cada uno de los países y diferenciados por regiones, con una metodología común que permita hacer comparaciones.

Los actuales instrumentos de cooperación al desarrollo relacionados con temas migratorios, no permiten un enfoque global del proceso migratorio ni se enmarcan en un proceso común. Por ello, es necesario adecuar los instrumentos a los principales temas de debate en el diálogo interregional. Los acuerdos de asociación deberían establecer un marco regulador, pero también es necesario incrementar los instrumentos de cooperación que contribuyan a poner en marcha las políticas de enfoque global. Una mayor cooperación entre la UE y ALC sobre migraciones podría contribuir de manera significativa al fortalecimiento de políticas e instituciones para la gestión migratoria, en el ámbito nacional y en el subregional. La cooperación internacional para el desarrollo de la UE hacia ALC debería incluir el apoyo a estructuras, procesos, políticas e instituciones vinculados con la migración, tanto mediante la inclusión de la región en programas temáticos, como a través de la integración de este tema en sus proyectos regionales (por ejemplo, en la segunda fase de EUROSOCIAL) y bilaterales. Otros programas sectoriales, como el “Programa Invertir en los ciudadanos” y el “Programa de Actores no Estatales y Autoridades locales” permitirían establecer programas de desarrollo local y co-desarrollo.

El Programa de Estocolmo de 2009 aboga por una mayor vinculación entre migraciones y desarrollo y por la coherencia de políticas con terceros países. En concreto, reconoce la necesidad de aumentar la coherencia política a nivel europeo para promover los efectos positivos de la migración en el desarrollo, dentro del marco de las actividades de la UE en la dimensión exterior, y ajustar la migración internacional de manera más estrecha con el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. La política europea de cooperación para el desarrollo además debe adaptarse a los Compromisos la Declaración de París así como a la Implementación del Código de Conducta para la División del Trabajo. Esto implica pasar a un diseño de políticas en base a resultados y establecer los objetivos en función al diálogo con los socios. La división del trabajo implica un necesario incremento de la coordinación de las políticas, no sólo con los

Estados miembros si no también con los socios y otros donantes, especialmente los organismos internacionales.

Definir el Diálogo Estructurado

Para construir un diálogo político útil y efectivo en materia de migraciones sobre las bases de la cooperación mutua y la responsabilidad compartida, debería señalarse el marco rector del Diálogo Estructurado. Es necesario que se establezcan los principios básicos, se perfilen los ámbitos específicos, se establezcan objetivos y se identifiquen los instrumentos adecuados con una hoja de ruta pactada, aún cuando sea a distintas velocidades. Sin ánimo exhaustivo, debería reconocerse la importancia de un enfoque integral del fenómeno de la migración (regular e irregular), que reconozca su interdependencia con la dimensión política, económica, el desarrollo y los derechos humanos en las relaciones ALC-UE y que abogue por garantizar el principio de co-responsabilidad entre los países de origen, tránsito y destino. Asimismo, debería asumirse el papel de los flujos migratorios, históricos y actuales, como fundamento de las relaciones políticas entre ALC-UE, reconociendo, en línea con las conclusiones de la CGIM, la aportación positiva de los migrantes en las sociedades de origen y destino. La necesidad de garantizar una definición conjunta de las agendas de trabajo y promover la participación de la sociedad civil deberían ser elementos claves de un Diálogo Estructurado que debería optar, además, por garantizar la lucha contra el racismo y la xenofobia en las sociedades implicadas. Finalmente se debería buscar un equilibrio entre las cuestiones de seguridad vinculadas a las migraciones y la protección de los derechos fundamentales.

Promover una política común garantista

La mejora de la coordinación de las políticas migratorias europeas es un instrumento que tiende a reforzar la coherencia global de la política migratoria europea, lo cual es un efecto positivo. Pero también se observan efectos no deseables cuando el proceso de convergencia de las políticas comunitarias que se está implementando puede redundar en un empeoramiento de los estándares que algunos países miembros venían aplicando. La repercusión de estos cambios en las migraciones entre ALC y España es de un alto impacto puesto que se trata del principal de destino

de la inmigración latinoamericana en la UE. Además, la repulsa generalizada con la que los países ALC han acogido la Directiva de Retorno ha provocado la necesidad de reorientar el diálogo hacia una agenda más global. La armonización de políticas migratorias en la UE no debe hacerse a la baja, sino que debe contribuir a elevar los estándares de los Estados miembros aunque sea a distintas velocidades, garantizando que no se producen regresiones, especialmente en el marco de protección de los derechos fundamentales. El Tratado de Lisboa significa la *comunitarización* de las políticas del área Libertad, Seguridad y Justicia (LSJ), supera la división anterior entre el primer y tercer pilar que añadía complejidad legal e institucional y las dota de una identidad propia. A la mayoría de temas de Justicia y Asuntos de Interior (JAI) se les aplicará el método legislativo ordinario; la mayoría cualificada en el Consejo y la codecisión con el Parlamento Europeo. Quedan sujetos a unanimidad la expedición de documentos de identidad, la cooperación policial y determinados aspectos del derecho de familia. No sólo crece el papel del Parlamento Europeo, la Comisión fortalece su derecho de iniciativa y el Tribunal de Justicia adquiere jurisdicción en los asuntos (¿internos?). Deben fortalecerse dinámicas de trabajo interinstitucional para una ágil vinculación entre el Parlamento Europeo y el resto de instituciones europeas y evitar que los cambios afecten a la aprobación de las directivas aún pendientes.

Segundo reto: aplicar el enfoque global de migraciones en América Latina y Caribe

El Enfoque Global de Migraciones se ha convertido en un marco estratégico para gestionar la vinculación entre la política exterior y de inmigración de la UE basado en los principios de solidaridad, equilibrio y un partenariado auténtico entre países de origen y tránsito. En el marco de las prioridades del Programa de Estocolmo, el Consejo Europeo pretende avanzar en la implementación del Enfoque Global en diferentes áreas regionales, con el objetivo de promover la movilidad y la migración legal, controlar los flujos irregulares y optimizar el vínculo entre migraciones y desarrollo.

Promover la movilidad y la migración legal

Los **acuerdos bilaterales** han sido, hasta la fecha, un instrumento útil para que determinados miembros de la UE gestionaran los flujos migratorios procedentes de diferentes países de ALC. La posibilidad de ‘europeizar’ estos acuerdos debería ser examinada con atención, y debería plantearse la posibilidad de alcanzar un acuerdo piloto de movilidad con algún país de ALC.

En relación con los acuerdos migratorios, deberían establecerse en un marco de diálogo y cooperación entre iguales, e incorporar elementos claves como la homologación de títulos, la formación en origen y la promoción del retorno voluntario, entre otros. Algunos elementos que podrían servir para enriquecer estos acuerdos marco de carácter migratorio son los siguientes:

- *Convención de la ONU de 1990 y Marco multilateral de la OIT de 2005*: Estos acuerdos bilaterales y/o regionales deberían promover el compromiso de los Estados firmantes a ratificar la Convención de la ONU de 1990 y a apoyar la aplicación del “Marco multilateral de la OIT para las migraciones laborales. Principios y directrices para un enfoque de las migraciones laborales basado en los derechos” de 2005.
- *Acuerdos de Seguridad Social (SeSo)*: La firma de acuerdos internacionales para el reconocimiento de derechos de SeSo tiene una larga tradición pero el fenómeno migratorio exige su revisión y ampliación. Estos acuerdos podrían facilitar, entre otras cosas, una movilidad (voluntaria y positiva) de los migrantes entre el país de destino y el de origen y nuevos procesos migratorios al mismo país o a otros garantizando la transferencia de los derechos de jubilación y otras prestaciones sociales ligadas a cotizaciones a sistemas públicos de SeSo. La aprobación del Convenio Multilateral Iberoamericano de SeSo en la Cumbre Iberoamericana celebrada en Chile en noviembre de 2007, es un paso significativo en esa dirección. Hay que poner en marcha el Acuerdo de aplicación para reconocer transferencias de derechos económicos de la SeSo en áreas como invalidez, vejez, supervivencia y accidentes de trabajo y en-

fermedad profesional, por lo que es prioritario promover su ratificación por parte de todos los países iberoamericanos. El modelo y la experiencia que se derive puede servir para otros acuerdos bilaterales o regionales.

- *Acuerdos sobre empleo, política de empleo y formación y servicios públicos de empleo:* La colaboración en materia de empleo y política de empleo y, en menor medida, sobre servicios públicos de empleo, ha formado parte de la tradicional cooperación entre los países de la UE y ALC. Hoy debe dotarse de una nueva perspectiva, porque el apoyo al empleo y la formación en los países de origen va ligado tanto a las necesidades de formación propia de esos países, como a las posibles demandas de trabajadores que pudieran surgir desde destino. Un mejor funcionamiento de los servicios públicos de empleo en los países ALC no sólo mejoraría la gestión de su mercado de trabajo, sino que también les permitiría una mejor cooperación en los procesos de selección de trabajadores en origen.
- *Apoyo al retorno voluntario:* Como señala la Comunicación COM (2008) 359, la Unión Europea debe apoyar “políticas de retorno sostenibles y efectivas”, que deberían desarrollarse en consonancia con las orientaciones de la OIM en “*Diálogo Internacional sobre la Migración en 2008: Enseñanzas extraídas en materia de migración de retorno*”. Como reconoce este documento, la migración de retorno no es un fenómeno secundario ni subordinado, y aun siendo de carácter voluntario e individual, hay muchas oportunidades para que los gobiernos y otros asociados encaucen y faciliten ese proceso. Ello es básico para poder convertir el retorno voluntario en un instrumento con potencial para fomentar el desarrollo en el país de origen. Se debe promover un entorno que propicie el retorno y la reintegración y brinde, a quienes retornan, la posibilidad de contribuir al desarrollo de sus sociedades de origen.
- *Movilidad de los estudiantes universitarios y estancias de investigadores:* Dada la potencialidad de esta dinámica convendría establecer iniciativas en la línea de los ERASMUS-MUNDI para períodos cortos o nuevas fórmulas para períodos superiores a un año y

que incluyan como condición el retorno de los estudiantes e investigadores a sus países de origen al terminar los períodos de formación.

Por su parte, la **política de visados** es un elemento esencial para la gestión de los flujos migratorios y, en palabras de la propia Comisión de 2001, un instrumento especialmente útil para luchar contra la inmigración irregular. Pero la política de visados también está íntimamente relacionada con la acción exterior de la UE. La decisión de añadir un país concreto a la lista de países que requieren visado para entrar en la UE impacta directamente en el nivel de diálogo y de cooperación que este país tiene con la UE en general y con determinados Estados miembros en particular. Se requiere una mayor coordinación entre las políticas de inmigración (visados) con las políticas exteriores de la Unión, especialmente cuando la inclusión de un país en la ‘lista negra’ puede generarle un impacto económico y social negativo.

Optimizar el vínculo entre migraciones y desarrollo

Al hablar del vínculo entre migraciones y desarrollo en numerosas ocasiones se pone en duda las motivaciones de los países receptores, al considerar que estos pretenden promover el desarrollo como mecanismo de desincentivación de los flujos migratorios. Prestar menos atención a los motivos y centrarse en el objetivo puede ser una buena opción, pues la intención de este enfoque es promover una mayor coherencia entre las políticas migratorias y las políticas de desarrollo y garantizar que los países en desarrollo participen como socios en este proceso.

Por un lado, es importante establecer mecanismos que eviten la fuga de cerebros (*brain drain*), especialmente en sectores clave como la salud. Se deberían establecer acuerdos que garanticen una regulación sujeta a los estándares éticos en los flujos laborales de personal sanitario. Sin embargo, la circulación de trabajadores también puede dar un impulso a la formación de capital humano en la región de origen, al elevar las tasas de retorno de la educación, aumentando sus posibilidades laborales, de adquisición de conocimientos y de progreso económico en el exterior. Los países de origen se pueden beneficiar con la inmigración de retorno y con el contacto permanente de los migrantes (profesionales, empresarios

en el extranjero, trabajadores) con sus países de origen a través de organizaciones de la diáspora y de esfuerzos privados y públicos de contactar al capital humano en el exterior. Convertir el *brain drain* en *brain gain*, promoviendo la **circulación de cerebros**, es un reto para las relaciones ALC-UE.

Por el otro, hay que reconocer que las **remesas** han sido una fuente importante de recursos externos adicionales a las familias latinoamericanas de ingresos medios y bajos en los últimos 10-15 años, y constituyen una fuente macroeconómica de complementación del ahorro interno y de mayor flujo de divisas internacionales. Asumiendo que se trata de un influjo económico de carácter privado, se deben examinar propuestas que incentiven la inversión productiva o social. En el caso de la inversión productiva mediante créditos o rebajas fiscales para el inicio de actividades productivas, y en el caso de la inversión social, incluyendo programas sociales destinados a las comunidades de origen de los emigrantes, financiados con fondos condicionados del Estado o con agencias donantes de cooperación internacional. Además, debe trabajarse para fortalecer el grado de inclusión financiera de los inmigrantes y así reducir los costos de envío de las remesas; así como incentivar mecanismos orientados a un uso productivo de las remesas, ya sea para apoyar la inversión de micro-empresas y familias, para mejorar los niveles educativos, de salud y la capacidad de ahorro de las familias receptoras.

Recomendaciones a modo de conclusión

En el partenariado estratégico con América Latina y Caribe (ALC-UE) las respuestas políticas que más acuerdo concitan son aquellas destinadas a luchar contra la pobreza y a promover unos flujos migratorios ordenados. La integración de los inmigrantes, la facilitación y abaratamiento de la transferencia de remesas o la lucha contra las redes de trata de personas son temas que deben poder tratarse con un diálogo reforzado y una mayor colaboración, haciendo un especial esfuerzo por parte de la presidencia española en despejar los malentendidos y corregir las desconfianzas surgidas a raíz de la aprobación de la Directiva de Retorno.

A pesar de las expectativas, la presidencia española del Consejo de la Unión Europea a principios de 2010 no fue un punto de inflexión signifi-

cativo en el marco del diálogo ALC-UE. De todos modos, si tuvo un valor añadido al avanzar en el conocimiento mutuo a través del diálogo y el intercambio de buenas prácticas en un tema que genera preocupaciones dispares en ambos lados del Atlántico. Así, después de dos reuniones de alto nivel celebradas bajo la presidencia sueca a lo largo del segundo semestre de 2009, la presidencia española llevó a cabo dos reuniones más, en las que se plantearan los temas que, de mutuo acuerdo, se habían considerado los más importantes. Las reuniones de alto nivel se centraron en temas como la educación y la sanidad, o en el impacto de las migraciones en las familias y grupos vulnerables. Por su parte, las migraciones no ocuparon un espacio clave en la agenda de la Cumbre UE-ALC celebrada en mayo de 2010 bajo presidencia española, aunque sí mediatizaron los resultados de la misma. En cualquier caso, en el Plan de Acción 2010-2012 aprobado en Madrid bajo el título “Hacia un nuevo estadio en el partenariado bi-regional: innovación y tecnología para el desarrollo sostenible y la inclusión social”, se señala que los principales objetivos en el marco de las migraciones son (1) fortalecer la cooperación biregional identificando aquellos retos y oportunidades que son comunes; (2) mejorar el conocimiento sobre la realidad migratoria UE-ALC; (3) promover las sinergias entre migraciones y desarrollo y, (4) promover el respeto a los derechos humanos de los migrantes.

En cualquier caso, y dado que el diálogo estructurado UE-ALC sobre migración se alargará durante 2010, sería oportuno empezar a plantear los retos del día después. El intercambio de información y conocimientos debe servir para promover la implementación de los instrumentos migratorios de los que dispone la UE en el escenario ALC, buscando el consenso en la gestión de unos flujos migratorios ordenados que eviten la irregularidad y promuevan, en la medida de lo posible, la circularidad, especialmente de los trabajadores altamente cualificados.

Así, y a modo de conclusión, deberían sumarse esfuerzos para, entre otros:

1. Propiciar una mayor coordinación de los múltiples y dispersos foros existentes y fomentar una convergencia de las agendas existentes, que sea coherente con la agenda internacional y la gobernanza global de las migraciones; compartir las experiencias intraregionales en la UE y ALC comparando las respuestas a problemas comunes;
2. Generar una mayor información sobre los flujos migratorios mediante la creación de un Observatorio de las Migraciones ALC-UE y la promoción de una red de expertos en temas específicos que afecten a ambos lados del Atlántico: remesas; cooperación al desarrollo; *brain drain*; regularizaciones; visados; etc.;
3. Velar porque la armonización de legislaciones y la homologación de estándares al interior de los procesos de integración regional en la UE y ALC sirva para elevar la protección de los derechos de los migrantes y las garantías legales de su aplicación efectiva y no discriminatoria;
4. Promover un diálogo estructurado equilibrado y multinivel. El principio de igualdad y reciprocidad se debe reflejar en la estructura del diálogo político, involucrando en el proceso; en primer lugar, a igual número de representantes de ambas regiones. En segundo lugar, mediante la participación de órganos de representación como el parlamentos y las Autoridades locales y regionales, las asociaciones y ONGs de ambos lados del Atlántico, así como los actores económicos (incluida la banca) y sociales;
5. Reconocer el marco contextual en el que se inserta el diálogo migratorio ALC-UE. Para no crear falsas expectativas y llegar a un diálogo lo más franco y abierto posible, hay que reconocer que en esta materia, América Latina tiene una influencia y prioridad limitada en la mayoría de miembros de la UE;
6. Avanzar en el conocimiento mutuo a través del diálogo y el intercambio de buenas prácticas en temas específicos, para que el diálo-

go estructurado establezca los principio básicos, profile los ámbitos específicos, establezca objetivos e identifique los instrumentos adecuados con una hoja de ruta pactada aunque sea a distintas velocidades.

7. Promover un diálogo político reforzado en las respuestas políticas que más acuerdo concitan como: luchar contra la pobreza, promoción de flujos migratorios ordenados, integración de los inmigrantes, la facilitación y abaratamiento de la transferencia de remesas o la lucha contra las redes de trata de personas.
8. Avanzar en el diseño e implementación de instrumentos específicos en el marco de las relaciones ALC-UE. Por ejemplo, mediante:
 - La creación de un nuevo programa regional (Migralat) dirigido a países de destino y acogida de migrantes latinoamericanos;
 - La incorporación de la migración (co-desarrollo, remesas, etc.) en los proyectos europeo-latinoamericanos ya existentes como tema horizontal;
 - El establecimiento de un partenariado piloto de movilidad, similar a los acordados con Cabo Verde y Moldavia y previstos con Georgia y Senegal;
 - La promoción de acuerdos migratorios de ‘nueva generación’ entre la UE y determinados países ALC;
 - La introducción de cláusulas migratorias en los acuerdos de asociación en negociación.

Referencias bibliográficas:

ACOSTA, D.: “The Good, the Bad and the Ugly in EU Migration Law: Is the European Parliament Becoming Bad and Ugly? (The Adoption of Directive 2008/15: The Returns Directive)”, *European Journal of Migration and Law* v.11, n. 1, 2009, pp. 19-39.

ACOSTA, P., FAJNZYLBER P., y LOPEZ, J.H.: The Impact of Remittances on Poverty and Human Capital: Evidence from Latin American Household Surveys” chapter 2 en C. Ozden y M. Schiff (eds.), *International Migration, Economic Development and Policy*, The World Bank and Palgrave Macmillan, 2007.

AJA, E.; ARANGO, J. y OLIVER, J. (eds.): La inmigración en la encrucijada. *Anuario de la Inmigración en España*, 2008.

Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana (Eurolat), “Mensaje a la V Cumbre UE-ALC”, Lima, 16 y 17 de mayo de 2008.

AYUSO, A. y PINYOL, G. “Capital Human Flows between Europe and Latin America. ¿A complementary relationship? The case of andean migration in Spain” en Knerr, B. (ed.) *Internacional Migration and Remittances in the Framework of Multi-level Governance*, Internacional Labour Series, V. 8 Kassel University Press, March, 2009.

BANCO MUNDIAL: *Global Economic Prospects. Economic Implications of Remittances Migration 2006*, Capítulo 3. The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, 2006.

BARRERE, R., LUCHILLO, L., y RAFFO, J.: “Highly Skilled Labour and International Mobility in South America”, *STI Working Paper No. 2004/10*, OCDE, 2004.

CASTLES, S.: “Why migration policies fail”, *Ethnic and Racial Studies*, v.27, n. 2, 2004, pp. 205–227.

CELADE/CEPAL: *Migración internacional de latinoamericanos y caribeños en Iberoamérica: características, retos y oportunidades*, documento preparado con ocasión del Encuentro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo, Secretaría General Iberoamericana, Madrid, 18 y 19 de julio del 2006.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE/CEPAL, AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: migración internacional, derechos humanos y desarrollo. Santiago de Chile, CEPAL, 2008.

CHAMI, R., FULLENKAMP, C., y JAHJAN, S.: “Are immigrant remittance flows a source of capital for development?”, *IMF Working Paper WP/03/189*, IMF, 2003.

PARTE III: UN DIÁLOGO MÁS HORIZONTAL SOBRE LA MIGRACIÓN

DIJK, P., HOOF, G.J.H., and HERINGA A.W.: *Theory and practice of the European Convention on Human Rights*, Ed. Martinus Nihjoff, The Hague, 1998.

Ellerman, D.: "Policy Research on Migration and Development", *World Bank Policy Research Working Paper No. 3117*, Agosto, 2003.

FERRERO-WALDNER, B.: *Discurso de inauguración del Diálogo sobre Migración*, Bruselas, 30 de junio de 2009.

_____ : "Migration, External Relations and the European Neighbourhood Policy", Conference on Reinforcing the Area of Freedom, Security, Prosperity and Justice of the EU and its Neighbouring Countries, organized by the IOM, Belgium 24-25 January 2006.

FOMIN: "Map of Remittances to Latin America and the Caribbean". Washington DC, Multilateral Investment Fund, 2006.

_____ : "Sending Money Home: Remittances to Latin America and the Caribbean", Washington DC, Multilateral Investment Fund, 2004.

GCIM: *Las migraciones en un mundo interdependiente: nuevas orientaciones para actuar*, Ginebra, Informe de la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales, 2005.

GENEM, A.S.: Documento de Trabajo sobre Migración en las relaciones UE-AL, Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana, Eurolat, Bruselas, 10 de octubre de 2008.

GERONIMI, E.: "Acuerdos bilaterales: resultados de la Encuesta sobre migraciones laborales", en E. Geronimi, L. Cachón y E. Texidó, *Acuerdos bilaterales de migración de mano de obra: Estudio de casos*, Ginebra, OIT. 2004, pp. 11-21.

IOM, *Interstate Cooperation and Migration. Berne Initiative Studies*, Geneva, International Organization for Migration (IOM) and the Federal Office for Migration (FOM), 2005, pp. 109-135.

_____ : "La gestión de las migraciones en el siglo XXI", *Migraciones*, nº 12, diciembre, 2002, pp. 175-204.

GRATIUS, S.: "Balance Prospectivo del Diálogo Político: Características, Etapas y Agenda", en: C. Freres, S. Gratius, T. Mallo, Al. Pellicer y J.A. Sanahuja (Eds.) *¿Sirve el Diálogo Político Unión Europea-América Latina?* Documento de Trabajo, Madrid: Fundación Carolina, 2007, pp. 63-89.

INFORME SOBRE DESARROLLO HUMANO 2009: “Superando barreras: movilidad y desarrollo humanos.” *Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)*. Octubre 2009.

“INTERNATIONAL MIGRATION IN LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN”, Santiago de Chile, Latin America and the Caribbean Demographic Observatory, *CEPAL*, Naciones Unidas, Abril, 2006.

MÁRMORA, L.: “El contexto migratorio Sudamérica – Europa”, en R. Salazar Medina (ed) *Políticas migratorias: hacia la gobernabilidad de las migraciones transnacionales*; Quito, Corporación Editora Nacional, 2009.

MISHRA, P.: “Macroeconomic Impact of Remittances in the Caribbean”, *IMF Working Paper*, International Monetary Fund, Washington, DC, 2005.

MURDOCH, J.: *Article 5 of the European Convention on Human Rights - The protection of liberty and security of person*, Col. Human Rights Files No. 12 revised, Ed. Council of Europe, Strasbourg, 2001.

OFICINA INTERNACIONAL PARA EL TRABAJO.: “Acuerdo de la reunión tripartita de expertos sobre el Marco multilateral de la OIT para las migraciones laborales”, Ginebra, 31 de octubre y 2 de noviembre de 2005, disponible en: http://www.fe.ccoo.es/internacional/23_proy_marc_migr_lab.pdf

OIM: *Diálogo internacional sobre la migración en 2009: “Los derechos humanos y la migración: Empeño conjunto a favor de una migración protegida, digna y segura”*, Ginebra, OIM, 2009.

OIT: *A Fair Globalization: Creating opportunities for all*, Informe de la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización. Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2004.

_____: *Proyecto de Marco multilateral de la OIT para las migraciones laborales*, Ginebra, OIT, 2005.

OROZCO, M.: “Understanding the continuing effect of the economic crisis on remittances to Latin America and the Caribbean” Reporte IDB-MIF, Agosto 2009, disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=2100503>

_____: “Migración y remesas en los tiempos de recesión: Efectos sobre las Economías de América Latina y el Caribe”. SELA, Mayo 2009.

_____: “Remittances to Latin America and the Caribbean: Issues and Perspectives on Development”, Informe preparado para OAS, Office of the Summit Process, 2004.

PADILLA, B., y PEIXOTO, J.: “Latin American Immigration to Southern Europe”, *University Institute of Management, Social Sciences and Technology, and Technical University of Lisbon*, 2007, disponible en: <http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?id=609>

_____: *Migrantes latinoamericanos: síntesis histórica y tendencias recientes*, Montevideo, Universidad de la República, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)- División de Población de la CEPAL, 2000

PELLEGRINO, A.: “La migración calificada en América Latina”. *Foreign Affairs*. Abril- Junio 2008.

PINYOL, G. y URRUTIA, P. “Cuando el retorno no es voluntario: la Directiva de Retorno en la Unión Europea”. *Tiempo de Paz* N° 93. Verano 2009.

PRIMER FORO IBEROAMERICANO SOBRE MIGRACIÓN Y DESARROLLO “UNIDOS POR LAS MIGRACIONES”, CEPAL, IOM, SEGIB, Cuenca, Ecuador, Abril del 2008.

RANNVIEG, D.: “Remittances and Development, Trends, Impacts and Policy Options. A

REVIEW OF THE LITERATURE.” Migration Policy Institute, 2006.

Reunión de Expertos de los países de la UE y de ALC sobre Migración, *Informe aprobado por la Plenaria*, Cartagena de Indias, 1-2 de marzo del 2006.

SANDOVAL, E.: “Migración y desarrollo en América Latina: ¿círculo vicioso o círculo virtuoso?”, *Pensamiento Iberoamericano* n. 4, 2009.

SOLIMANO, A.: *Broken Borders. The International Mobility of People and Elites*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

_____(ed): *Migraciones Internacionales en América Latina. Booms, Crisis y Desarrollo*. Fondo Cultura Económica, 2008a.

SYLVIE DIDOU A., ETIENNE, GERARD. (eds.): “Fuga de cerebros, movilidad académica, redes científicas. Perspectivas latinoamericanas”. IESALC – CINVESTAV – IRD. Mexico, 2009.

TAYLOR, A.: *Latin America and Foreign Capital in the Twentieth Century: Economics, Politics and Institutional Change*, Working Paper Series No. 7394, NBER, 1999.

TERCERA REUNIÓN DE EXPERTOS DE LOS PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA Y DE AMÉRICA LATINA SOBRE MIGRACIÓN, *Informe Final Conjunto*, Bruselas, 10-11 de marzo de 2008.

TRINIDAD VICENTE, T.: *La Inmigración Latinoamericana en España*, UN/PO/EGM-MIG/2005/12, Population Division, United Nations Secretariat, México, 2005.

YEPEZ DEL CASTILLO I.: “Migraciones Europa- América Latina: una historia en varios tiempos”, *Puente Europa*, Año V, Número 3/4, 2007.

Migración internacional y desarrollo. Un asunto estratégico para Iberoamérica¹

Roberto Kozak

Rasgos salientes de la migración internacional en Iberoamérica

La migración internacional readquiere relevancia entre los países iberoamericanos después de haber sido uno de los componentes centrales de la vinculación de los países de América Latina y el Caribe con el viejo mundo, a través de la histórica e intensa inmigración de ultramar. Las tendencias, escala y composición que han alcanzado los movimientos migratorios y las enormes repercusiones que conllevan, expresan nuevas modalidades de vinculación económica, social, cultural y política, y los colocan como asuntos de atención prioritaria en Iberoamérica.

En el espacio Iberoamericano, la migración internacional forma parte de un proceso de **ampliación y diversificación de la movilidad de personas**, en función de factores de expulsión presentes en la región latinoamericana, la demanda de trabajadores especializados, y el surgimiento de redes sociales (que en algunos casos se unen a los vínculos históricos). La información disponible revela que se trata de un proceso reciente, que se gestó principalmente en la década de los noventa, cuando empezaron a destacar los flujos de latinoamericanos hacia Europa, en particular a España, que se ha convertido en el segundo destino de la emigración regional, después de EE.UU. de América.

Los latinoamericanos y caribeños representan aproximadamente el 32 por ciento de los extranjeros en España, población que ha tenido un papel relevante en el intenso crecimiento de los flujos migratorios internacionales hacia ese país, en el que la población extranjera alcanzaba en 2009 el 12 por ciento de la población total.

¹ Elaborado tomando en consideración documentos del I y II Foro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo, FIBEMYD, preparados en el contexto de la cooperación tripartita SEGIB-CEPAL/CELADE-OIM.

En Portugal, el número de latinoamericanos y caribeños inmigrantes asciende a más de 75.000, de los cuales más de dos tercios son nacidos en Brasil, y un 29 por ciento en Venezuela, lo que señala una asociación con los antiguos inmigrantes de ultramar, aunque en menor medida que en España.

La migración actual de latinoamericanos a España tiene también relación con el retorno diferido entre generaciones, a través del reconocimiento de la ciudadanía de origen de los antiguos inmigrantes en América Latina. Más allá de esta particularidad, los inmigrantes latinoamericanos se han beneficiado de los programas de regularización y normalización, en mayor medida que los inmigrantes de otros orígenes, más aún, en promedio, del total de inmigrantes latinoamericanos, casi un tercio ha obtenido carta de ciudadanía española. Estas condiciones permiten destacaros datos indican que la integración de las personas nacidas en América Latina ha sido una prioridad tanto para la sociedad receptora como para los inmigrantes.

Dichos procesos muestran, de manera creciente, vínculos que los relacionan entre sí, los cuales no sólo alimentan la posibilidad de estudios integrales, sino también la necesidad de un diálogo que enriquezca perspectivas teóricas, desarrollos metodológicos y la formulación de políticas coherentes y de cooperación entre los Estados involucrados.

Desde que comenzó la crisis económica internacional, se ha conjeturado mucho sobre una reducción marcada del flujo de inmigrantes latinoamericanos a diversos países, especialmente los que constituyen destinos tradicionales. Efectivamente, el flujo parece haber disminuido, pero no haberse detenido. En el caso de España, según los resultados del empadronamiento municipal del Instituto Nacional de Estadística (INE), entre 2008 y 2009 el stock de inmigrantes en ese país –todos los nacidos en el extranjero, incluidos aquellos de nacionalidad española adquirida– se incrementó en un 7,2 por ciento, el menor aumento de la década. La tendencia se repite en los inmigrantes nacidos en América Latina, y las disminuciones parecen ser más agudas, llegando a valores negativos en el caso del Estado Plurinacional de Bolivia, durante el período 2008-2009. Con todo, se indica que esta desaceleración venía produciéndose incluso antes de que estallara la crisis.

Hasta enero de 2009, había en España 2.479.035 inmigrantes latinoamericanos empadronados y, según su nacionalidad, los ecuatorianos constituían el grupo más numeroso, seguidos por los colombianos y los bolivianos.

ESPAÑA: POBLACIÓN LATINOAMERICANA SEGÚN LUGAR DE NACIMIENTO Y NACIONALIDAD, 2009

	Total	Misma nacionalidad del país de nacimiento	%	Nacionalidad española	%	Otra nacionalidad	%	RM*
Argentina	295 401	138 190	46,8	99 829	33,8	57 382	19,4	106,9
Bolivia (Est. Plur. de)	229 375	222 497	97,0	5 920	2,6	958	0,4	76,7
Brasil	153 685	122 972	80,0	24 496	15,9	6 217	4,0	68,6
Chile	68 376	44 851	65,6	18 996	27,8	4 529	6,6	97,9
Colombia	358 762	290 133	80,9	62 458	17,4	6 171	1,7	77,1
Cuba	100 451	53 910	53,7	43 717	43,5	2 824	2,8	82,1
Ecuador	479 117	407 139	85,0	69 789	14,6	2 189	0,5	94,5
Estados Unidos	35 644	19 580	54,9	13 663	38,3	2 401	6,7	95,1
México	45 480	24 162	53,1	19 811	43,6	1 507	3,3	77,3
Paraguay	82 622	79 487	96,2	2 131	2,6	1 004	1,2	53,4
Perú	188 235	136 065	72,3	47 714	25,3	4 456	2,4	91,1
Rep. Dominicana	129 669	83 528	64,4	42 932	33,1	3 209	2,5	61,6
Uruguay	89 540	49 136	54,9	27 302	30,5	13 102	14,6	104,6
Venezuela (Rep. Bol. de)	152 395	56 955	37,4	87 509	57,4	7 931	5,2	87,5
Resto de América	70 238	50 928	72,5	16 625	23,7	2 730	3,9	58,7
Total	2 479 035	1 779 533	71,8	582 892	23,5	116 610	4,7	83,9

* Razón de masculinidad.

Fuente: Vono (2010), sobre la base de resultados definitivos del Padrón Municipal Continuo de Habitantes 2009, INE, España.

La **feminización migratoria** es uno de los rasgos sobresalientes de la migración iberoamericana. La mayoría porcentual que representan en

numerosos flujos, especialmente los más recientes, hace que este fenómeno concite grandes oportunidades y riesgos para las mujeres y las sociedades involucradas. Como ejemplo, el trabajo doméstico, que representa un alto componente de la inserción laboral femenina. Estas labores se vinculan fuertemente con una preocupación de la comunidad internacional sobre la situación de vulnerabilidad que afrontan las mujeres migrantes, así como el alto riesgo de las mismas a ser de que sean víctimas de discriminación, explotación, y sufrir la violación de sus derechos humanos y libertades fundamentales. Otro ejemplo de relevancia es la vulnerabilidad de las mujeres migrantes y, en particular, las menores de edad, en cuanto debido a la posibilidad de convertirse en víctimas de la trata con fines de explotación.

Al mismo tiempo que se verifican las tendencias descritas, se manifiesta la vigencia de la migración intrarregional, fenómeno cuyas raíces se emplazan en la configuración de los Estados nacionales, y sigue la trayectoria de las distintas etapas de desarrollo de los países de América Latina y el Caribe. Los migrantes intrarregionales totalizan una cifra cercana a los 3 millones de personas y se desplazan fundamentalmente entre países fronterizos o geográficamente cercanos, coincidentemente con los espacios de integración subregional que han intentado abordar la progresiva liberalización de la movilidad. Iniciativas destinadas a la facilitación de la movilidad en la CARICOM, el MERCOSUR y la Comunidad Andina de Naciones, han sido adoptadas recientemente. Mientras tanto, en América Central los avances han sido más lentos, aunque también se observa un interés creciente en la adopción de medidas que faciliten el tránsito y la libre movilidad de personas a nivel intrasubregional, especialmente lideradas por en el marco del SICA.

En América Latina, los principales países de destino aún son Argentina, Costa Rica y la República Bolivariana de Venezuela, pero se han detectado algunas señales de cambio, ya que hay países que combinan su condición de receptores con la de emisores, de tránsito y retorno (a los ejemplos de varios Estados insulares del Caribe se suman los de Centroamérica y algunos del Cono Sur).

En el Caribe, la migración entre países y territorios de la subregión puede caracterizarse de muchas formas en función de su complejidad,

pero, a grandes rasgos, destacan el movimiento de haitianos hacia República Dominicana y los desplazamientos entre países de la CARICOM; la intensa modalidad circular, que también implica el retorno por etapas a los países de origen; y la combinación de elementos de emigración, recepción y tránsito, presentes en la casi totalidad de los casos.

A lo las anteriores tendencias cabe agregar la migración calificada. Como en muchas regiones en desarrollo, América Latina y el Caribe experimentan pérdidas de población de elevada calificación desde hace décadas, cuyo potencial beneficio a través del retorno no parece materializarse de manera visible. Pese a que varios países poseen existen iniciativas en varios países para establecer vínculos con sus comunidades de emigrados y apoyar redes científicas asociadas a las diásporas, los resultados no parecen ser demasiado halagadores.

Las **remesas** son una consecuencia muy visible de la emigración en América Latina y el Caribe, a partir de sus notorios impactos macroeconómicos en varios países. Esta región es la principal receptora de remesas del mundo (60.000 millones de dólares en 2008), y es objeto de iniciativas en muchos países, además de las que promueven organismos internacionales. En varios países, las remesas representan una cuantía varias veces mayor que otras y la mayor fuente de ingreso de divisas, demostrando que las estrategias individuales de los trabajadores migrantes tienen un potencial simbólico de vinculación y representan un sustrato material de apoyos a la economía nacional, que desafía a las políticas públicas. La utilización de las remesas en la escala doméstica (como fuente de ingresos ordinarios y de eventual ahorro), su medición (en las balanzas de pago y encuestas), los costos de transferencia (y la transparencia del mercado), así como el potencial productivo y sobre el bienestar, son temas en plena discusión en los países de la región, algunos de los cuales ya cuentan con un acervo importante de buenas prácticas.

En el actual escenario de crisis económica mundial, las cifras manejadas por los organismos internacionales y agencias especializadas muestran que el comportamiento de las remesas hacia los países de América Latina ha seguido siendo fluctuante y que, si bien a partir del tercer trimestre de 2008 se produjo un descenso importante en sus volúmenes, no se ha observado un fenómeno de desplome. Esto pone en evidencia que

los migrantes están tratando de hacer frente a la crisis mediante el uso de sus ahorros, economizando en otros gastos y buscando nuevos o segundos puestos de trabajo.

Sin embargo, en la medida en que la crisis se profundice en los principales países de destino y disminuyan los salarios, también lo harán los ahorros y las reservas de ingresos. Ello acotará las oportunidades de compensar las pérdidas, a la vez que se torna difícil seguir utilizando los ahorros para mantener estables los niveles de envío de remesas. Lo anterior no solo demuestra que las economías estadounidense y española serán fundamentales para la recuperación del flujo de remesas hacia América Latina y el Caribe –sobre todo en lo que respecta a los indicadores de la recuperación en términos de empleo–, sino también que es pertinente asumir las inquietudes sobre las tendencias de las remesas desde una perspectiva menos cortoplacista, donde estará presente la discusión del impacto de la crisis de la eurozona.

Por otra parte, en el espacio iberoamericano es imprescindible abordar los **riesgos y la vulnerabilidad de los migrantes**. La movilidad contemporánea ha adquirido múltiples facetas y una dinámica sin precedentes, que conlleva oportunidades para el desarrollo, pero, al mismo tiempo, entraña riesgos para las personas migrantes. La vulneración de los derechos humanos de muchos migrantes, ya sea a lo largo de sus travesías, durante su inserción en las sociedades de destino o durante el proceso de repatriación, suele asumir características alarmantes, especialmente cuando afecta a mujeres y niños y, en general, a personas indocumentadas y víctimas de la trata. Cabe mencionar que, en no pocos casos, los derechos humanos de los migrantes ya han enfrentado la vulneración de sus derechos en los países de origen, justamente una de las razones más de la migración internacional. América Latina y el Caribe cuentan con una importante experiencia y respaldo frente al reconocimiento de la gravedad de los problemas de derechos humanos de los migrantes. Ésta es visible en las iniciativas de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en la significativa adhesión a la Convención Internacional de los trabajadores migratorios y sus familias, así como en los informes y actividades de los relatores especiales de las Naciones Unidas para los trabajadores migrantes y sus familias, entre otros.

A estas iniciativas se agregan los compromisos adoptados por los Jefes de Estado y de Gobierno en las últimas cinco Cumbres, a partir de su reunión en Salamanca (2005). Todo ello hace que la migración internacional se constituya en un tema de constante preocupación, de desafíos e interrogantes a los que los países deben tratar de responder, para alimentar políticas adecuadas conducentes a una mejor gestión de los mismos estos flujos. Es así que los procesos migratorios han pasado a formar parte ineludible de las agendas, tanto binacionales como regionales, en el marco de la **governabilidad migratoria**.

Migración y Desarrollo en el contexto de la Conferencia Iberoamericana

La Conferencia Iberoamericana ha otorgado un valor estratégico a la migración internacional y su vinculación con el desarrollo, y los derechos humanos. Así quedó plasmado en el Compromiso de Montevideo sobre Migraciones y Desarrollo adoptado por los Jefes de Estado y de Gobierno, el cual plantea objetivos compartidos para la gobernanza migratoria. Asimismo, dio origen al Foro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo (FIBEMYD) y constituye la carta de navegación para el tratamiento del tema en Iberoamérica. Adicionalmente, las últimas Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno fijaron orientaciones para el diseño de acciones y su seguimiento en el ámbito de la migración internacional.

En ese contexto se han efectuado importantes avances, entre los cuales destacan:

- (a) La convocatoria y el establecimiento del Foro Iberoamericano sobre Migraciones y Desarrollo, (FIBEMYD), cumpliendo con las decisiones acordadas en la XVI, XVIII y XIX Cumbres, para crear un espacio de diálogo bi-regional y de intercambio de buenas prácticas. El FIBEMYD celebró dos reuniones, la primera en Cuenca, (Ecuador), en 2008, y, la segunda, en San Salvador (El Salvador,) en julio de 2010;
- (b) El Programa de Acción de Cuenca (PAC), resultante de la primera reunión del FIBEMYD, instrumento flexible y no vinculante entre los países que contiene, desde una visión operativa, los asuntos

prioritarios del Compromiso de Montevideo, estructurados en tres ejes: migración y desarrollo, derechos humanos, y gestión de la migración;²

- (c) Las conclusiones y propuestas de la segunda reunión del FIBEMYD, cuyo propósito principal fue identificar acciones e iniciativas concretas para mitigar los efectos de la crisis económica en migración y desarrollo, así como aportar insumos significativos para avanzar hacia una etapa operativa de diseño e implementación de programas y proyectos, de conformidad con lo establecido por los Jefes de Estado y de Gobierno en la XVIII, XIX y XX Cumbres³;
- (d) La cooperación tripartita entre la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), a través de su División de Población (CELADE), y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), como pilar operativo para la implementación de las acciones, incorporando las capacidades complementarias de tres instituciones con mandatos en migración y desarrollo;
- (e) Las sinergias establecidas con otros actores claves del quehacer migratorio, especialmente los procesos regionales y mundiales de consulta, así como las redes de organizaciones de la sociedad civil y asociaciones de inmigrantes, particularmente las que agrupan a inmigrantes latinoamericanos en España;
- (f) A esta dinámica de actividades se ha sumado la vinculación y convergencia con el Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo (FMMD), las cuales posibilitaron que los resultados del II FIBEMYD fueran presentados en la sesión 3.3 de su cuarta reunión, realizada en Puerto Vallarta, México, en noviembre de 2010;⁴ y,

² SEGIB, I Foro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo, Cuenca, Ecuador, abril de 2008.

³ SEGIB, II Foro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo, San Salvador, julio de 2010, Informe de Conclusiones y Propuestas.

⁴ Elaborada por la SEGIB.

- (g) La adopción del Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social que facilitará la portabilidad de los beneficios de la seguridad social a más de 4 millones y medio de trabajadores migrantes, según estimaciones efectuadas por CEPAL/CELADE en coordinación con la SEGIB, y representa uno de los pasos más significativos a favor de los derechos humanos de los migrantes en el espacio iberoamericano⁵.

Crisis Económica y la agenda migratoria iberoamericana: desafíos y oportunidades

La evaluación y discusión de los desafíos y las oportunidades que plantea la crisis económica global en el espacio iberoamericano, y en la agenda migratoria de mediano y largo plazo son necesarias, en particular, para identificar acciones que mitiguen sus efectos negativos, poniendo especial énfasis en el reforzamiento de la protección de los trabajadores migrantes y sus familias, y evitar el incremento de restricciones migratorias.

A diferencia de otras crisis, la actual se generó fuera de América Latina y el Caribe. Iniciada en EE.UU. en el 2007, continúa también vigente con profundidad en países de Europa, destinos importantes de la migración latinoamericana y caribeña. Por otra parte, Latinoamérica enfrentó la crisis con sólidas políticas fiscales y menor deuda pública, mayor flexibilidad de los tipos de cambio y reservas internacionales sin precedentes y, también, superávit de cuenta corriente regional, con crecimiento económico. A pesar de las dificultades persistentes –impactos en los índices de pobreza y desempleo, especialmente en las mujeres y los jóvenes, los rezagos en cuanto a productividad y tecnología, como base esencial para la creación de empleos decentes, entre otros–, América Latina emerge como parte de la solución global, y se posiciona como un actor estratégico.

⁵ CEPAL/CELADE, SEGIB, Estimación del número de trabajadores migrantes en Iberoamérica, Santiago de Chile, noviembre de 2007.

Este escenario debería ser incorporado en la agenda migratoria y de cooperación, ya que abre un abanico de nuevas alternativas que es necesario explorar, en el corto y mediano plazo, para avanzar en el ámbito de la gobernabilidad de la migración.

En el espacio iberoamericano, la crisis y las lecciones aprendidas invitan a proponer nuevos modelos de movilidad y circulación de la población, pragmáticos y funcionales. Es un supuesto que una mayor liberalidad en este ámbito favorecería la circulación y el retorno, lo cual crearía condiciones para un mejor aprovechamiento del potencial las oportunidades que ofrece la migración internacional para el desarrollo de los países de origen y destino, y el fortalecimiento de sociedades más inclusivas. En estos asuntos, los consensos no son fáciles de alcanzar, pero su logro constituye uno de los principales retos, al igual que un espacio para el diálogo y la cooperación. En ese sentido, una de las lecciones aprendidas que ha dejado la crisis, ha sido que los limitados resultados de las políticas y programas oficiales de retorno voluntario están también vinculados al temor a que pudieran entrañar el posterior “cierre de puertas”.

Una perspectiva que debería ir en la misma dirección de beneficio mutuo, es fortalecer el potencial de complementariedad que existe entre los países con marcadas diferencias en sus estructuras demográficas y de fuerza de trabajo y, consecuentemente, con necesidades demográficas y laborales contrapuestas. Reforzar su complementariedad, con acuerdos de cooperación en la esfera de la capacitación, debe ser abordado en el contexto de la agenda migratoria iberoamericana. Existen evidencias de cambios en la demanda de mano de obra en los principales países de destino de la migración latinoamericana y caribeña. El mercado laboral no será como en el pasado, especialmente en relación con la demanda de trabajadores con bajas calificaciones, realidad que impone a los países de Iberoamérica una hoja de ruta con reconocimiento de la importancia de la formación técnico-profesional.

Los migrantes internacionales son, hoy más que nunca, un dinámico eslabón humano entre culturas, economías y sociedades. Los conocimientos que acumulan son un valioso capital que es decisivo para las transferencias de tecnología, capital e innovaciones. La vinculación de las diásporas y, sobre todo, de las redes científicas y tecnológicas a las

tareas del desarrollo y el co-desarrollo, son asuntos de relevancia en el espacio iberoamericano, que exigen el sostenido apoyo de los países de origen y destino.

La migración es una de las estrategias más importantes para la innovación de políticas públicas orientadas a fomentar la recuperación económica, lo cual convoca también al despliegue de las potencialidades y oportunidades de la migración Sur-Sur. Asimismo, en el marco de la actual crisis, la agenda migratoria iberoamericana tampoco debería dejar de atender temáticas tales como género y migración, la lucha contra la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes. Además, debería incursionar en otros temas transversales, como la salud –incluyendo la salud sexual y reproductiva–, la participación de los jóvenes, y la contribución de los inmigrantes a las sociedades de destino. En una mirada de largo plazo, también deberían incorporarse permanentemente los nexos entre migración y crisis, así como el cambio climático y los desastres naturales, y los vínculos con el envejecimiento demográfico, por citar algunos.

Los derechos humanos de los migrantes y la vulnerabilidad migratoria, deben constituir el objetivo y trasfondo ético de toda acción en el ámbito de migración y el desarrollo.

En síntesis, el verdadero reto que nos plantea esta crisis en el espacio iberoamericano es no volver atrás pensando, como en décadas pasadas, que medidas restrictivas y unilaterales son las respuestas adecuadas a un fenómeno de carácter transnacional, que afecta desde distintas perspectivas a todos los países.

La gobernabilidad de la migración es un desafío para las democracias modernas, especialmente en tiempos de crisis, por lo cual es vital conciliar los fundamentos éticos de justicia y derechos humanos, que deben inspirar las políticas de gestión migratoria, con la soberanía de los Estados para decidir quienes entran y permanecen en sus territorios.

En definitiva, continuar potenciando la contribución positiva de los migrantes al crecimiento económico, la prosperidad y el bienestar de los países de destino, así como la reducción de la pobreza y el desarrollo de los países de origen, evitará, en el contexto actual, riesgos adversos, tanto

para los países como para los propios migrantes, e incluso para la recuperación de la crisis.

PARTE IV

NUEVOS ENFOQUES EN LOS DESAFÍOS COMPARTIDOS DE SEGURIDAD

Seguridad y gobernabilidad en América Latina en una perspectiva triangular

Günther Maihold

América Latina como productor de (in)seguridad

No solamente en la región sino también a nivel internacional, América Latina se ha presentado como un productor de seguridad, participando en misiones internacionales de paz y estabilización de la ONU. Aparte, varios Estados han hecho contribuciones en otras actividades, por ejemplo de rescate después de catástrofes naturales y mostrando sus capacidades de ayuda y compromiso más allá de sus fronteras nacionales fuera del mandato de la ONU. En este sentido, América Latina ha sido percibida como un nuevo actor internacional que ayuda a cumplir con los compromisos de la comunidad internacional con la paz y la seguridad.

Dentro de la propia región latinoamericana hay que resaltar el compromiso de Argentina, Brasil, Chile y México para rehabilitar la vida pacífica y social en Haití a través de MINUSTAH y con el terremoto de enero de 2010 que afectó dramáticamente a este país. Es allí donde los mismos protagonistas de la ayuda latinoamericana han demostrado sus capacidades y su disposición de asumir costos para lograr la paz y la reconstrucción en la isla caribeña.

La cambiada agenda de la seguridad en América Latina

La agenda de la seguridad regional parece ser bastante amplia. Cabe mencionar el aumento de las hipótesis de conflictos inter-estatales debido a amenazas de rearme y la macro violencia que azota a México, Centroamérica y Colombia, al igual que a algunas áreas urbanas como Río de Janeiro, San Salvador, Caracas etc.

La expansión de la violencia asociada a drogas y a cárteles en América Latina y su combate, asignado a las FF.AA., evidencia que conflictos y amenazas tradicionales y no-tradicionales coexisten y en algunos casos se solapan. Esta situación genera nuevas formas de conflictividad y hasta

ahora desconocidas estrategias del uso de violencia. La subversión de las instituciones de seguridad estatales parece ser, en este sentido, el proceso más alarmante que preocupa no solamente a la política en la región, sino también a actores externos.

El crimen organizado se ha convertido en uno de los mayores desafíos a la gobernabilidad en la región debido a su carácter transnacional y a los altos niveles de movilidad geográfica de los actores involucrados. La mayoría de los Estados de la región enfrenta hoy serias amenazas a las seguridades públicas y ciudadanas inducidas por comportamientos criminales perpetrados de manera sistemática. El negocio global de drogas ilícitas se ha convertido en la base para el crimen en la región, puesto que involucra delitos como el tráfico de armas pequeñas, el secuestro extorsivo, el lavado de activos, los productos financieros tóxicos, el tráfico de personas y las pandillas juveniles. El crimen organizado genera violencia, inseguridad, corrupción e impunidad en todas sus expresiones. A la vez, la actual crisis económica y financiera mundial tiene fuertes repercusiones en la región y lleva consigo el recrudecimiento de problemas sociales y económicos, creando condiciones propicias para un aumento de las actividades informales y criminales.

Seguridad y cooperación

Desde antes de la crisis financiera, la inseguridad y el crimen han figurado como las primeras preocupaciones de los ciudadanos latinoamericanos, arriesgando la adherencia de los ciudadanos a los valores democráticos y la capacidad de resolver problemas de los sistemas políticos vigentes. La crisis de gobernabilidad en la región ha favorecido la extensión del crimen organizado en la mayoría de los países, debilitando simultáneamente y aún más las estructuras estatales que permitieron su arraigo a nivel regional.

Existe una amplia gama de actores armados no estatales que asumen diferentes formas y estilos: maras, guerrillas paramilitares, bandas criminales, carteles de la droga y los nuevos grupos armados ilegales que recurren al lenguaje de los paramilitares, pero siguen patrones de comportamiento típicos de los criminales. Los une el carácter transnacional de su acción, por lo cual las instancias estatales en muchos casos se ven des-

bordadas por el nivel de la violencia y la amplitud de las redes de acción criminal.

Por lo tanto, los Estados están llamados a encontrar respuestas conjuntas para poder dar respuesta a los retos planteados. Para ello no basta con mejorar la coordinación de políticas y la cooperación entre agencias, sino que también es necesario definir los ejes centrales de su comprensión de seguridad pública en las condiciones adversas del momento. Ya no alcanza con instrumentos de creación de confianza mutua en la tradición de los conflictos interestatales, que varios países publiquen los libros blancos y se diseñen mecanismos bilaterales de diálogo y cooperación. Para mantener la gobernabilidad de los diferentes países habrá que combatir conjuntamente el crimen organizado para contrarrestar a sus estrategias de desplazamiento.

En la percepción de los ciudadanos con respecto a la acción del Estado parecen darse unos discursos paralelos. Las características del crimen organizado y de su combate están fuertemente ligadas a las esferas más íntimas de la soberanía nacional. Históricamente, el ejercicio del monopolio de fuerza, la jurisdicción penal, el control territorial y fronterizo, y la provisión de la seguridad ciudadana han sido funciones estatales. Esto ha dificultado la cooperación internacional en este ámbito, el cual se suele encontrar bajo el dominio exclusivo de los respectivos gobiernos. Es por este celo soberano que algunos países en la región son cautelosos frente la cooperación internacional, más aun en los ámbitos de seguridad, pese a que se encuentran entre los más afectados por los efectos nocivos del crimen organizado. Es necesario desarrollar estrategias integrales de cooperación para combatir al crimen organizado, que combinen el pleno respeto de la soberanía nacional de los Estados con la toma de acciones conjuntas que prevengan la proliferación del problema.

Debido a la transnacionalidad del crimen organizado, no solamente dentro de las Américas hay que buscar un cambio paradigmático en las estrategias de cooperación internacional. La ausencia prolongada de la cooperación internacional en este ámbito podría tener repercusiones negativas en los Estados, puesto que dejaría un campo fértil para la expansión aun mayor del crimen organizado y sus efectos nocivos. El combate unilateral de Estados contra fenómenos transnacionales, por lo general,

tiene como única consecuencia el desplazamiento de actividades ilegales a terceros países.

La permanencia de estrategias unilaterales convierte al crimen organizado en una amenaza cada vez más regional. En el ámbito de gobernabilidad en temas relacionados a la seguridad se podría buscar un acercamiento a los Estados a través de modelos más blandos de cooperación. Estos podrían incluir programas de capacitación y formación, el apoyo a gobiernos en la implementación de tratados, normativas y convenciones internacionales existentes, y la multilateralización de esfuerzos bajo el auspicio de organizaciones internacionales como garantes de imparcialidad.

Además, hay una diferencia entre realidad y discurso. Por un lado, tenemos el discurso de la necesidad de nuevas formas de integración, como la conformación de UNASUR y el Consejo de Defensa Suramericano, que se definió como un espacio de diálogo político y de prevención de conflictos y que, en la práctica, es un órgano consultivo y de concertación. También en este ámbito se trabaja el tema del narcotráfico, pero hasta la fecha no se vislumbran claras orientaciones al respecto. En su lugar, se trabaja sobre agendas ajenas a los temas agudos de la convivencia como el desarrollo de la energía nuclear y la incipiente industria militar latinoamericana; sin embargo, otros temas urgentes como la cooperación en el tráfico de armas pequeñas y livianas, no son considerados.

El tema de la gobernabilidad

La lucha contra el crimen organizado en sus diversas dimensiones requiere de estructuras de gobernabilidad eficientes dada la estrecha relación entre el ejercicio de la fuerza pública y el combate al crimen organizado. Un problema fundamental en América Latina y el Caribe es la prevalencia de estructuras de gobernabilidad muy débiles, o incluso ausentes, en todo el territorio nacional cuyo límite, con frecuencia es objeto de disputas, lo cual complica aun más una gobernabilidad eficaz. La debilidad de los sistemas judiciales y la carencia de profesionalidad de aparatos de seguridad dificultan los esfuerzos de cooperación y sincronización de políticas anti-crimen en la región. Al mismo tiempo, el creciente poder del crimen organizado alimenta aun más al deterioro de la gobernabilidad

en la región. Por ello es necesario reposicionar las estrategias existentes y las estructuras de cooperación en temas de gobernabilidad frente al desafío transnacional generado por prácticas delictivas organizadas.

La tarea primordial de luchar contra el crimen organizado tendría que ser la creación y el fomento de estructuras de gobernabilidad propicias para enfrentar las poderosas estructuras delictivas. Así se pueden generar a mediano y largo plazo las mínimas condiciones para poder responder a estos retos, incluyendo el establecimiento del control territorial efectivo de los Estados. La cooperación internacional puede prestar apoyo técnico y financiero para crear estas condiciones básicas de gobernabilidad. Esto incluye también la gobernabilidad interna de los aparatos de seguridad en la región, sean éstas las Fuerzas Armadas, la policía o los organismos de inteligencia.

El Triángulo Atlántico y su aportación al tema de seguridad y gobernabilidad

Hasta la fecha no podemos detectar un diseño triangular de la cooperación y coordinación política con respecto a la agenda de seguridad de América Latina. Lo que existe son contactos bilaterales e interagenciales, sin que se pueda deducir de estos formatos un diseño claro de políticas de cooperación. El interés europeo en América Latina en cuestiones de seguridad hasta la fecha parece reducirse a la venta de armas, mientras que sigue existiendo una intensa relación de EE.UU. y América Latina en materia de seguridad como se puede deducir de los acuerdos militares celebrados entre EE.UU., por un lado, y Brasil y Colombia, por el otro. Las relaciones de defensa y seguridad entre Europa y América Latina se limitan a consultas ocasionales de carácter bilateral entre las comandancias y la plana mayor de los Ejércitos, las Marinas y las Fuerzas Aéreas. También en este ámbito se refleja el interés soberano de cada país, que busca ganar una ventaja, aunque fuera muy pequeña frente al vecino. A pesar de todos los esfuerzos brasileños de perfilarse como un productor central de armas en la región, muchos gobiernos prefieren no caer en ningún tipo de dependencia de la industria militar de un país vecino, sino que buscan mantener un alto nivel de diversificación en el suministro de su tecnología militar.

En América Latina sigue dominando una perspectiva de contrapeso, por lo cual no se buscan socios triangulares, ni en el hemisferio ni en otras regiones. La pérdida de presencia de Estados Unidos, a pesar de la celebración de las reuniones periódicas de los Ministros de Defensa de las Américas, refleja el hecho que hoy en día el espacio para la acción política ha crecido. América Latina tiene interés en la cooperación, pero surge la pregunta si este es el caso de la UE, que no incluye a la región en sus planteamientos geoestratégicos. Más bien es en la cooperación policíaca y en temas de la agenda de conflictos no tradicionales donde hay un cierto nivel de compromiso europeo. Europa tiene intereses para combatir al narcotráfico, en especial en su paso por el occidente de África, en el contexto de la migración africana hacia la UE. Sin embargo, falta mucho camino para llegar a esquemas de cooperación capaces de superar la relación entre países individuales y alcanzar un nuevo nivel de cooperación que resulte adecuado para los retos que se plantean en materia de seguridad.

Narcotráfico, crimen organizado y las relaciones triangulares

Dirk Kruijt¹

El narcotráfico y sus consecuencias afectan profundamente a la economía y la sociedad de los tres integrantes del triángulo atlántico. En la Unión Europea y Estados Unidos, el principal problema está conceptualizado en términos de consumo de drogas y los daños producidos. América Latina sufre de consecuencias más serias. Tradicionalmente, el análisis se centró en la producción legal e ilegal de coca y marihuana y en sus consecuencias en términos de violencia y criminalidad. El consumo y el desarrollo de mercados internos recibieron menos atención. Sin embargo, el informe más reciente de las Naciones Unidas al respecto indica que el consumo de cocaína en América Latina está aumentando rápidamente y que en países como Argentina y Chile ya ha alcanzado niveles comparables a los de EE.UU.²

La producción se centra en los países andinos, siendo Colombia el principal país productor y aquel con más violencia asociada. Pero en Centroamérica y México, el crimen organizado dedicado al tráfico hacia EE.UU. ha alcanzado niveles de violencia extrema, que afectan seriamente la estabilidad nacional. También en territorios urbanos y rurales argentinos, brasileños, venezolanos y de las Guayanas se dejan sentir las consecuencias del narcotráfico. Son territorios de tránsito a la UE pero también representan un mercado creciente para el consumo. Varios Estados caribeños funcionan como eslabón intermediario para el comercio de la droga hacia EE.UU. y a Europa. En los últimos años, también algunos países de África Occidental se han incorporado en las cadenas comerciales de la droga, con los mismos efectos en términos de violencia, corrupción y desestabilización.

¹ El autor agradece a Günther Maihold y Daniel Brombacher (Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlín) y al personal del European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction en Lisboa por su asistencia y sus sugerencias.

² UNODC (2010a: 178 - 179); véase también *La Nación* (Argentina) del 24 de agosto de 2010.

En líneas generales, dentro del triángulo atlántico existe un consenso sobre el análisis de las estadísticas de producción y de consumo y los efectos sobre la criminalidad y el lavado de dinero generado por el narcotráfico y sobre la seriedad de los efectos de la violencia que acompaña la narco-economía. Sin embargo, no existe un consenso sobre cómo afrontar estos desafíos. En algunos países de la región -México, Centroamérica y Colombia- prevalece la estrategia oficial de “guerra contra la droga”. En Bolivia y Perú se ha legalizado, o por lo menos se tolera, el cultivo de la hoja de coca para el consumo legal (mate de coca y otros usos y costumbres de los pueblos nativos). En ambos países andinos existen asociaciones nacionales de cocaleros, con mayor (Bolivia) y menor grado de reconocimiento y legalidad.³

También existen marcadas diferencias entre las ópticas de EE.UU. y la UE. El punto de salida de las políticas estadounidenses es el enfoque punitivo y de *law enforcement*, agresivo dentro y fuera de su territorio. Al interior prevalece la persecución de todos los actores de la entera cadena del tráfico, desde la producción hasta el consumo individual. En su cooperación con los países latinoamericanos y caribeños se vislumbra esta misma tendencia, acompañada por una militarización de la lucha contra la droga. En la UE, la perspectiva se orienta a las consecuencias en términos de salud pública para los países miembros. Frente al consumidor individual, las autoridades nacionales son más tolerantes.⁴ En su cooperación con América Latina y el Caribe se reconoce el principio de corresponsabilidad entre países productores y países de destino final del consumo. Prevalece el diálogo, el esfuerzo de asistir en la reducción de la demanda mediante campañas preventivas y de la oferta, mediante la promoción del desarrollo alternativo para el pequeño productor de la hoja de coca.

³ Para el caso de Perú, véase Van Dun (2009).

⁴ Véase EMCDDA (2009a).

La producción de coca y las consecuencias internas en la región latinoamericana

A partir del fin de la Guerra Fría la agenda de desarrollo y seguridad ha cambiado sustantivamente en América Latina y el Caribe. Coincidiendo con la recuperación de la democracia se inició un nuevo ciclo de violencia, esta vez asociada a la proliferación de actores no estatales. La característica de este ciclo es la ruptura del monopolio de la violencia legítimamente ejercida por el Estado democrático y la aparición de nuevos actores armados. La economía ilícita de la droga es la principal responsable del surgimiento de las variadas formas del crimen organizado. A la fecha, éste fenómeno se ha convertido en la amenaza más importante a la seguridad de la mayoría de los Estados de América Latina y el Caribe.

Es posible identificar cuatro ámbitos de atención para analizar los efectos de la criminalidad organizada. Estos son:⁵

- La economía de drogas;
- El lavado de dinero de la economía ilícita⁶;
- La corrupción que genera la economía ilícita genera en el orden político, junto con la impunidad asociada a la violencia;
- El tráfico de armas cortas.

El lavado de activos, la corrupción, la impunidad y el tráfico ilegal de armas pequeñas y ligeras puede considerarse en gran parte efectos suplementarios del tráfico de drogas. La economía y el comercio global de drogas ilícitas, básicamente de cocaína y en menor grado heroína, marihuana y anfetaminas, es la columna vertebral alrededor la cual se encuentran fenómenos como:

- La expansión y ampliación de mercados internos de consumo, tanto en los países productores (andinos) como en los países vecinos

⁵ Véase Maihold y Brombacher (2009) para mayores detalles.

⁶ Véase Blickman (2009).

(Brasil, Surinam, Venezuela) o países con puertos y bases terrestres y navales para el tráfico ilegal a EE.UU. y a la UE (Centroamérica, México, la costa atlántica de América Latina y de África);

- La influencia en el sistema político, especialmente mediante la infiltración financiera en campañas electorales y la compra de representantes políticos;
- La proliferación de actores armados financiados mayoritaria o directamente mediante el cultivo de drogas y narcotráfico, y/u otros actores dentro de la criminalidad organizada, sea movimientos guerrilleros, paramilitares, unidades de las fuerzas del orden, bandas y pandillas juveniles o, en general, “fuerzas oscuras”;
- El surgimiento de territorios donde el Estado está de facto ausente, sea en el ambiente urbano, peri-urbano y rural, asimismo en regiones fronterizas;
- El énfasis en la actuación represiva de las fuerzas del orden – básicamente las unidades especiales de la policía y/o unidades mixtas entre la policía y el ejército que operan en aquellos “territorios en riesgo” (Colombia, algunas metrópolis en Brasil, Centroamérica, México).

El panorama es variado en los diferentes países de América Latina y el Caribe.⁷ Colombia, cuya producción de coca y cocaína está en decadencia desde 2007, es todavía el mayor productor (con 68.000 hectáreas bajo cultivo en 2009), seguido por Perú cuya producción está creciendo desde 2007 (con 59.000 bajo cultivo en 2009) y Bolivia (con 30.900 bajo cultivo en 2009). En Ecuador, también se cultiva también la hoja de coca, aunque su producción de cocaína es relativamente insignificante.⁸

⁷ Una visión amplia se encuentra en Thoumi (2003), en Vellinga (2004) y en Colectivo Maloka (2009).

⁸ UNODC (2010a: 161 - 162); véase también los informes por país para más detalles (UNODC 2010b, 2010c, 2010d y 2010e).

Las rutas de transporte son por tierra, mar y aire. Se utilizan desde pequeños barcos de pescadores, lanchas rápidas hasta submarinos de cierta sofisticación; y transporte terrestre y por avionetas. En el tráfico a EE.UU. los países del triángulo norte de Centroamérica, México y diversos Estados –islas caribeñas- sirven como vínculos comerciales, al tiempo que se observa un crecimiento del mercado interno de drogas en dichos países. Para Europa hay tres rutas principales: a) por el Caribe hacia España y Portugal; b) por la costa atlántica de Suramérica y los Estados-islas africanas de Cabo Verde, las Azores y las Islas Canarias hacia los dos países ibéricos; y c) por Suramérica – África Occidental a Sur Europa. Además de estas rutas, Argentina y Venezuela, junto con algunos Estados (pos)coloniales de Gran Bretaña, Francia y Holanda sirven de enlace a sus (anteriores) madre patrias.

Insurgencia, violencia, criminalidad y corrupción a gran escala que contribuyen a la inestabilidad nacional, pueden ser, por supuesto, causados por múltiples actores no estatales. Sin embargo, está claro que dentro de la posible gama de actores se destaca la importancia de la criminalidad asociada a la droga, en particular a la producción y el tráfico de cocaína y, en menor grado, heroína. Un reciente informe de Naciones Unidas subraya que el tráfico de cocaína es la cadena de producción y comercialización con mayor influencia en la inestabilidad de los Estados afectados a nivel mundial. Aparte de las consecuencias en términos de salud pública, la cocaína genera sin duda ingresos masivos y mucho más voluminosos que otras actividades del crimen organizado como el tráfico de heroína, el tráfico clandestino de migrantes ilegales, el comercio de madera tropical, el tráfico de mujeres, el comercio ilegal de marfil, de armas pequeñas y de documentos de identidad extraviados.⁹

Entre los efectos del narcotráfico y del surgimiento y consolidación del crimen organizado en la región latinoamericana y caribeña, se destaca la violencia y la inestabilidad del orden político. En Colombia, principal productor, la población sufre desde hace 50 años de una violencia estructural que ha causado más que un millón de muertos y un flujo migratorio de varios millones de personas; el significado económico de la llamada

⁹ UNODC (2010f: 3 – 5) y UNODC (2010g).

narco-economía es entre el 2 y el 3 por ciento del PBI.¹⁰ La economía ilícita funciona como la financiadora inagotable de actores armados no estatales, sea de la vieja guardia (los movimientos de guerrilla, dentro de los cuales las FARC con 12,000 - 13,000 constituyen el agrupamiento más importante¹¹) como de los nuevos actores violentos, en parte procedentes de los anteriores contingentes paramilitares y los nuevos grupos armados ilegales.¹²

De la decena de agrupamientos guerrilleros en los años ochenta del siglo pasado, hoy en día se mantienen solamente dos movimientos activos en Colombia. En las últimas décadas, los frentes guerrilleros incorporaron la protección y el cultivo ilícito en sus lógicas militares y financieras, a la par de fuentes tradicionales como el secuestro y los impuestos de guerra recaudados sobre los comerciantes locales. También en los años ochenta, los empresarios de la economía ilícita en Cali y Medellín crearon unidades paramilitares, en parte reclutadas del sicariato. Otros empresarios rurales siguieron rápidamente este ejemplo. El resultado fue la aparición de grupos regionales de vigilantes y sicarios. Estas bandas paramilitares, a veces en clara alianza con las fuerzas armadas y de las policías regionales, se constituyeron rápidamente en una alternativa de contrainsurgencia. Establecieron gradualmente “zonas limpias” donde hacían cumplir la ley por medio de la violencia, la extorsión y la intimidación ejecutada por los jefes de los nuevos actores de la violencia. La cúpula de los paramilitares utilizó luego su poder para ingresar en actividades “legítimas”: adquirieron propiedades rurales y financiaron políticos locales y regionales “mansos”, fenómeno que se conoce como “parapolítica”.

¹⁰ Estimaciones realizadas por el Departamento de Estudios Económicos del Banco de la República de Colombia en abril de 2007; véase Kruijt y Koonings (2007). Véase además Arango, Misas, y López (2006).

¹¹ Véase Medina (2009) para un análisis detallado de la guerrilla reciente en Colombia.

¹² También durante el conflicto armado en Perú (1980s – 1990s), el movimiento guerrillero de Sendero Luminoso se autofinanció de manera considerable por la cocaína, pero no fue el único actor involucrado en el narcotráfico. Participaron también bandas de delincuentes, agrupamientos de oficiales de las FFAA, de la policía y otras bandas; véase FEB (2008).

Pactos regionales y nacionales a partir de 2003 y un proceso de deserción de las filas de la guerrilla resultaron en un proceso de desmovilización de excombatientes. En marzo de 2009, 50.000 ex-combatientes - 65% de ellos exparamilitares y 35% ex-guerrilleros - habían entregado sus armas, optando por un proceso de reinserción en la sociedad.¹³ Sin embargo, este proceso va acompañado por la reconstitución de bandas paramilitares y criminales, un proceso comparable con la formación de los mini-carteles después del desmantelamiento de los dos carteles grandes de Cali y Medellín. La secuela de la proliferación de actores armados ha dejado profundas huellas con la aparición de bloques, bandas, pandillas, combos y agrupaciones locales que se disputan entre sí pequeños territorios de poder y de extorsión.

Después de los acuerdos de paz en Guatemala en 1996, que concluyeron formalmente un período de 36 años de guerra civil aparecieron tres diferentes categorías de actores armados al margen de la ley. En primer lugar, los “poderes oscuros”, agrupaciones de ex-guerrilleros y ex-militares, algunos de ellos asociados a la anterior inteligencia militar, que se unieron con los incipientes carteles dentro de la nueva y floreciente narco-economía.¹⁴ La segunda categoría de actores armados lo forman las bandas de la criminalidad común, especializadas en robo de vehículos, secuestros y matanzas subcontratadas. La tercera categoría son las pandillas juveniles que en la Centroamérica posbélica son llamadas “maras”. Son bandas que se establecieron sus territorios en los barrios populares de El Salvador, Honduras, Guatemala y en menor grado en Nicaragua y en México. Las maras participan en pequeñas guerras territoriales, comercializan drogas de pequeña escala y extorsionan a la vez a pequeños empresarios, comerciantes, taxistas y chóferes del transporte público en los barrios populares. A comienzos de este siglo, las maras son ofi-

¹³ Según datos de la Unidad de Integración Social y la Unidad de Integración Económica de la Alta Consejería para la Reintegración Social y Económica de Personas y Grupos Alzadas en Armas. El autor estuvo evaluando el proceso de reinserción en febrero y marzo de 2009.

¹⁴ Véase Peacock y Beltrán (2004) e International Crisis Group (2010).

cialmente consideradas como la amenaza principal de la seguridad nacional en el “triángulo norte” de Centroamérica.¹⁵

No se trata de fenómenos marginales sino de verdaderos sistemas de violencia. Resulta difícil estimar su alcance, pero tal vez deba considerarse que entre un 10% y un 20% de los territorios urbanos de las ciudades principales de América Latina está dominado por actores armados organizados que se disputan el poder utilizando “sistemas paralelos de violencia” y cuyos jefes están sustituyendo a los representantes legítimos del orden y la ley. Ellos actúan en sus barrios también como los nuevos representantes de una ley paralela. A veces cobran también impuestos paralelos y demuestran una cierta benevolencia hacia el desarrollo local. En algunos casos también negocian explícitamente con los líderes religiosos locales, con quienes desarrollaron relaciones de coexistencia pragmática. Los traficantes en las villas argentinas, las favelas brasileñas, las comunas colombianas, los tugurios centroamericanos y las colonias populares mexicanas han reproducido escenarios de guerra o guerrilla nacional que plagan los territorios urbanos.

Para explicar el crecimiento de estos grupos armados vale recordar que una considerable parte de la juventud masculina de los barrios populares y las zonas de miseria está desempleada y no tiene posibilidades de entrar en el mercado laboral. Este segmento juvenil encuentra un cierto estatus y una forma de identidad en las pandillas, maras y bandas, lo cual explica la relativa popularidad de los pandilleros y mareros en los países del Cono Sur, en Brasil, en los países andinos, en Centroamérica, en México y en algunos países del Caribe, especialmente Jamaica.¹⁶

¹⁵ Véase UNODC (2007), Savenije (2009) para la situación de El Salvador y Gutiérrez (2009) para el caso de Honduras. Para un análisis reciente del carácter de la violencia en Centroamérica, véase Jones y Rodgers (2009) y Mesa y Moorhouse (2009).

¹⁶ Véase Koonings y Kruijt (2007, 2009) para un análisis más detallado. Mathieu y Rodríguez Arredondo (2009: 175 – 372) proporcionan estudios comparativos del crimen organizado por país; sobresalen las contribuciones de Dreyfus (2009a, 2009b) y de Bobea (2009). Para México, véase Flores Pérez (2009). Un fino estudio de caso sobre Río de Janeiro se encuentra en Arias (2006).

Cocaína y narcotráfico: EE.UU. y Europa

EE.UU. representan por excelencia la visión de una lucha, una guerra, una cruzada en materia de drogas y sustancias psicoactivas, mediante políticas públicas de prohibición y de castigo agresivo tanto en relación con su mercado y territorio interno como en relación a los países productores. Involucrando agencias especializadas en tráfico de drogas, tráfico de armas, lavado de dinero y control de la delincuencia organizada que ha creado un sistema vigorosamente represivo y punitivo frente al mayoreo y menudeo de la droga, desde traficantes con vínculos internacionales hasta consumidores individuales.¹⁷ El resultado han sido cifras elevadas de detención (100.000 personas en el mundo) y una situación de usuarios dependientes de la droga que no parece disminuir a mediano plazo. Combinando su asistencia civil y militar, ha declarado una “guerra contra las drogas” con campañas de décadas en América Latina y el Caribe. Ha subsidiado directamente, con pago de salarios, uniformes, equipo y proporcionando inteligencia, a considerables contingentes de las instituciones del orden (FF.AA. y policía) en países como Argentina, Bolivia y Perú. Mantiene vínculos estrechos de intercambio de inteligencia forense y soporte financiero en materia de drogas con autoridades de seguridad pública en México, en los países del triángulo norte de Centroamérica, y otros Estados –islas del Caribe y en los países del Cono Sur. No cabe duda que el país latinoamericano que ha experimentado la mayor injerencia por parte de EE.UU. es Colombia.

La embajada de EE.UU. y la misión USAID en Colombia son, en términos de tamaño de presupuesto y número de personal, dos de las mayores representaciones de Estados Unidos en el mundo; en 2007 únicamente la misión estadounidense en Irak era más importante. La presencia, financiación y actividades de EE.UU. en Colombia se enfocan en un tema específico. En 2007, el apoyo anual regular a las autoridades colombianas se situó entre US\$ 560 y US\$ 600 millones. La ayuda militar específica era de entre US\$ 100 y US\$ 150 millones por año. El paquete general de EE. UU. está orientado a la estabilidad desde una perspectiva

¹⁷ En algunos de los Estados más liberales se nota un clima más tolerante a nivel local-municipal.

militar: la estabilidad militar, la estabilidad de la seguridad, la estabilidad macroeconómica, la estabilidad de la democracia y el apoyo a los derechos humanos, agrupados en un programa ambicioso llamado “Plan Colombia”. Durante la primera fase del Plan Colombia, el 75% del presupuesto fue asignado al componente seguridad y antinarcóticos; la fumigación y la asistencia a las FFAA y a la policía. La segunda fase del Plan Colombia suministró una financiación anual estable hasta el 2010 de US\$500 a US\$600 millones provenientes del Departamento de Estado de EE.UU. y US\$100 a US\$150 millones del Ministerio de Defensa. La USAID ofrece asistencia técnica y económica para el fortalecimiento institucional y contribuye directamente a un programa cuyo objetivo es “reestablecer la presencia en antiguas áreas de conflicto y corredores de drogas” a través del mejoramiento de la seguridad, restablecimiento del Estado de Derecho y el suministro de servicios sociales (salud, educación y seguridad pública). La USAID también proporciona la financiación para programas de desarrollo económico alternativo diseñados para sustituir la producción de drogas. La fumigación es vista como un mal necesario que afecta a la población local¹⁸. Recientemente se acordó una extensión de la presencia militar estadounidense en Colombia poniendo a disposición bases aéreas.

En comparación con la situación estadounidense, los niveles de consumo de droga son claramente menores en los países miembros de la Unión Europea. Diplomáticos europeos tipifican la política europea *de facto* en materia de drogas como “actuar como de guardacostas con actitudes tenues”, tratando de controlar la importación de volúmenes mayores de productos ilícitos y de controlar el crecimiento del crimen organizado. A diferencia de la política agresiva de los EE.UU. los países miembros de la UE definen el tema de la droga en primer lugar como un problema de salud pública, tratando de reducir los daños de la droga tratando los consumidores adictos como pacientes en vez de criminales¹⁹.

¹⁸ Véase Kruijt y Koonings (2007: 54 – 55) en base de entrevistas con funcionarios de la embajada de los EE.UU. y de USAID en Bogotá. Un análisis sobre los efectos dañinos de esta estrategia fue publicado por Loveman (2006).

¹⁹ European Commission (2008: 12).

Debate y conclusión

En un importante informe publicado por un grupo de intelectuales y políticos latinoamericanos encabezados por tres expresidentes (Gaviria et al., 2009) se abrió un debate público sobre los supuestos beneficios de la guerra contra las drogas. Los autores refieren a “la traumática experiencia colombiana” para que “se evite el error de seguir las políticas prohibicionistas de Estados Unidos y se encuentren alternativas innovadoras” (Gaviria et al., 2009: 9). Después de un análisis de las políticas estadounidenses y europeas, los autores concluyen que “la estrategia centrada fundamentalmente en la represión fracasó en América Latina. El deseo de un mundo sin drogas no constituye un horizonte realista y, por lo tanto, no puede ser el fundamento de políticas públicas, cuyos objetivos deben tener como prioridad la prevención, el tratamiento y la reducción de daños para el conjunto de la sociedad, los individuos, las familias y las instituciones”.²⁰ Entre las consecuencias negativas, los autores destacaron las siguientes:²¹

- La consolidación de un mercado negro controlado por el crimen organizado;
- Evaporación de considerables porciones del presupuesto de seguridad pública en detrimento de inversiones en salud pública;
- El proceso de desplazamiento de la producción debido a la represión local y acompañado por toda la violencia y el delito asociada a la producción de drogas en las zonas nuevas;
- La estigmatización de todos quienes que sufren de las consecuencias negativas, desde las personas adictas, que son marginados socialmente y corren el riesgo de quedar sin tratamiento adecuado; hasta los pobladores, que viven en las zonas de producción y que son tratados con menosprecio e intimidación por las fuerzas del orden en operaciones represivas de ataque a la criminalidad, trans-

²⁰ Gaviria et al. (2009: 39 – 40).

²¹ Gaviria et al. (2009: 19 – 20).

formándose en rehenes del crimen organizado y ciudadanos de segunda categoría;

- La generación de sistemas de violencia y represión locales y regionales con efectos en la corrupción y la distorsión del orden democrático a nivel nacional.

En términos de victimización, no cabe duda que América Latina es la región más afectada dentro del triángulo atlántico. Padece casi todos los efectos de la droga:

Por la cantidad de muertos y familias destruidas, viudas y huérfanos; por el número de refugiados a otras zonas, en el interior o al exterior; por la violencia generalizada ejercida por las fuerzas armadas regulares, las unidades paramilitares y las entidades de contraterrorismo privadas; por la consolidación de sociedades de miedo que son generadas por los actores asociados al crimen organizado y sus adversarios legítimos e ilegítimos; por la abundancia de armas, que entran en las zonas más afectadas; por el deterioro del sistema político debido a la parapolitización de partidos y autoridades locales, regionales y nacionales; por la corrupción asociada a la droga y la abundancia de ingresos fáciles del narcotráfico; y, finalmente, por la gradual militarización de las fuerzas del orden y el énfasis en estrategias represivas adoptadas por la policía y las fuerzas armadas. Independientemente del indicador utilizado para establecer el balance de resultados, América Latina se encuentra en una situación peor que EE. UU. o la UE.

Una comparación entre las perspectivas estadounidense y la europea contribuye a la búsqueda de un equilibrio entre el énfasis en el camino preventivo, relativamente tolerante y elementos de represión medida combinado con mayor atención a la salud pública (el camino europeo), con una estrategia donde la represión predomina y elementos de “guerra” y “cruzada” han adquirido preponderancia (la vía estadounidense). Es por ello que el importante informe de los tres ex presidentes tiende a inclinarse por soluciones convergentes con las políticas públicas de los países miembros de la Unión Europea.²² Recomiendan pautas generales de

²² Gaviria et al. (2009: 31 – 35).

cambio de políticas públicas y legislación modernizante.²³ Abogan por una estrategia de reducción de daños (con énfasis en salud pública), despenalización del consumo y descriminalización del consumidor tanto en los códigos nacionales como en convenciones internacionales.

Es relevante que en la literatura aparecen muy pocos escenarios elaborados. Por el contrario, incluso en materia de datos empíricos y estadísticas sobre la producción, el tráfico y los efectos económicos, sociales, políticos y culturales se trata de piezas de un rompecabezas sin posibilidad de compaginar. Se ha enfatizado el uso de políticas represivas y prohibitivas sin ofrecer un balance crítico de efectos positivos o negativos y sin considerar las consecuencias a largo plazo. ¿Qué perspectiva se puede tener sobre la conveniencia de una “guerra contra las drogas” si no hay claridad sobre cronogramas o posibilidades de ganar batallas significativas? ¿Significa eso la prolongación de campañas militares por varias décadas? ¿Se trata de una estrategia de contención, en la cual no importan los costos para las víctimas y la población local, que apenas si está presente en su elaboración y que se encuentra como rehén de la criminalidad? ¿Qué peso tienen las consecuencias, medidas en términos de víctimas colaterales o de refugiados nacionales e internacionales, en la planificación?

Recomendaciones

Sin perder de vista la necesidad de un balance equilibrado entre elementos de políticas públicas preventivas y represivas frente a la droga, narcotráfico y crimen organizado, quisiéramos abogar por estudios analíticos que se focalicen en:

- Escenarios que consideren los efectos a corto, mediano y largo plazo de levantar la prohibición y criminalización de la entera cadena del narcotráfico (o partes sustantivas de aquella), desde la producción hasta la comercialización y el consumo final;

²³ Véase al respecto la contribución de Jelsma (2009), un asesor de la Comisión Europea.

- Escenarios que tomen en consideración los efectos de la legalización de asociaciones de productores de la hoja de coca (el caso de Bolivia) y de la transformación industrial legal de productos en base a la hoja de coca;
- Escenarios que tomen en cuenta los efectos a corto y mediano plazo de los pactos locales entre autoridades y actores armados no estatales, sea de insurgencia o de contra-insurgencia privada, sean asociados a la criminalidad organizada (como en Medellín, Colombia en los años 1990s y 2000s); pactos nacionales (como entre las autoridades colombianas y los jefes paramilitares entre 2003 y 2008); y de programas que procuren, de manera individual o colectiva, la reinserción social y económica de exparamilitares, exguerrilleros y exparticipantes de bandas criminales tras un proceso controlado de desmovilización y desarticulación de las organizaciones que operaban fuera de la ley;
- Escenarios que consideren las experiencias de casos de éxito de algunos centros urbanos latinoamericanos como Bogotá, La Habana, Lima Metropolitana, Montevideo y Santiago de Chile, en los cuales la criminalidad organizada y la victimización popular han sido bajos por períodos mediano-largos de tiempo.

Referencias bibliográficas:

ARANGO, CARLOS, MARTHA MISAS y ENRIQUE LÓPEZ, "Economía subterránea en Colombia 1976–2003: Una medición a partir de la demanda de efecto", *Ensayos sobre Política Económica*, n° 50, junio de 2006, pp. 155–212.

ARIAS, ENRIQUE DESMOND, *Drug & Democracy in Rio de Janeiro. Trafficking, Social Networks and Public Security*. Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 2006.

BLICKMAN, TOM, *Countering Illicit and Unregulated Money Flows. Money Laundering*,

TAX EVASION AND FINANCIAL REGULATION. Amsterdam: Transnational Institute, 2009 (Crime and Globalisation Debate Papers)

BOBEA, LILIAN, "Criminalidad organizada: Los piratas modernos del Caribe", en: Hans Mathieu y Paula Rodríguez Arredondo, eds. *Anuario 2009 de la Seguridad Regional en América Latina y el Caribe*. Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung – Programa de Cooperación en Seguridad Regional, 2009, pp. 243 – 279.

BROMBACHER, DANIEL y GÜNTHER MAIHOLD, *Cocaine Trafficking to Europe. Options of Supply Control*. Berlín: Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP Research Paper RP 10), septiembre de 2009.

COLECTIVO MALOKA (ed.), *La economía de las drogas ilícitas. Escenarios de conflictos y derechos humanos*. Barcelona: Generalitat de Catalunya y Fundació CIDOB, septiembre de 2009 (Materiales de Paz y Derechos Humanos n° 11).

DREYFUS, PABLO. "Vino viejo en odres todavía más viejos: Tendencias regionales del crimen organizado en Latinoamérica en la primera década del siglo XXI y más allá", en: HANS MATHIEU y PAULA RODRÍGUEZ ARREDONDO (eds.), *Anuario 2009 de la Seguridad Regional en América Latina y el Caribe*. Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung – Programa de Cooperación en Seguridad Regional, 2009a, pp. 175 – 189.

DREYFUS, PABLO, "Mapeo del crimen organizado en Brasil", en: HANS MATHIEU y PAULA RODRÍGUEZ ARREDONDO (eds.) *Anuario 2009 de la Seguridad Regional en América Latina y el Caribe*. Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung – Programa de Cooperación en Seguridad Regional, 2009b, pp. 290 - 314.

EMCDDA, *The State of the Drugs Problem in Europe. Annual Report 2009*. Lisboa: European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction, 2009a.

EMCDDA, *Identifying Europe's Information Needs for Effective Drug Policy*, 6 – 8 May 2009, Lisbon. Lisboa: European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction, 2009b (EMCDDA Conference Proceedings).

EUROPEAN COMMISSION – DIRECTORATE GENERAL JUSTICE, FREEDOM AND SECURITY, *DRUGS ACTION PLAN FOR 2009 – 2012*. Luxembourg: Publication Office of the European Union 2008 (2008/C 326/09).

FES, *Situación del narcotráfico en el Perú, las políticas antidrogas y la geopolítica regional*. Lima: Friedrich Ebert Stiftung (FES) – Programa de Cooperación en Seguridad Regional, agosto de 2008 (Policy Paper # 23).

FLORES PÉREZ, CARLOS ANTONIO, *El estado en crisis: crimen organizado y política. desafíos para la consolidación democrática*. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS) y Publicaciones de la Casa Chata, 2009.

GAVIRIA, CÉSAR, ERNESTO ZEDILLO y FERNANDO HENRIQUE CARDOSO et al., *Drogas y democracia. Hacia y cambio de paradigma*. Río de Janeiro: Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia (con el apoyo del Open Society Institute, el Instituto Fernando Henrique Cardoso, Viva Rio y el Centro Edelstein de Pesquisas Sociais), 2009.

GUTIÉRREZ RIVERA, LIRIO DEL CARMEN, “Enclaves y territorios: estrategias territoriales del estado y de las pandillas en Honduras”. Berlín: Freie Universität Berlin (tesis de doctorado en ciencia política), 2009.

INTERNATIONAL CRISIS GROUP, *Guatemala: Squeezed between Crime and Impunity*. Brussels and Bogotá: International Crisis Group Working to Prevent Conflict Worldwide, junio de 2010 (Latin America report n° 33).

JELSMA, MARTIN, *Legislative Innovation in Drug Policy. Latin American Initiative on Drugs and Democracy*. Amsterdam: Transnational Institute, 2009.

JONES, GARETH A. y DENNIS RODGERS (eds), *Youth Gangs in Latin America. Gangs and Juvenile Justice in Perspective*. Nueva York: Palgrave Macmillan, 2009.

KOONINGS, KEES y DIRK KRUIJT (eds.) *Fractured Cities. Social Exclusion, Urban Violence and Contested Spaces in Latin America*. Londres: Zed Books. 2007.

KOONINGS, KEES y DIRK KRUIJT (eds.), *Megacities. The Politics of Urban Exclusion and Violence in the Global South*. Londres: Zed Books, 2009.

KRUIJT, DIRK y KEES KOONINGS, *Colombia Stability Assessment, 1990 – 2005*. La Haya:

Netherlands Institute of International Relations Clingendael – Conflict Research Unit, 2007.

LOVEMAN, BRIAN (ed.), *Addicted to Failure. U.S. Security Policy in Latin America and the Andean Region*. Lanham, MD: Rowan and Littlefield, 2006.

MAIHOLD, GÜNTHER y DANIEL BROMBACHER (2009), *Crimen organizado y seguridad en América Latina y el Caribe. Hacia un nuevo enfoque de la cooperación internacional: Opciones de Gobernabilidad*. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik – Banco Interamericano de Desarrollo, julio de 2009.

MATHIEU, HANS y PAULA RODRÍGUEZ ARREDONDO (eds.), *Anuario 2009 de la Seguridad Regional en América Latina y el Caribe*. Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung – Programa de Cooperación en Seguridad Regional, 2009.

MEDINA, CARLOS, *Las FARC – EP y El ELN: Una historia política comparada (1958 – 2006)*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá, 2009.

MESA, MANUELA y EMMY MOORHOUSE, *Claves para entender la violencia transnacional en Centroamérica*. Barcelona: ICARIA, 2009 (Serie “Sociedad civil y construcción de paz”, documento de trabajo n° 6).

PEACOCK, SUSAN C. y ADRIANA BELTRÁN. *Poderes ocultos. Grupos ilegales armados en Guatemala pos conflicto y las fuerzas detrás de ellos*. Washington: Washington Office on Latin America (WOLA), 2004.

RODRÍGUEZ PELLICER, MARTÍN, “Centroamérica: Estado, crimen y ciudadanía”, *Diálogo, Revista de la FLACSO, Guatemala* n° 13, 17 de mayo de 2010.

SAVENIJE, WIM, *Maras y barras. Pandillas y violencia juvenil en los barrios marginales en Centroamérica*. San Salvador: FLACSO, 2009.

THOUMI, FRANCISCO E., *Illegal Drugs, Economy, and Society in the Andes*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2003.

UNODC, *Crime and Development in Central America. Caught in the Crossfire*. Viena: United Nations Office on Drugs and Crime, mayo de 2007 (Publication, Sales No. B.07.IV.5).

UNODC, *World Drug Report 2010*. Viena: United Nations Office on Drugs and Crime, 2010a (Publication, Sales No. E.10.XI.13).

UNODC, *Colombia. Coca Cultivation Survey*. Bogotá: United Nations Office on Drugs and Crime y Government of Colombia, junio de 2010b.

PARTE IV: NUEVOS ENFOQUES EN LOS DESAFÍOS COMPARTIDOS DE SEGURIDAD

UNODC, *Perú. Monitoreo de cultivos de coca 2009*. Lima: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Crimen y Gobierno de Perú - Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA), junio de 2010c.

UNODC, *Estado Plurinacional de Bolivia . Monitoreo de cultivos de coca 2009*. La Paz: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Crimen y Estado Plurinacional de Bolivia, junio de 2010d.

UNODC, *Ecuador. Monitoreo de cultivos de coca 2009*. Quito: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Crimen y Gobierno de Ecuador, junio de 2010e.

UNODC, *Crime and Instability. Case Studies of Transnational Threats*. Viena: United Nations Office on Drugs and Crime, febrero de 2010f.

UNODC, *The Globalization of Crime. A Transnational Crime Threat Assessment*. Viena: United Nations Office on Drugs and Crime, 2010g (Publication, Sales No E.10.IV.6).

VAN DUN, MIRELLA, *Cocaleros. Violence, Drugs and Social Mobilisation in the Post – Conflict Upper Huallaga Valley, Peru*. Amsterdam: Rozenberg Publishers, 2009.

VELLINGA, MENNO (ed.), *The Political Economy of the Drug Industry. Latin America and the International System*. Gainesville: University Press of Florida, 2004.

Conflictos inter-estatales y la amenaza de rearme en Suramérica

Francine Jácome¹

Introducción

Existe una importante variedad respecto a los temas económicos, sociales, políticos y culturales en América Latina y el Caribe, por lo que es muy difícil e incluso contraproducente generalizar, especialmente en términos de seguridad y defensa. Por lo tanto, este texto se referirá específicamente al caso suramericano, en cuyo interior también existe un conjunto de diferencias en aspectos políticos, económicos, étnicos y de identidades regionales.

Esta presentación parte de la idea que en la actualidad existen escasas posibilidades de escenarios de conflicto inter-estatales tradicionales en la región suramericana. Ello lleva al interrogante respecto a las razones más importantes para el incremento en la compra de armamento que se ha evidenciado en años recientes en varios países. Con la finalidad de abordar esta temática, se hará una breve revisión sobre la conflictividad inter-estatal enfatizando la aplicación de medidas de fomento de la confianza y seguridad (MFCS) y el papel que desempeñó la Unión Europea (UE) en estos procesos, así como una reseña de los hitos más importantes en cuanto a la adquisición de armamento. En función de ello, también se estudiarán los principales mecanismos que han sido planteados para que la región se mantenga como una zona de paz.

Conflictividad inter-estatal y rearme

Desde los años 90 se desarrolló un proceso, en el cual participaron varios países de la UE, que buscaba promover la adopción de Medidas de Fomento de la Confianza y Seguridad (MFCS) en América Latina y el

¹ Directora Ejecutiva del Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos (IN-VESP).

Caribe². El propósito era contribuir al desarrollo de capacidades estatales para el control civil de las fuerzas armadas así como eliminar las hipótesis de conflicto entre naciones, los cuales obstaculizaban las iniciativas de cooperación e integración. En función de esto, varios gobiernos iniciaron procesos que tenían la finalidad de generar una mayor transparencia en cuanto a sistemas de adquisiciones y gastos de defensa: se publicaron Libros Blancos; se diseñaron mecanismos bilaterales de diálogo y cooperación, como por ejemplo entre Argentina y Chile; y se desarrollaron iniciativas conjuntas de misiones de paz, siendo Haití el caso más reciente. En el ámbito continental también se instalaron mecanismos y espacios de diálogo, especialmente en el marco del sistema interamericano. Aunque no se llegó a un acuerdo en la OEA, se estableció un consenso respecto al concepto de seguridad multidimensional, se realizó la Cumbre Especial sobre Seguridad en 2003 en México y se aprobó la entrega de informes anuales sobre adquisiciones militares, que, sin embargo, muy pocos países cumplen.

En este marco, en los últimos años han cobrado mayor importancia las nuevas iniciativas de integración, siendo la más importante la creación de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). No obstante, ello se produce en el marco de crecientes tensiones bilaterales que se relacionan con los tradicionales contenciosos fronterizos entre los países, como los casos de Chile y Perú; con problemas fronterizos pero que vinculados a diferencias políticas, como los de Ecuador-Colombia y Colombia-Venezuela; así como nuevos conflictos que giran fundamental alrededor de los temas de acceso a recursos y medio ambientales, como son los de Brasil y Bolivia por el gas, Paraguay y Brasil por la represa de Itaipú, y Argentina-Uruguay por las papeleras. Por lo tanto, al tiempo que se refuerza el discurso integracionista, aumentan las tensiones interestatales, siendo el ejemplo más reciente la ruptura temporal de relaciones entre los gobiernos de Venezuela y Colombia en julio de 2010.

Otro tipo de conflictividad, que no necesariamente ha de ser violenta, pero que sí influye en estas temáticas, son las tensiones que giran alrede-

² Diamint, Rut (2009), ¿Pactos con diablos? Las relaciones de América Latina con los proveedores de armas, **Policy Paper N° 24**, Programa de Cooperación en Seguridad Regional (www.seguridadregional-fes.org).

dor de las diferencias políticas. También hay que mirar aquellas relacionadas a las problemáticas sociales y políticas internas que pueden generar enfrentamientos violentos. Por último, los problemas asociados a la creciente violencia urbana y la inseguridad, como son los casos de Río de Janeiro, Sao Paulo, Caracas y México. Por lo tanto, hoy en día al considerar la conflictividad no hay que mirar solamente a las perspectivas de conflictos interestatales, sino también a éstas nuevas formas.

En cuanto a los conflictos inter-estatales, es poco probable que se transformen en confrontaciones militares tradicionales, las cuales no se han producido en la región desde hace poco menos de 20 años. Lo que sí se puede esperar son tensiones fronterizas focalizadas. Por esta razón, surge el interrogante respecto al por qué del rearme en varios países, especialmente en la región suramericana.

Actualmente, existe un debate respecto a las adquisiciones militares que se han producido en la región en los últimos años. Por un lado, los gobiernos argumentan que están en un proceso de modernización y reequipamiento, ya que los dispositivos actuales son obsoletos. En esto es fundamental tomar en consideración que, hasta 2009, los altos precios los *commodities* (petróleo, cobre, gas), permitieron que varios gobiernos de la región pudiesen destinar estos recursos adicionales a la adquisición de armas y equipos militares. Hay dos argumentos adicionales. Por un lado, la necesidad de fortalecer las capacidades de defensa de la soberanía ante amenazas de posibles intervenciones de parte de terceros países, esgrimido básicamente por el gobierno de Venezuela. Por el otro, se señala la prioridad de incrementar la capacidad de defender el territorio ante amenazas como el narcotráfico y crimen organizado internacional; así como para protegerse de vulnerabilidades asociadas al medio ambiente y recursos naturales, este último en referencia a la Amazonía desde la perspectiva de Brasil.

Esto ha llevado a que se señale que se está produciendo una nueva “carrera armamentista”, un comportamiento competitivo en la compra de armas, que lleva a un desequilibrio del poder militar en la región. En cuanto a gasto militar, Venezuela ocupa el sexto lugar, después de Brasil, Colombia, Chile, México y Argentina, aunque en los últimos cinco años ha sido el país que más ha incrementado este gasto. En este período,

según los datos de Instituto Internacional de Estudios para la Paz de Estocolmo (SIPRI), después de Chile, Venezuela ha sido el mayor comprador de armas en América Latina, y en 2008 llegó a superar al país del Cono Sur. Especialmente desde Estados Unidos, se ha manifestado el temor que parte de este armamento pueda posteriormente desviarse hacia las FARC. En este sentido, es importante tomar en consideración el *impasse* que surgió con el gobierno de Suecia en 2009, cuando unos lanzacohetes adquiridos por el gobierno venezolano, fueron descubiertos en manos de las FARC. Adicionalmente, se ha destacado³ que, mientras los demás países adquieren equipos que son operables solamente por personal militar, un porcentaje importante de las compras realizadas por el gobierno venezolano pueden utilizarse para armar a la población civil.

En cuanto a los proveedores, los países europeos, especialmente Alemania, España y Francia, continúan buscando negocios para su industria armamentista, al igual que Estados Unidos. Sin embargo, en Suramérica existe una tendencia hacia una diversificación en los mercados y han cobrado fuerza nuevos actores, especialmente Rusia, China e Irán así como Bielorrusia. No obstante, países como Venezuela están desarrollando dinámicas que generan nuevas relaciones de dependencia, como sucede con Rusia, su principal proveedor.

En el tema del armamentismo sería recomendable tomar en consideración tres puntos adicionales: a) el aspecto del desarrollo de industrias militares en la región; b) la creciente presencia del tema nuclear; y c) el tráfico de armas ligeras, que guarda una relación directa con la proliferación de la violencia urbana señalada anteriormente.

Aunque en menor escala, varios países suramericanos están creando y ampliando industrias militares, siendo Brasil el mayor proveedor de armas en América del Sur. por ello se ha especulado que la creación del Consejo de Defensa Sudamericano (CDS) tiene como objetivo principal para este país, convertirse en un importante proveedor y romper con la dependencia de los países de la región de productores extranjeros. Ejemplo de ello, son los Super Tucano de la empresa Embraer, que han sido

³ *Ibid.*

vendidos a la Fuerza Aérea de Colombia. Para reforzar esto, se están firmando convenios, en especial con Rusia y China, en cuyas cláusulas se contempla la transferencia tecnológica.

Entre los objetivos a mediano plazo planteados por el CDS⁴, se incluye la construcción de una identidad suramericana en materia de defensa. Uno de sus ejes fundamentales es la creciente autonomía estratégica que se lograría a través del fortalecimiento de la industria de armamentos y de la cooperación en esta área. En función de ello, en un taller efectuado a finales de junio de 2010 en Quito, se adelantaron discusiones sobre las perspectivas para el área.

Adicionalmente, el tema nuclear también pasa a ocupar un lugar en esta agenda sobre armamentismo. En el caso de Brasil, fue a través del convenio con Alemania, que comenzó en 1975, y las actuales iniciativas en torno a submarinos con propulsión de energía nuclear, desarrolladas junto a Francia. Más recientemente, el presidente venezolano ha señalado públicamente que existe la posibilidad de desarrollar, conjuntamente con Irán, proyectos de energía nuclear para fines pacíficos.

Suramérica como una zona de paz

Con anterioridad, tanto la Comunidad Andina de Naciones como el Mercado Común del Sur, plantearon entre sus objetivos que estas subregiones se constituyeran en zonas de paz, lo cual ha continuado en los principios del CDS. Después de su constitución formal en diciembre de 2008, en su primera reunión de 9-10 de marzo de 2009, se descartó crear un ejército conjunto así como una especie de Organización del Atlántico Sur, dos propuestas realizadas por el gobierno venezolano desde hace varios años. En cambio, se definió un espacio de diálogo político y de prevención de conflictos, un órgano consultivo y de concertación en cuestiones relacionadas a la seguridad y defensa⁵. Sin embargo, en esta

⁴ www.cdsunasur.org

⁵ Jácome, Francine y Alcides Vaz (2009): Retos para la cooperación en seguridad y defensa en Suramérica, Policy Paper N° 26, Programa de Cooperación en Seguridad Regional (www.seguridadregional-fes.org).

primera reunión efectuada en Santiago, ya afloraron las primeras tensiones relacionadas con las compras de armas y la falta de transparencia en los gastos militares, lo cual ha llevado a que uno de los temas centrales de las posteriores agendas sean las Medidas de Fomento de la Confianza y Seguridad (MFCS).

Pocos meses después, el Acuerdo en Materia de Cooperación y Asistencia Técnica en Defensa y Seguridad entre Colombia y Estados Unidos se convirtió en otro elemento de tensión. En función de ello, se celebró la Cumbre Extraordinaria de la UNASUR en Bariloche el 28 de agosto, en cuya resolución final no se incluyó, como proponía el gobierno venezolano, un rechazo a este tratado. Se acordó que la presencia de fuerzas militares extrarregionales no podía amenazar la soberanía e integridad de los países y, en este sentido, ambos gobiernos declararon que las acciones estarían circunscritas a la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo en territorio colombiano. Sin embargo, persisten serias críticas por parte de Venezuela, principalmente, y Bolivia y Ecuador, aunque éste último ha moderado su posición en función del proceso de reanudación de relaciones con Colombia.

Posteriormente, el 15 de septiembre de 2009 se realizó en Quito una reunión de ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa que tenía como objetivos diseñar MFCS y profundizar el diálogo a través del CDS. Los temas fundamentales de la agenda fueron: intercambio de información militar; transparencia y gastos de defensa; información y consulta sobre actividades militares en zonas de frontera; consulta y cooperación sobre actividades militares no previstas; y cumplimiento y verificación de acuerdos previos. Nuevamente se abordó el acuerdo entre Colombia y Estados Unidos y una de las propuestas fue que todos los países mostrarán sus acuerdos de cooperación militar, para contribuir al establecimiento de mayores niveles de confianza y transparencia. Sin embargo, el 22 de septiembre la Asamblea Nacional de Venezuela aprobó un nuevo convenio de defensa con Rusia que incluyó una cláusula que obliga al Estado venezolano a mantener sus contenidos como información confidencial y reservada. En contraste, Brasil dio a conocer a los miembros de UNASUR el convenio firmado con el gobierno estadounidense en 2010.

En el primer semestre de este año, todavía bajo la presidencia *pro t mpore* de Ecuador, se adelantaron discusiones en torno a este tema en el seno del CDS. Cabe también destacar que en noviembre de 2010 se efectuó en Santa Cruz, Bolivia la IX Conferencia de Ministros de Defensa del UNASUR.

A la vez, desde la Alianza Bolivariana para Nuestros Pueblos de las Américas (ALBA), se ha ido generando una perspectiva alternativa. Cabe señalar que en la VII Cumbre del 17 de octubre de 2009 en Cochabamba, se decidió constituir el Comité Permanente de Soberanía y Defensa de la ALBA-TCP como parte del Consejo Político y se determinó que dos de sus principales objetivos serán definir una “Estrategia de Defensa Integral Popular Conjunta” y la constitución de una “Escuela de Dignidad y Soberanía de las Fuerzas Armadas de la ALBA-TCP”⁶. Esta acción puede interpretarse como el inicio de la conformación de una institucionalidad paralela, especialmente después que UNASUR aprobó, en mayo de 2010, la conformación del Centro de Estudios Estratégicos que funcionará en Buenos Aires y que asesorará al CDS. Adicionalmente, en 2009, Venezuela le cedió a Ecuador 6 Mirage 50 que había desincorporado de su Fuerza Aérea.

Posteriormente, el 9 de febrero de 2010 se realizó una Reunión Extraordinaria del Consejo Político de la ALBA, contando con la presencia de los cancilleres de los países miembros, para tratar el tema de Haití. Como resultado se dise n  un plan para colaborar en la reconstrucción del país, especialmente en las áreas de salud y educación, para lo cual se creó un Fondo Humanitario a través del Banco de la ALBA. En este marco, se expresó preocupación por la excesiva presencia militar estadounidense. Ya anteriormente, durante la VII Cumbre de Cochabamba del 10 de septiembre de 2009, se promulgó una decisión en la cual se solicitaba a Colombia reconsiderar la presencia militar de Estados Unidos en sus territorio.

⁶ Antigua y Barbuda, Dominica y San Vicente y las Granadinas expresaron su reserva ya que pertenecen al Sistema de Seguridad Regional (RSS, por sus siglas en inglés) de las islas del Caribe Oriental (www.alianzabolivariana.org)

En cuanto a las relaciones de seguridad y defensa con la UE, se ha criticado el doble discurso europeo alrededor de tres temas⁷. En primer lugar, mientras que la UE promociona el fortalecimiento de la democracia y los derechos humanos, en la práctica varios de sus países miembros (principalmente, Alemania, Francia, el Reino Unido y, en menor medida, España) son actores importantes del mercado mundial de venta de armas convencionales, si bien secundarios en relación a Estados Unidos y Rusia (los principales proveedores mundiales). En segundo término, pese a las supuestas diferencias, la agenda de seguridad europea es idéntica a la estadounidense, ya que incluye como prioridades el terrorismo y el crimen organizado, las migraciones, la necesidad de ataques preventivos y el combate a las armas de destrucción masiva. En tercer lugar, el Código de Conducta de la UE para la venta de armas y cooperación militar es para el orden interno, por lo que las exportaciones de armas hacia otros países no están sujetas a este código e incluso no contempla la prohibición para la reexportación de las armas libre de control a terceros (entre ellos, varios países de América Latina y el Caribe).

Asimismo, debe considerarse⁸ que la problemática del desarme es diferente en el Norte, donde está centrado en la proliferación de los arsenales nucleares, y en el Sur donde tiene dos vertientes. Por un lado, los crecientes gastos militar de los gobiernos y aumento de la militarización de la sociedad, así como el aumento del tráfico de armas pequeñas y ligeras que son el centro de la creciente violencia e inseguridad a la que están expuestos los ciudadanos.

Conclusiones

Este breve panorama sobre la situación de los conflictos y la problemática del rearme en Suramérica parece indicar que es necesario incorporar nuevos temas a los análisis y debates en materia de seguridad y defensa⁹.

⁷ Diamint, Rut; *Op. Cit.*

⁸ *Ibid.*

⁹ Respecto al tema específico de propuestas para la cooperación entre la UE y América latina y el Caribe se sugiere revisar el documento “Una agenda Latinoamericana para la

Entre ellos, como se ha señalado, respecto a las tensiones y conflictos inter-estatales se estima que existen bajas posibilidades que estos sean del tipo convencional. Por el contrario, en el corto plazo las tensiones estarán asociadas, a problemas de acceso a recursos naturales (gas, agua) y a preocupaciones ambientales (principalmente derivadas de la minería) que probablemente se desarrollarán en escenarios bilaterales, así como en los entornos nacionales. Por otro lado, el incremento de conflictos sociales y políticos internos deberá ser analizado ya que plantea la necesidad de debatir en torno a la gobernabilidad democrática y su relación con temas de seguridad y defensa.

Pese al discurso integracionista, puede preverse que el principal escenario de conflictos serán las relaciones bilaterales, tanto respecto a los desacuerdos como a los acuerdos; aunque, en el caso de las tensiones probablemente seguirán el patrón de los últimos años, en los cuales han intervenido terceros países y en algunas ocasiones funcionarán los mecanismos multilaterales, especialmente la UNASUR. En este marco es también importante considerar el debilitamiento de la OEA y la reciente decisión de conformar una instancia latinoamericana y caribeña que excluya a Canadá y Estados Unidos.

Al mismo tiempo, es necesario evaluar en forma realista los mecanismos de integración regional. Se ha generado una especie de “cementerio” de organismos de integración, ya que se crean nuevos para sustituir a los que no han funcionado en el pasado, pero resulta que éstos tienen las mismas, o incluso nuevas, limitaciones. El fortalecimiento de las instancias integracionistas y de cooperación parece hoy en día ser *wishfull thinking*, en el marco de la creciente fragmentación y desintegración regional que probablemente se profundizará en los próximos años, dado el posible aumento de polarización político-ideológica regional entre la “derecha” e “izquierda”, especialmente frente a un “centro” que parece cada vez más débil.

cooperación en seguridad con la Unión Europea”, Programa de Cooperación en Seguridad Regional, marzo de 2008 (www.seguridadregional-fes.org).

En términos más específicos, sería una prioridad fortalecer los MFCS, así como medidas de transparencia para reducir las tensiones. Sin embargo, el problema fundamental es la inexistencia de voluntad política en la mayor parte de los gobiernos. Esto puede convertirse en el mayor obstáculo que enfrentará el CDS en el corto plazo para implementar su plan de acción en esta área.

De igual forma, las políticas de rearme que están desarrollando varios países de la región deben ubicarse en el marco de los respectivos procesos nacionales y su análisis debe tomar en cuenta que en ellos influyen varios factores: a) la necesidad de complacer a los sectores militares para mantener la estabilidad política. En este sentido, el incremento de los niveles de corrupción induce a pensar que, como en el pasado, estas adquisiciones están sujetas a “comisiones” con la finalidad de comprar la lealtad de los altos mandos; b) una tendencia hacia la profundización del resguardo de las fronteras *versus* la cooperación e integración. c) un resurgimiento del militarismo y una estrategia de militarización de la sociedad, en algunos casos puntuales, como el de Venezuela con la inclusión de la Milicia Nacional Bolivariana.

En función de ello, pese a que tanto países europeos como suramericanos juegan un destacado papel en el rearme y fortalecimiento de la industria militar, sería importante proseguir con las iniciativas para lograr el control civil sobre las fuerzas armadas y que la sociedad quien conduzca la formulación y ejecución de las políticas de defensa. Otra prioridad es la reducción del presupuesto nacional destinado a gastos militares, privilegiando en su lugar aquellos dirigidos a responder a las necesidades básicas de las sociedades.

Un cuarto tema para una nueva agenda latinoamericana es la consideración que uno de los principales problemas son las armas pequeñas y ligeras. El 66% de las muertes en América Latina son producto de armas de fuego provenientes del tráfico ilegal¹⁰. En función de ello, sería importante retomar una propuesta realizada por la Fundación Arias para la

¹⁰ Óscar Arias en Diamint, *Ibid.*

Paz respecto a la convocatoria a una conferencia regional sobre desarme y comercio de armas ligeras y cortas.

En conclusión, fortalecer la democracia en la región, cuyo requisito es incrementar las capacidades institucionales tanto nacionales como regionales, es el aspecto más importante para abordar tanto los temas tradicionales como los nuevos de la agenda de seguridad y defensa.

PARTE V

UN MODELO INNOVADOR DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO

Perspectivas de cooperación triangular y la asociación transatlántica

Ricardo Herrera

Durante estos últimos veinte años he tenido la oportunidad de ver, desde la posición práctica de la ejecución de las prioridades del Estado, como, en el ámbito de las políticas internacionales que afectan el desarrollo y la cooperación internacional, existe una gran complejidad a la hora de definir políticas y estrategias más o menos seguras que permitan un éxito en estas materias. En concreto, se abordará la experiencia de triangulación de cooperación que se desarrolla en nuestra región, en particular el caso chileno.

No será necesario extenderse en las modalidades y características de esta cooperación triangular en la región de América Latina, ni en quienes son los principales actores involucrados. Pero en este caso se agrega un actor poco conocido en esta modalidad de cooperación que es Estados Unidos, a través de un Memorando firmado entre la Agencia Chilena de Cooperación Internacional (AGCI) y USAID, lo que hace esta presentación del interés de los tres actores involucrados.

En este artículo se abordarán los primeros pasos de la cooperación sur-sur y triangular chilena, para luego hacer algunas breves consideraciones referidas a la situación de la región en torno a la cooperación al desarrollo. Para singularizar la experiencia chilena, se verán algunas cifras relacionadas con la cooperación triangular, para luego poner la atención en el Memorando firmado entre AGCI y USAID en cooperación triangular, ya que, en mi opinión, marcó un momento importante para la cooperación entre ambos países en la región.

Es posible realizar la cooperación triangular y progresivamente aumentar su valoración y visibilidad en nuestra región. Si bien el impulsor de esta modalidad en América Latina ha sido Japón, éste ha estado acompañado por Alemania, Bélgica y España. A los que esperamos ahora se sume EE.UU.

En el caso de la cooperación triangular chilena, la experiencia nace a fines de los años 90. Durante las décadas anteriores, en el periodo de la dictadura militar, la cooperación internacional se canalizó, casi exclusivamente, a través del mundo no gubernamental debido principalmente a la opinión y disposición que tenía la comunidad internacional con la dictadura militar chilena; la cual, además, no tenía ninguna capacidad de realizar alguna acción de cooperación, en sus 17 años.

Una de las primeras decisiones que toma el primer gobierno democrático en el año 1990, en materia de cooperación internacional, es la creación de una Agencia de Cooperación Internacional como una contraparte institucional dedicada administrar y gestionar los recursos de la cooperación internacional que llegaban al Estado para apoyar su proceso de vuelta a la democracia. Al poco tiempo de funcionamiento de la Agencia de Cooperación Chilena (AGCI), en el año 1992, el ex presidente Aylwin (1990-1994), en un acto de compromiso de Chile con los países de Centroamérica, presentó a sus Presidentes un Programa de Cooperación de Chile para ayudar en su desarrollo.

Ahí empezó nuestra aventura como donantes en la cooperación internacional. En poco tiempo pasamos de ser receptores netos a receptores-donantes, por la voluntad y compromiso de una declaración política y del reconocimiento de la deuda que Chile tenía con sus países hermanos; deuda contraída hacia la solidaridad que estos países expresaron hacia el pueblo chileno durante los años de la dictadura militar. Más allá del PIB nacional o de otras consideraciones o indicadores, Chile se convertía en donante de cooperación técnica a otros países de igual o menor desarrollo de la región, principalmente con las ganas y con su institucionalidad de cooperación recientemente creada. Durante estos años hemos aprendido organización y método, tanto como receptores como donantes, y últimamente se está aplicando esa experiencia en la cooperación triangular.

Esta decisión de instalar un programa de cooperación con América Central obligó a AGCI a pensar cómo pasar de país receptor a país donante. Fue una experiencia que comenzó en el año 1993, al inicio con acciones y programas pequeños, en áreas de trabajo reducidas, pero que fue creciendo con los años y con el aumento de su presupuesto. La solemnidad del compromiso contraído hizo necesario establecer un Pro-

grama de Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD), que Chile no tenía ni pensaba tener tan pronto, tal y como lo establecían los acuerdos de la época en materia de cooperación sur-sur.

Esta fue una manera más de reintegrar a Chile en la región, de donde había salido por voluntad de los militares y la derecha neoliberal entre 1973 y 1990. Esta reinsertión de Chile en el mundo, en particular en su región, debía hacerse también en materia de cooperación, y que mejor que un lugar que no ofreciera problemas políticos o históricos, en el que, además, existía una buena memoria y un claro reconocimiento a Chile. Así nace, dirigido a Centroamérica, y se desarrolla los primeros años del Programa CTPD de Chile, el cual hoy tiene un alcance en toda la región y que es valorado por los países beneficiarios y reconocido por otros donantes tradicionales y emergentes.

A partir de fin de los años noventa, inicios del 2000 (probablemente como un viejo recuerdo de nuestra memoria del mundo no gubernamental de los años ochenta) comienza la cooperación triangular en Chile. Cooperación Triangular que para nosotros tenía como motivación, entre otras, el ánimo de retener a aquellas fuentes que comenzaban a manifestar su intención de retirarse de Chile (Japón era un caso) y por otra parte, por la posibilidad de potenciar aquella cooperación horizontal que Chile realizaba desde los años noventa (Programa CTPD), y que ahora se había extendido a toda la región.

Con fuentes que comenzaban a dar señales de querer retirarse (muchas de estas lo hacían para cumplir con los compromisos de la comunidad internacional con los Objetivos de Desarrollo del Milenio –ODM-), Chile, como otros países de renta media de la región, comenzó a ser víctima del llamado éxito económico. A medida que se iba produciendo un mayor desarrollo del país, un mayor crecimiento, mejores cifras e indicadores, comenzaba a manifestarse la voluntad de partir de los principales donantes. Buenas cifras eran malas noticias.

Frente a esa situación hubo que buscar fórmulas en las cuáles coincidiera la necesidad de establecer una cooperación de otro estilo, en otros países, con la posibilidad de apalancar recursos nuevos para potenciar la presencia de la cooperación chilena en la región. De esta manera se en-

frentaban dos problemas y también se ayudaba a las fuentes tradicionales a quedarse en la región.

El principal argumento que permitió esta coincidencia de intereses fue la experiencia acumulada como resultado de los propios programas que las fuentes en retirada habían ejecutado en Chile. Es así que las acciones de cooperación triangular más importante realizadas por Chile, y las primeras, son las que se producen a partir de una invitación de Japón. Chile ya había tenido una serie de experiencias de cooperación exitosas con Japón, básicamente en proyectos productivos, y era en ese sector en que justamente la cooperación japonesa estaba siendo demandada por otros países de América Latina. En ese momento, visto desde una perspectiva pragmática y de mayor eficiencia, Japón propuso replicar los proyectos exitosos en Chile y llevar técnicos chilenos a otros países de América Latina, correspondiendo a Japón financiar la parte más importante del proyecto, y a Chile disponer de la asistencia técnica necesaria para la implementación de los mismos.

Confluyeron así varias razones e intereses distintos, pero que coincidían en la posibilidad de unir experiencias y recursos en beneficio de un tercer país. Con este experimento comienza el proceso de triangulación, a partir de 2000. Este proceso de construir consensos, de acordar procedimientos, es la base del éxito o fracaso de un proyecto de cooperación triangular, ya que no basta con que una fuente quiera colocar fondos para implementar una acción de cooperación en un tercer país, ni que la otra fuente busque nuevos fondos para potenciar sus propios programas de cooperación. Además, es necesario contar con una institucionalidad que respalde la experiencia y que sea capaz, a su vez, de ser lo suficientemente sólida para acordar, y crear, nuevos procedimientos administrativos, los que además deben incluir al país beneficiario.

Puestas las cosas así, estamos hablando de una experiencia, en el caso chileno, de casi veinte años de cooperación sur-sur y de diez años de triangulación. Ambos tipos de cooperación han sido relativamente exitosos, en especial, más que por las cifras involucradas, por el concepto que hay detrás de ambas. Es la experiencia de un país de renta media, que al inicio de su proceso de consolidación democrática, con la responsabilidad de crecer y desarrollarse después de 17 años de dictadura, se aventu-

ra en la cooperación sur-sur y al poco andar, con la cooperación triangular, que solo es posible de entender desde un compromiso político con la región y su desarrollo, pero también por la institucionalidad y experiencia desarrollada en esos años en AGCI.

Después de este inicio de la cooperación Sur-Sur y triangular de Chile, se hará un repaso muy general y breve sobre algunos aspectos de la situación de los países de la región en relación al comportamiento de la AOD y sus criterios de asignación.

En primer lugar, es importante tener claro que la región es vista, para los efectos de la AOD, como una región mayoritariamente de países de renta media. Estamos hablando de países de renta media, con algunos importantes casos de crecimiento económico y estabilidad, con cifras inéditas en materia económica, pero que ocultan brechas importantes en materia de igualdad al interior de cada país y entre los países, tanto en lo referido a la distribución del ingreso como en materia de pobreza y exclusión. Un desarrollo de dos caras, donde claramente la comunidad latinoamericana no es la más pobre del mundo, pero tampoco la más justa.

El cambio de los parámetros de asignación de la AOD ha afectado a la región en relación a los flujos que se esperaban recibir de parte de los grandes donantes. Cada vez es más difícil mantener la ayuda de estos países, más aun si se consideran los actuales criterios de asignación, donde América Latina es juzgada como una región de ingresos medios. Esto ha provocado, de manera indirecta, que países que están en camino a conseguir un mayor desarrollo sean dejados de lado por los grandes donantes para cumplir con otros países de menores ingresos siguiendo las prioridades acordadas para la AOD.

Claramente estamos frente a un menor protagonismo de los principales donantes en la región como resultado de los acuerdos internacionales de focalización de la ayuda y a la aparición de donantes emergentes que utilizan otros criterios para entregar su cooperación a los que son usados tradicionalmente.

Estos cambios en la asignación de la AOD han significado, además, cambios en la institucionalidad de la cooperación internacional. Con los

acuerdos de París y Accra que dicen buscar una mayor eficacia y eficiencia en la utilización de los recursos, se ha generado una tensión adicional en la cooperación en la región. Ya no sólo se debe seguir adelante con menos recursos, con programas y recursos propios, sino que además, se deben demostrar conductas y resultados que han sido puestos principalmente por los miembros del Comité de Asistencia al Desarrollo (CAD) de la OCDE. Ello significa que hay que sumar a los esfuerzos que ya hacen estos países por seguir manteniendo programas de cooperación con fuentes tradicionales, los compromisos que son exigidos en virtud de los cambios institucionales a estos niveles.

Sumada a estas nuevas exigencias y condiciones hay que contar con las crisis políticas, sociales o provocadas por una catástrofe natural, como la que afectó hace poco a Chile, que hacen aconsejable que, en determinadas ocasiones, se revise la manera de alcanzar los objetivos del desarrollo y sus prioridades geográficas. Si en la región hoy hay más pobres, más desigualdad, más desastres naturales, que dejan a nuestros países con grandes fisuras sociales y económicas, sería deseable una mayor flexibilidad a la hora de aplicar indicadores para asignar la ayuda en la región.

Esta situación de salida de las principales fuentes es importante por sus efectos sobre la triangulación en materia de cooperación en América Latina. La tendencia de retirarse progresivamente, ya sea por unos años o de manera permanente, de las fuentes tradicionales de la región, ha llevado a algunos países a plantearse una nueva manera de entendimiento o, al menos, un retraso de su salida de la región. Es decir, "baje usted su aporte de un cien por cien a un sesenta, o a un cincuenta por ciento, porque yo estoy dispuesto a colocar el porcentaje que falta. A su vez, usted puede contar con mis recursos humanos experimentados y que ya conoce, para construir una acción de cooperación con mayor impacto, con mayor apropiación por parte del receptor al tiempo que se mantiene en la región". Es un llamado a sumarse, o ser una pieza importante, en los esfuerzos que hoy están realizando algunos países de la región como cooperantes sur-sur.

A la afirmación "me retiro totalmente de América Latina, producto del crecimiento económico demostrado por la mayoría de los países", surgió, como alternativa, la posibilidad de que dichos donantes no se marchen

tan rápidamente, que sean retenidos por razones humanitarias, o que se queden un tiempo más porque han visto que la cooperación sur-sur es efectiva, distinta pero efectiva. Que la tan difícil apropiación por parte del país receptor, declarada como principio deseado por la Declaración de París y luego reafirmada en el programa de Acción de Accra, es posible de realizar en una región de renta media que concentra una gran actividad de cooperación sur-sur y que cada día califica menos para recibir ayuda al desarrollo. Esta apropiación se realiza de una manera particular en la llamada cooperación sur-sur y que a través de la cooperación triangular, existe la posibilidad de que un tercero (en este caso un país desarrollado) pueda participar de ella. Es cierto que hoy no hay cifras claras, pero existe la convicción por parte de los que participamos en ella, de que la apropiación del país receptor es importante.

Efectividad de la ayuda y apropiación son dos principios suficientes para justificar cualquier acción de cooperación en las cuales participe un donante tradicional y otro emergente, en la asistencia a un tercer país que así lo requiere. Es correcto afirmar que, cuando se hace cooperación triangular, se está frente a una ocasión privilegiada. No sólo porque se está estimulando la presencia en la región de un donante tradicional, en clara actitud de fuga, sino que, además, con el apoyo de ésta fuente tradicional se pueden reforzar aquellos programas o proyectos que países en desarrollo están ejecutando en la región.

También hay que considerar, en este triángulo virtuoso, que la cooperación triangular exige por parte de los que participan en ella, de un esfuerzo mayor a la hora de acordar y consensuar cuál y para qué se quiere la cooperación demandada, en cómo ejecutarla y cómo deberá ser rendida. Es claramente un esfuerzo sincero de prestar las condiciones para el desarrollo del otro, más que entregar fondos para la ayuda al desarrollo.

A esta tendencia a la retirada para concentrarse en aquellos lugares más pobres del mundo se agrega, para el sistema de cooperación regional, una complejidad adicional. En América Latina, la importante presencia de organismos internacionales hace que la arquitectura de cooperación se complique aun más. Ya no se trata de poner de acuerdo a dos actores, e incluso a tres, estamos hablando de un gran número de actores comprometidos en actividades relacionadas con la cooperación para el desarrollo. A la presencia de varios bancos internacionales, fondos es-

pecíficos, unas sesenta agencias bilaterales —de países desarrollados y en desarrollo— hay que sumar una considerable cantidad de ONGs. Todo esto hace que la posibilidad de coordinar la cooperación en América Latina sea compleja y agrega una dificultad adicional.

¿Cuáles son los retos que debe enfrentar la cooperación en América Latina? A la respuesta obvia de ser cada día más eficiente y más efectiva en la cooperación que recibe y ejecuta, hay que sumarle el esfuerzo de reencantar de manera permanente a los donantes tradicionales para que los flujos de cooperación que están detenidos o que claramente están saliendo de la región, vuelvan o sean dirigidos a esfuerzos novedosos.

Otro reto importante es la coordinación de los nuevos donantes emergentes de la región, los cuales han demostrado un alto dinamismo. Estamos hablando de Brasil, Argentina, Chile y México y de algunas acciones importantes que está haciendo Colombia. A estos países hay que sumar Venezuela y Cuba, aunque lamentablemente no se conocen las cifras totales de sus esfuerzos de cooperación. Sólo con una mayor coordinación entre actores regionales será posible ser más efectivos y eficientes en la cooperación sur-sur, y en particular en la cooperación triangular. Y así responder a los retos que hoy se presentan en materia de cooperación en la región.

Pero al momento de emprender los intentos de coordinación, aparece un reto adicional que son las cifras involucradas. Hoy, no sólo en nuestra región, sino que en todo el mundo, la cooperación sur-sur no esta respaldada por cifras que permitan extraer lecciones claras. ¿Cuánto realmente se esta aportando en nuestra región por parte de los donantes emergentes? ¿Cuál es el esfuerzo financiero involucrado? En el caso de la triangulación se conocen un poco más las cifras, ya sea porque son menos acciones o porque al participar un tercer actor, por lo general sujeto a normas más estrictas de entrega de información, hace que sea más fácil dar con respuestas a estas preguntas.

Hay que ser claros, uno de los problemas centrales que hay en este tema de la cooperación sur-sur y, en menor medida, en materia de triangulación, es que los países no transparentan las cifras. Los países son reacios a entregar esta información, es posible que se deba tanto a ra-

zonas de interés de sus políticas nacionales o internacionales, como a la falta de cómputo de estas cifras.

En el caso chileno son 5 millones de dólares al año. Esa es la cifra que la dirección de presupuesto de Chile ha contemplado para que AGCI realice su cooperación sur-sur. Por cierto, además de estos fondos existentes en el presupuesto oficial de AGCI, hay que sumar aquellos fondos destinados por el Estado a las agencias internacionales, los fondos que destinan los distintos ministerios bilateralmente para acciones de cooperación, etc., para tener una cifra nacional final.

En el caso de la cooperación triangular son cifras mucho menores a las involucradas en la cooperación sur-sur, y por cierto, también presentan algunos problemas al momento de transparentar los aportes que cada país hace en las distintas acciones de cooperación triangular que reconocen. Pero siguen siendo, por el momento, cifras pequeñas.

Entonces, el reto de hoy en el ámbito de la cooperación en nuestra región, desde la perspectiva de los países que están actualmente involucrado en la cooperación sur-sur y triangular, es retener estos flujos de AOD, tratar de cambiar la tendencia que hoy tienen los países desarrollados de abandonar la región y poder dinamizarla mucho más, pero también deben hacer un esfuerzo por hacer cada día más eficiente y eficaz su cooperación al desarrollo, por ejemplo a través de aumentar la información disponible en sus acciones de cooperación.

La cooperación triangular en Chile

En relación a las cifras, acciones y países involucrados en la experiencia chilena. ¿De qué estamos hablando? Tratemos de ver algunas cifras para entender los esfuerzos que se están realizando. Estamos hablando que entre el año 2006 y el 2009, en dieciséis países ha habido acciones que Chile ha hecho. Esto es presencia en Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Cuba, República Dominicana, Ecuador, Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, Nicaragua, Paraguay, y Perú.

Hay una acción regional que tiene una cifra de participación bastante alta de países participantes, estas acciones son básicamente seminarios,

diplomados, talleres, cursos de dos o tres semanas, o de un mes, en los cuales hay agencias internacionales que están dispuestas a colocar dinero para realizar dicho evento. Básicamente los japoneses trabajan mucho esta modalidad de reunir en un país, aprovechando la infraestructura, a profesionales de distintos orígenes para dar cursos.

Se ejecutaron acciones con un costo total de 3,11 millones de dólares en estos cuatro años. Esta cifra incluye el aporte chileno y el aporte de otras fuentes. El aporte chileno, sumando cada uno de estos países, llegó a 1,34 millones de dólares. De este total, las sumas más fuertes se concentran en El Salvador y en el programa regional.

La concentración geográfica chilena está muy determinada, como posiblemente sea el caso de la mayoría de los países donantes emergentes en la región, por un interés político manifiesto. Al concebirse la cooperación internacional al desarrollo como un complemento de la política exterior, el caso chileno ha sido un ejemplo claro de subordinación de la elección de los destinos de cooperación a sus intereses de política exterior. Sin embargo, en el caso de la cooperación triangular, es necesario que concorra el interés de un tercero.

Considerando que este artículo sostiene como tercer actor a EE.UU., quisiera destacar un Memorándum firmado en enero de 2010 por el Canciller chileno Mariano Fernández y su contraparte, Arturo Valenzuela, que fue negociado directamente por AGCI con USAID. Este Acuerdo podrá dar una pista para el futuro en relación a una modalidad de cooperación para el desarrollo en la que EE.UU. comienza a involucrarse en la región, sobre todo considerando la importancia de los fondos que destina a la cooperación internacional, y los problemas que se comienzan a ver en algunos países con la presencia histórica de USAID.

El Memorándum recientemente firmado podrá dar nuevos aires a la cooperación triangular en nuestra región. ¿En qué consiste este Memorando? La idea es que básicamente, a través de la identificación de objetivos comunes, que permitan un mayor desarrollo en la región, ambas Agencias puedan compartir sus esfuerzos en la concreción de dichos objetivos. Este Memorando es algo inédito en la experiencia de cooperación chilena y no sé si muy común en otros países de América Latina. No co-

nozco la experiencia de USAID en materia de triangulación de cooperación en la región.

Este acuerdo buscará una cierta sinergia en materia de cooperación para el desarrollo, apuntaría hasta ahora, principalmente, al fortalecimiento de las capacidades institucionales, al sector judicial y policial, materias de salud, calidad y acceso a la educación, seguridad alimentaria y agricultura, políticas comerciales, protección social y pobreza.

Además de lo programado con USAID, Chile comenzara a triangular cooperación con Australia en un programa de desarrollo social en Paraguay. Ya había un programa de desarrollo rural en Haití que era parte de la programación conjunta con Australia, pero que será modificado, como consecuencia del terremoto ocurrido en ese país. Y, finalmente, con Israel hay una actividad en desarrollo: un curso de educación preescolar para toda la región.

La cooperación triangular es una modalidad que surge de la experiencia en países emergentes, básicamente en el sur, como resultado de una experiencia de cooperación norte-sur. Es decir, aquí lo que se puede replicar son, básicamente, experiencias exitosas. Eso es lo que busca el donante principal. Si un proyecto en piscicultura en Chile fue exitoso y otro país deseaba trabajar con la cooperación internacional en esa misma área productiva; entonces la conclusión para la fuente principal parece obvia: trabajemos en ese tercer país, en sociedad con aquel en el cual hemos tenidos una buena experiencia y que es posible trasladar, asegurando un éxito en su ejecución. Por lo tanto, no hay que volver a experimentar, sino simplemente trasladar a la gente que ya está preparada y replicar las acciones de cooperación.

Un punto final. La cooperación triangular es una de las modalidades que más se ajusta a los temas de la apropiación. Básicamente, porque en estos casos se requiere una negociación muy, muy fina. Imagínense lo que va a costar ajustar los criterios de presencia de fuentes de financiamiento como USAID, por una parte, con técnicos chilenos en un tercer país. Va a ser realmente complejo. Se requiere que el que recibe acepte estos donantes, que acepte las áreas que se quieran hacer, que se acuerden procedimientos, muchos de ellos totalmente nuevos por las caracte-

terísticas de la acción, por lo tanto, el tema de la apropiación, aquí, es realmente un tema muy importante.

Ésta es la experiencia que nosotros tenemos en materia de triangulación, construida a lo largo de años de trabajo y que estamos seguros será una modalidad que irá creciendo en el tiempo. Probablemente jamás alcanzará las cifras y actividades que se ejecutan a través de la cooperación norte-sur o sur-sur; pero seguramente abrirá posibilidades a donantes tradicionales para permanecer en la región, e incluso, como lo demuestra el caso chileno, para atraer a otros donantes que no están presentes en América Latina en el ámbito de la cooperación al desarrollo.

La cooperación triangular es, en esencia, el trabajo conjunto de tres actores que deben ponerse de acuerdo. Esta experiencia hasta ahora ha sido impulsada fuertemente por Japón y luego por diferentes países europeos; hoy comienza una etapa en la que se incorporan otros actores de importancia, como USAID. Veremos que pasará en los próximos años.

Avances y límites de la cooperación sur-sur

Cristina Xalma

América Latina y la Cooperación Sur-Sur

Mediante este artículo, y utilizando como referente el “Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica”, publicado por la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), se pretende un acercamiento a la praxis de la cooperación sur-sur en América Latina. Para ello se intentará dar respuesta a cuestiones fundamentales como: ¿Cuál es el debate sobre la cooperación sur-sur? ¿Cómo se ha contextualizado? ¿Cómo se ha entendido la cooperación sur-sur en América Latina? ¿Qué modalidades de cooperación sur-sur existen? ¿Cómo han evolucionado? ¿Qué valoración hacen los países de la región de esta cooperación sur-sur? ¿Qué entendemos por cooperación triangular?

Una aproximación a la Cooperación Sur-Sur

En primer lugar, es necesario abordar una definición de la cooperación sur-sur. Para ello hay que analizar el debate político desarrollado en los foros regionales e internacionales. A mediados de los años cincuenta se identifican las primeras experiencias de cooperación sur-sur. Conviene recordar que la cooperación sur-sur no es algo nuevo, sino todo lo contrario. Distintos especialistas sitúan como fecha de referencia 1954, año en que se registró la primera acción de cooperación entre países en desarrollo. Tailandia y otros países asiáticos fueron los protagonistas de estos intercambios.

Sin embargo, será a partir del año 2000 cuando la cooperación sur-sur resurja, muy renovada, y con gran intensidad. Desde entonces, se desarrollan debates a nivel regional e internacional que ayudan a redefinir la cooperación sur-sur.

En segundo lugar, es importante analizar la praxis de la región latinoamericana. Muchos países latinoamericanos llevan años realizando cooperación sur-sur y, por ese motivo, tienen su propia concepción.

En este contexto, y en el marco de la Conferencia Iberoamericana, se acuerda que la cooperación sur-sur tiene que ir más allá del hecho de que sus protagonistas sean países del sur, o en desarrollo. Es imprescindible, además, que haya una manera diferente de cooperar, basada en unos principios propios, en una búsqueda de objetivos determinados y en un uso de instrumentos, que la distinguan de la cooperación tradicional.

Analizado lo sucedido desde mitad de los años cincuenta hasta la actualidad, identificados los principales eventos, los principales foros y las principales aportaciones de cada uno de ellos, se pueden sistematizar las diferentes dimensiones de la cooperación sur-sur. Podemos hablar de una cooperación sur-sur en el ámbito político, otra en el ámbito de la cooperación económica, y una tercera en el ámbito de la cooperación técnica, aunque la frontera entre ellas es muy difusa. Desde el ámbito de la SE-GIB, el enfoque se centra, de momento, en la cooperación técnica entre países en desarrollo.

En el marco de la Conferencia Iberoamericana se ha intentado definir una posición política común sobre la cooperación sur-sur. Uno de los principios claves que caracterizan a la cooperación sur-sur, y la distinguen de otras modalidades de cooperación, es la horizontalidad. La cooperación sur-sur tiene que basarse en una relación de igual a igual, sin condicionalidades y, por tanto, entre socios. En segundo lugar, debe implicar reciprocidad en términos de impacto o beneficio, es decir, lo que se produce, fundamentalmente, es un intercambio de capacidades que fortalece a todos los que participan en ella, y, además, con una asunción compartida de los costos.

Este tipo de cooperación favorece, igualmente, el entendimiento entre los países e incluso, los procesos de integración regional. Al mismo tiempo, por tratarse de una cooperación que nace entre países que han vivido procesos similares, está muy adaptada a las realidades locales, aspecto muy valorado por los países de la región.

Asimismo, se han identificado las modalidades sur-sur que se quiere analizar. La principal es la cooperación horizontal sur-sur. Es importante resaltar que el término “horizontal” precede al término “sur-sur” de manera intencionada para poner el acento en los principios. Dejar claro que

trasciende al hecho de que los cooperantes sean Estados del sur. Igual de importante es que exista una relación entre iguales. Es decir, el principio de asociación entre los países es tan importante como quiénes la integran.

Si la cooperación horizontal sur-sur está protagonizada por dos países será bilateral. Si lo está por tres o más países, en el ámbito de un esquema o mecanismo de concertación regional, será cooperación horizontal sur-sur regional.

Llegados a este punto, es necesario introducir el tema de la triangulación, y por ende otra modalidad, la cooperación sur-sur y triangular. Es importante resaltar que la triangulación debe nacer de los principios de horizontalidad y sur-sur. Se trata de experiencias que, originadas en proyectos de cooperación sur-sur, necesitan de los aportes, en términos de capacidad o de financiación, que pueda un socio mayor. Este rol suele ser desempeñado un país del norte, aunque esto no es una condición.

En el ámbito de la SEGIB se consideran triangulaciones posibles, aquellas cuyos dos vértices son latinoamericanos o al menos de algún país del sur, mientras que el tercer vértice puede ocuparlo otro país de América Latina, un organismo internacional, o un país de Asia, Europa, Estados Unidos, Canadá, etc. No son posibles, sin embargo, las triangulaciones transatlánticas, ya que, como se ha mencionado, siempre tiene que haber dos vértices provenientes del sur.

La Cooperación Sur-Sur para el caso de América Latina

Una vez aclaradas las cuestiones conceptuales llega el momento de concentrarse en la identificación de los proyectos y las acciones de cooperación que se están llevando a cabo en la región. Esta tarea permitirá profundizar un poco más en el tema y averiguar cuánto cuestan estos proyectos económicamente, qué recursos financieros se movilizan para hacer posible esta cooperación, quiénes son los destinatarios, quiénes se benefician, en suma, de esta cooperación. La respuesta a estas preguntas posibilitará medir el impacto de la cooperación sur-sur.

Del mismo modo, es interesante identificar los sectores de actividad en los que los Estados desarrollan esta cooperación. Esto permitirá cons-

truir un perfil regional de capacidades y necesidades, una demanda constante de los mandatarios. Al tratarse fundamentalmente de proyectos de cooperación técnica, se logra conocer quién tiene más fortaleza en determinados sectores, quién tiene necesidades por cubrir en otros y, por lo tanto, hacer un interesante mapeo regional.

La identificación de las “buenas prácticas”, es decir, los casos exitosos de cooperación sur-sur, resulta también fundamental. No sólo es importante señalar aquellas experiencias que son exitosas por su impacto, por el resultado que generan, sino también aquellas que utilizan procedimientos respetuosos con los principios de la cooperación horizontal sur-sur. Este último punto permite reafirmar que los principios son tan importantes como los instrumentos y los objetivos que persigue esta modalidad de cooperación.

El “Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2009” pretende ofrecer un panorama lo más completo posible de la cooperación horizontal sur-sur en la región, analizando todas sus modalidades: regional, bilateral, y triangular. En este artículo la atención se centra en la dos últimas.

Para analizar la cooperación horizontal sur-sur bilateral se procedió a construir distintas matrices de oferta y recepción de cooperación. A continuación se reproduce la matriz que recoge el número de acciones de cooperación intercambiadas entre los países, en el año 2008.

Matriz de Acciones de Cooperación Horizontal Sur-Sur Bilateral. 2008.

En unidades

		Socios receptores: PRM-Baja											
	Socios Oferentes	Bolivia	Brasil	Colombia	Cuba	Ecuador	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Paraguay	Perú	R. Dominicana
PRM-Baja	Bolivia												
	Brasil	13		12	19	12	21	3	5	9	16	10	7
	Colombia	1			4	1	26	8	5		5	6	1
	Cuba	9	2	9		8	1	8	5	4	3	1	11
	Ecuador												
	El Salvador												
	Guatemala												
	Honduras												
	Nicaragua												
	Paraguay												
	Perú			3							1	1	
R. Dominicana													

PARTE V: UN MODELO INNOVADOR DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO

		Socios receptores: PRM-Baja											
	Socios Oferentes	Bolivia	Brasil	Colombia	Cuba	Ecuador	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Paraguay	Perú	R. Dominicana
PRM-Alta	Argentina	62	6	4	10	12	37	1	5	5	302	23	6
	Chile	22		4	5	10	54	4	2	8	5	3	5
	Costa Rica			5									
	México	21	2	13	3	21	52	15	22	18		10	25
	Panamá			1									
	Uruguay		5	1	1	1			1		1		
	Venezuela	16	11	2	20	9	3	2	4	25	5	3	2
	TOTAL	144	26	54	62	74	194	41	49	70	338	56	57

AVANCES Y LÍMITES DE LA COOPERACIÓN SUR-SUR

		Socios receptores: PRM-Alta							
	Socios Oferentes	Argentina	Chile	Costa Rica	México	Panamá	Uruguay	Venezuela	TOTAL
PRM-Baja	Bolivia								0
	Brasil	10		27	3	6	12	21	206
	Colombia	1		13	1	6	1		79
	Cuba	2	1	1	1	5	4	448	523
	Ecuador							1	1
	El Salvador							1	1
	Guatemala								0
	Honduras							2	2
	Nicaragua							2	2
	Paraguay						1	2	3
	Perú								5
R. Dominicana								0	

PARTE V: UN MODELO INNOVADOR DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO

		Socios receptores: PRM-Alta							
	Socios Oferentes	Argentina	Chile	Costa Rica	México	Panamá	Uruguay	Venezuela	TOTAL
PRM-Alta	Argentina			12	2	13	1	18	519
	Chile	1		7	2	2	6		140
	Costa Rica		1						6
	México	2	12	1		15	4	1	237
	Panamá								1
	Uruguay	6	5		4			3	28
	Venezuela	12	2	1	3		6		126
	TOTAL	34	21	62	16	47	35	499	1.879

Nota: Siguiendo los criterios del Banco Mundial, los países se han clasificado por niveles de renta: Media-Baja (entre 936 y 3.705 dólares) Media-Alta (entre 3.706 y 11.455 dólares por habitante).

Fuente: SEGIB a partir de las declaraciones de las Agencias de Cooperación y/o Direcciones Generales de Cooperación.

Si se observa dicha matriz, en la columna se han colocado todos los socios latinoamericanos cuando actúan como socios oferentes de cooperación, ordenados por nivel de renta relativa. En la fila, se les sitúa cuando ejercen el rol de socios receptores. Cada cuadrícula señala quién está realizando intercambios con quién, y qué rol desempeña. El número incluido en éstas se refiere a los proyectos, y nos permite saber con qué intensidad lo están haciendo.

En total, para toda la región, en 2008, se habían realizado 1.879 acciones de cooperación horizontal sur-sur, un 27% más que en 2007. Sin embargo, es preciso aclarar que parte de este aumento puede deberse a una

cuestión meramente contable, debido a que en un año se haya incrementado la voluntad política a la hora de declarar los datos y facilitar los registros.

El análisis de las matrices permite conocer qué países son más activos, y en el ejercicio de qué rol. Así, por ejemplo, se constata que hay siete países que son los más dinámicos en términos de ofrecer acciones de cooperación horizontal sur-sur. Los siete son casi siempre los mismos, con diferente intensidad: Cuba y Argentina, por un lado, México, Brasil, y luego Chile, Venezuela y Colombia.

Mientras que la oferta está concentrada, observamos que la recepción se encuentra diversificada: aunque, fundamentalmente, se distribuye hacia países centroamericanos y andinos. Aún así se destacan: Venezuela, Paraguay, El Salvador y Bolivia.

El hecho de que Cuba sea el principal oferente, y Venezuela el principal receptor no es casual, ni tampoco lo es el hecho de que Argentina sea el segundo oferente y Paraguay y Bolivia estén entre los principales receptores. Todo esto tiene que ver con la estrecha relación entre estos países.

En cuanto al volumen de recursos que se estaban movilizando, se logró hacer una primera aproximación, a pesar de que muchos países, como Cuba y Venezuela, no declaran ese dato. El monto aproximado de este tipo de cooperación fue de 13 millones de dólares. Una cifra que apuntala la tesis de que estamos ante una cooperación con un coste muy bajo en relación con el impacto que genera.

Otra de las matrices obtenidas ofrece un análisis por sectores, clasifica las acciones y proyectos por sectores de actividad, según sean del área económica, social, o de otra dimensión (fortalecimiento institucional, medio ambiente, cultura, género etc.). De allí se obtienen los perfiles de los países por sectores de actividad, lo cual permite conocer en qué tipo de acciones y sectores están concentrando su cooperación tanto los principales países oferentes como los países receptores. El fin último es la elaboración de un perfil regional de capacidades y necesidades que permita visualizar, de manera rápida, quién necesita qué, quién puede ofre-

cerlo, y, de esta forma, cómo mejorar la eficacia de las acciones de cooperación.

En cuanto a la segunda modalidad, la cooperación sur-sur y triangular, el pasado año se identificaron setenta y dos proyectos. En esta modalidad, tanto el socio receptor, como el primer socio oferente, quien transfiere la capacidad técnica, son latinoamericanos, entre ellos se destacan Chile, México, Brasil, Argentina y Costa Rica. En el tercer vértice, el del segundo socio oferente, quien aporta la financiación, se destacan: Japón, país que concentra una actividad importantísima en términos de triangulación en América Latina; Alemania, entre los países europeos; Canadá en Norteamérica; y cuando se trata de organismos o mecanismos de concertación regional cabe mencionar, por ejemplo, el IICA o PETROCARIBE.

Resulta interesante analizar también la actividad de la cooperación sur-sur y triangular por sectores. Se aprecia que se financian proyectos pertenecientes a sectores de mayor complejidad científico-tecnológica que en otras modalidades de cooperación. Por ejemplo, en el sector económico ya no hablamos de proyectos agrícolas simples, sino de proyectos fitosanitarios que incluyen la instalación de laboratorios complejos que requieren de una inversión importante para ser posibles. En el ámbito social, nos encontramos con políticas de construcción de viviendas adaptadas a los movimientos sísmicos y, por lo tanto, mucho más complejas tecnológicamente.

A modo de conclusión

Conforme a lo anterior, se puede afirmar que la cooperación sur-sur está experimentando un renovado impulso a nivel internacional y que, en el caso específico de Iberoamérica, esta modalidad de cooperación se está convirtiendo en una herramienta de participación activa en la cooperación.

Por último, ¿qué valoración hacen los países de la región de estas dos modalidades de cooperación: la horizontal sur-sur bilateral y la triangular? Los países latinoamericanos valoran especialmente los principios en los que se sustenta, y consideran fundamental el respeto a éstos. Destacan, asimismo, su eficacia, resaltando la relación entre el bajo coste rela-

tivo que tiene esta cooperación y el impacto que genera, multiplicado, si cabe, por el hecho de estar adaptado a las realidades locales.

Los países de la región entienden, además, que la cooperación Sur-Sur se ha convertido, no sólo, en una herramienta clave para el desarrollo de sus países, sino también en una herramienta clave para su integración regional.

PARTE VI

LAS PERSPECTIVAS DEL TRIÁNGULO AMÉRICA LATINA, EUROPA Y ESTADOS UNIDOS

Geometrías variables

Fernando García Casas

Dentro del triángulo no parece haber lugar para una Carta Democrática común ni tampoco se pueda hacer una cooperación triangular en materia de seguridad, intensa y reconocida como tal. Sin embargo, quizá podríamos hablar de un acercamiento gradual entre estos tres bloques regionales, políticos y geográficos, económicos y sociales.

Y si vemos las declaraciones de buena parte de sus responsables políticos del máximo nivel, quizá podríamos empezar por una evocación de los valores compartidos en torno a la democracia, la libertad, la igualdad, la inclusión social y el desarrollo, si bien con distintas interpretaciones y valoraciones. Dicho esto, se propone variar las perspectivas en un mundo crecientemente diverso. Existe un consenso en torno a términos como democracia y derechos humanos, igualdad, economía de mercado incluyente, -parece que la vieja dicotomía mercado-Estado ha sido superada-, sociedades participativas, un multilateralismo eficaz y una convivencia en la variedad en la medida que compartimos valores, aunque a la vez, somos crecientemente diversos. Ser capaces de congregarnos en torno a un núcleo de valores, aunque abordado desde diferentes perspectivas, puede convertirse en un primer aporte de este ejercicio de triangulación.

Respetando la diversidad de enfoques entre la pluralidad de actores, sobre todo en la región latinoamericana, podemos descubrir unos intereses vitales compartidos y ser socios, no sólo socios birregionales en cuanto a las agendas propias de nuestra zona, sino también socios globales.

Vale la pena recordar que, en el inicio de la segunda posguerra mundial, todos los países latinoamericanos fueron miembros fundadores de la Organización de Naciones Unidas. No fue ése el caso de los miembros de la Unión Europea, puesto que España fue excluida. Al haber tenido una aportación importante a la construcción del ámbito internacional de la posguerra, nos permite preguntarnos cuál puede ser la aportación latinoamericana actual.

Si se da un uso inteligente de nuestras complementariedades, es posible que lleguemos a una progresiva convergencia de las agendas. Tenemos tres tipos de cumbres; en el ámbito de la OEA, numéricamente espaciadas a lo largo de sus más de ciento diez años de historia; el ritmo bienal de las Cumbres de América Latina y Caribe con la Unión Europea, ALC-UE; y el tiempo anual, por ahora, de las Cumbres iberoamericanas. Una convergencia de las agendas significa intentar acercar temáticas. Ha ocurrido, por ejemplo, con la cohesión social y con la educación. Una convergencia creciente puede ser un activo propio de este espacio triangular.

¿Qué compartimos, además de estos valores? Tenemos una sólida base política, económica y humana; llevamos un mínimo de cinco siglos de mestizaje y de interacción; y ello, se quiera o no, también crea una comunidad. Somos un espacio válido en tiempos de cambio. Quizá este espacio puede servir para la interlocución sobre algo que hay que configurar de nuevo. Tenemos, claramente, una infraestructura insuficiente para nuestros objetivos: apenas unos secretariados dispersos, con poca conexión, y que por tanto deberían incrementar sus relaciones. Obviamente, parece que todavía estamos lejos de haber agotado nuestras capacidades. Somos unos estados muy arraigados en la sociedad civil. Esta última es muy potente, teniendo en cuenta los muy altos niveles de intercambio económico y humano, con independencia de las relaciones políticas.

Tenemos tres actores principales: la Unión Europea, con una nueva estructura emanada del Tratado de Lisboa Incluyendo una presidencia permanente. El espacio que gane esta presidencia permanente será esgrimido frente a las próximas presidencias rotatorias. Cabe pensar, y cabe desear por parte de aquellos que estamos a favor de la integración europea, que ésta presidencia permanente se consolide, y ejerza nuevas tareas de forma estructurada y con continuidad en el tiempo. Tenemos un Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), algo absolutamente nuevo en la escena europea e internacional, que aún se está organizando. Cabe esperar que, fruto del Tratado de Lisboa, en esta década, la política exterior común, de seguridad y defensa de la Unión Europea llegue a convertirse en una realidad.

Afrontamos también amenazas: el caso de Grecia y todas las difíciles negociaciones, los arduos compromisos que ha sido imperativo alcanzar para conseguir una reacción razonablemente coordinada a las amenazas de la crisis financiera. Una crisis que ha puesto de relieve cuán necesario es seguir avanzando en la coordinación de nuestras políticas si de verdad queremos ser una experiencia exitosa de integración. Algunos Estados miembro habrán hecho peor sus deberes, pero esos países también han sido un mercado de cientos de millones de consumidores para otros Estados más productivos de la UE. Cabe recordar que, cuando el país más potente de la UE, Alemania, procedió a una reunificación largamente esperada, también recibió apoyo político. ¿Cómo podemos pregonar la cohesión social, por ejemplo en América Latina, si no estamos lo suficientemente cohesionados entre nosotros? Si salimos bien de esta crisis, que constituye una amenaza grave para al menos cinco, tal vez ocho miembros de la Unión Europea, podremos ser un socio confiable y una instancia facilitadora en otros ámbitos internacionales.

En cuanto a Estados Unidos, a más dos años del comienzo de la Presidencia de Barack Obama, parece que nos encontramos frente a una Administración más realista, más dispuesta a escuchar, y cuyo entonces representante para el hemisferio, Arturo Valenzuela, ha hablado de valores y una agenda común en temas como la reducción de la pobreza y la desigualdad, la no proliferación, la lucha contra la discriminación racial y étnica, la expansión de oportunidades económicas para todos, y la seguridad de los ciudadanos del hemisferio. También ha habido signos esperanzadores en cuanto al apoyo a la gobernabilidad democrática, la necesidad de una reforma migratoria, y gestos positivos hacia México, Cuba y de contención con Venezuela. Hay un hecho que marca la diferencia con el pasado: un liderazgo que escucha antes de decidir su política en la región. Tal como están las cosas en la agenda internacional, se trata de un activo muy importante.

Y en cuanto al tercer gran actor de nuestro ejercicio, América Latina, cabe decir que sufrió la crisis financiera internacional en el acceso al crédito, el comercio, el turismo, la inversión y las remesas: no hubo “decoupling”, pero es ahora parte de la solución y tiene una gran vitalidad en dos debates. En el debate político, entre las principales corrientes ideológicas; y, en segundo lugar, un debate intenso, muy novedoso, sobre las

estructuras y fórmulas de la integración. Una América Latina que tiene algo que decir en la reforma de la nueva arquitectura internacional, por cuanto Argentina, Brasil y México forman parte del G-20, una proporción nunca antes alcanzada. Sin embargo, la región tiene también severos déficits sociales que todos conocen; por ejemplo el 24% de las viviendas no son adecuadas a las necesidades de la población. Una América Latina donde, y quizá por su efecto en los valores sea lo que más nos interesa, actores internacionales deben aprender a convivir con nuevas cosmovisiones, con nuevas susceptibilidades, con nuevos actores del derecho internacional, y con nuevos líderes que han salido de *constituencies* diferentes a los partidos políticos tradicionales. Por tanto, es un momento de interés y de posibilidades, pero también un momento complejo.

Cómo este acercamiento gradual, este diálogo trilateral, evolucione dependerá, seguramente de: a) la situación política internacional a nivel mundial, ahí veremos cuánto y dónde nos interesa concertar; y b) de los cambios en los gobiernos de los principales países que integran estas tres áreas. Por otra parte, es útil intentar concentrarnos en varios principios fundamentales:

En primer lugar, saber dónde reside nuestra ventaja comparativa, dónde se ubica nuestro plus de proyección y de presencia. Tal vez hoy no sea en seguridad, pero sí podría serlo en cohesión social.

En segundo lugar, la coherencia en mensajes y políticas. Para países que están en diversas orillas del Atlántico, es muy importante poder decir lo mismo en Bruselas, en Washington y en Buenos Aires. Y ello no es siempre el caso.

En tercer lugar, evitar diseños demasiado ambiciosos. El gradualismo puede ser un buen horizonte de futuro, con una adaptación eficaz de las instituciones, ya sean las instituciones formales; o creando mecanismos novedosos y flexibles, aptos para un mundo en el cual la pluralidad de actores en las relaciones internacionales (organizaciones internacionales, ONG, universidades, empresas, sindicatos, fundaciones, entes subestatales) ha alterado, tal vez para siempre, la forma, el ritmo y el contenido de la diplomacia. Un mundo donde las redes sociales crean comunidades

instantáneas en torno a un asunto concreto y donde los Estados son todavía los principales actores de la política exterior.

Ello siempre desde una óptica que sea multilateral, no hegemónica, que no incite a la confrontación. En este abanico ideológico que somos ahora, es muy importante reforzar la naturaleza del diálogo, y no proceder a exclusiones *avant la lettre*.

¿Qué ámbitos podrían ser, quizá, susceptibles de avance? Por un lado, la reforma del Estado. Muchos de los países de la región hemos tenido Estados débiles, fiscalmente anémicos, que no desempeñaban el papel de árbitro entre intereses en pugna puesto que estaban enfeudados a distintos intereses parroquiales. Esa vigencia limitada del Estado de derecho hace que sea necesaria afianzar la gobernanza de espacios públicos.

Hay ámbitos donde se puede avanzar. En primer lugar, la formación de una burocracia profesional, meritocrática y neutral, o una reforma del Estado amplia que alcance, por ejemplo, a cuestiones como el sistema judicial, el registro civil –hay 11 millones de niños menores de cinco años que no están registrados civilmente en países latinoamericanos–, las Defensorías del Pueblo, la cooperación policial, el sistema penitenciario o, la formación de poderes locales, que en la actualidad se encuentran, en muchos casos, cautivos y rehenes del narcotráfico. Estos son, seguramente, terrenos posibles para una cooperación reforzada en el futuro.

El segundo ámbito es la cohesión social. El *soft power* de la Unión Europea es muy potente en mecanismos de cohesión social y en sus proyecciones de cooperación en este aspecto. Quizá Estados Unidos, con aquello que Timothy Ashton Gash llama “el espíritu emprendedor”, el tamaño y la flexibilidad, puede también aportar buenas prácticas. Se trataría de actuar en algunos ámbitos de países que están en el límite de la tolerancia redistributiva, que han tenido modelos de crecimiento excluyentes y donde hay sectores que han quedado muy al margen del proyecto de construcción nacional. Esto es particularmente aplicable, en algunos países, a las comunidades indígenas y afrodescendientes. Tenemos grupos muy vulnerables en los tres bloques. Por ejemplo, los adultos mayores, los discapacitados, y la juventud. Cada uno de estos sectores presenta sus vulnerabilidades específicas

En tercer lugar, la sociedad civil. Fruto de esos Estados débiles, que históricamente nos han gobernado, hemos tenido sociedades civiles muy diversificadas, potentes, que han suplido, con mucha frecuencia, las carencias del Estado. El acercamiento a la sociedad civil, a través de foros como los encuentros cívicos, los encuentros empresariales, es cada vez mayor. Esta participación puede ser útil en terrenos tan diversos como la observancia de los derechos humanos, la transparencia electoral o el cuidado del medio ambiente. La progresiva incorporación de la sociedad civil a los tres mecanismos parece muy necesaria en los umbrales de nuevas formas de convivencia y relación internacional.

En cuarto lugar, el cambio climático. Es uno de los grandes *drivers* de las decisiones a nivel internacional. Lo es ya, y seguirá siéndolo en el futuro próximo. En este ámbito puede haber convergencia, siempre que se respete aquello que el ex presidente Lula dijo que es necesario, para las negociaciones internacionales de cambio climático, la obtención de avances tecnológicos, de crecimiento económico y creación de empleo para los países en desarrollo. Existe la posibilidad de actuar de una manera concertada, por cuanto algunas cuestiones, como la eficiencia energética —recordemos la colaboración Brasil-Estados Unidos en biocombustibles—, la conservación de los bosques o, el potencial solar y eólico de la región, que está estimado en 50 billones de euros, en el periodo 2026 a 2030, permiten hablar de una posibilidad de encontrar puntos de acercamiento y concertación importantes.

Y, en quinto lugar, las tecnologías de la información y la comunicación donde tanto Estados Unidos como la UE como algunos países latinoamericanos tienen ya sectores punteros. Puesto que buena parte de América Latina ha perdido el tren de las revoluciones industriales convendría no perder éste. Hay algunos datos esperanzadores, según la CEPAL: la rápida expansión de la telefonía móvil, que ha llegado a pasar del 23%, en 2003, al 79% en 2008; o que un 27% de la población latinoamericana haya tenido acceso a Internet en 2008; si bien de ese total apenas un 5% es de banda ancha. Pero ahí existe también una posibilidad. Hay nuevos enfoques de cooperación, que harán que 30 millones de niños latinoamericanos tengan computadoras personales en la escuela en 2015.

Por otra parte, la refundación e intensificación de los esquemas de integración regional debe llevar al reforzamiento de órganos que tengan atribución de competencias, órganos de solución de controversias y mecanismos de compensación de asimetrías.

Por un lado, para este acercamiento gradual los Estados son y seguirán siendo, los protagonistas de las relaciones, los responsables de un acercamiento o de una separación. De hecho, parece que en esta nueva sociedad que ahora se configura, habría no sólo que no enfrentarse, sino que cooperar con mayor intensidad que en otras épocas. Por ejemplo, en las migraciones, en las respuestas a las crisis provocadas por el cambio climático o en la prevención y sanción del crimen organizado.

Además hay que reconstruir unas instituciones que hagan más visibles a esta pluralidad de actores, tanto los gobiernos como los actores no estatales.

Finalmente, cabe mencionar algo que trasciende lo estatal y que se aparece en distintas publicaciones como “el multipartenariado” de Estados e instituciones privadas; el hecho de que una parte significativa de la innovación y el desarrollo se puedan obtener a través de las llamadas *open sources* en la red; el hecho de que estemos en una realidad interconectada que no es piramidal, que no es institucional, pero que existe y que está generando lo que se llaman ahora “coaliciones instantáneas”, un tipo de generación participativa que, a medida que aumenta su conectividad en la red, está dispuesta a sumarse a cualquier acción concreta. Es lo que se llama también *the wisdom of the crowds*.

Los mecanismos de relación interestatal tienen que tener muy presentes estas coaliciones instantáneas y estos nuevos socios y actores, y evitar medir con pesos y medidas obsoletas una realidad nueva. En la medida en que este acercamiento gradual nos haga presentes todos estos nuevos fenómenos, de perfiles todavía inciertos, éstos serán importantes y redundarán en nuestro beneficio.

En último lugar es importante no tener miedo a las ideas nuevas ni tampoco a las caras nuevas. Llevamos muchos siglos reinventándonos, y es necesario incorporar estos aportes para el futuro. Un futuro que debe-

ría llevarnos a democracias de ciudadanos, y no sólo de electores. Y llevarnos a alcanzar un crecimiento con redistribución, algo tan largamente esperado.

El multilateralismo en el Triángulo Atlántico: el vínculo latinoamericano

Thomas Legler

Introducción: el multilateralismo en el Triángulo Atlántico

Desde un punto de vista práctico, fortalecer una relación triangular entre América Latina, Estados Unidos y la Unión Europea tiene mucho sentido. La resolución de varios problemas urgentes de gobernabilidad transatlántica se beneficiaría de forma significativa con una mayor cooperación y coordinación triangular, en especial en materia de la delincuencia transnacional, la propagación de enfermedades infecciosas y el calentamiento global. La persistencia del autoritarismo y de los abusos a los derechos humanos de Cuba es un ejemplo evidente de las consecuencias negativas que puede tener la falta de cooperación y coordinación entre los tres socios potenciales.

Naturalmente, hay varios obstáculos que dificultan el fortalecimiento de dicho triángulo, tales como las diferencias de poder, los diferentes grados de interés entre las partes, problemas domésticos que distraen la atención política y los impulsos unilaterales periódicos de EE.UU. Otra posible barrera es el enredo de tres estilos y tradiciones diferentes de multilateralismo. Después de todo, el inter-regionalismo triangular, como en los casos de las relaciones interamericanas y euro-latinoamericanas, está supeditado en gran medida a la creación de acuerdos multilaterales viables y propicios.¹ Una estructura multilateral, en forma de cumbres

¹ El multilateralismo implica acuerdos formales o informales basados en relaciones de principios entre tres o más estados, a menudo con una importante participación o inclusión de partes no estatales como organizaciones no gubernamentales, intereses comerciales o expertos. Es importante tener en cuenta que las instituciones multilaterales están también permeadas por relaciones de poder y reflejan el equilibrio internacional de poder. Además, históricamente las organizaciones internacionales pueden albergar conflictos norte-sur; pueden servir tanto de vehículos para avanzar los intereses de los poderosos como de armas de los débiles. En el contexto latinoamericano, las nuevas cumbres y foros son también el lugar para fomentar las rivalidades sur-sur entre países como Brasil, México y Venezuela.

periódicas y posiblemente instituciones internacionales más substanciales, es lo que estructuraría en realidad cualquier iniciativa triangular futura.

Ya se sabe mucho sobre el multilateralismo a la americana y el multilateralismo a la europea. Sabemos que históricamente el apoyo político y económico de EE.UU. apuntaló la creación de una duradera arquitectura multilateral global de postguerra, en su momento hegemónico, bajo la forma del sistema de Bretton Woods y de las Naciones Unidas. La Unión Europea ha estado a la vanguardia de muchas innovaciones multilaterales, entre ellas una fuerte financiación y una importante legalización en forma de delegación de autoridad real de los Estados miembros a entidades intergubernamentales e incluso supranacionales ampliamente independientes.

En cambio, a pesar de la efervescencia creativa y la proliferación de nuevos foros multilaterales regionales y subregionales en los últimos años, sobre todo organismos en los que Estados Unidos y Canadá han sido excluidos intencionadamente, han habido pocos estudios sistemáticos del multilateralismo latinoamericano. Además, el multilateralismo de las últimas décadas ha sido el primo pobre de la integración y el regionalismo, en término de interés académico de aquellos que estudian las tendencias regionales de América Latina.

A continuación, a partir de un estudio de varios autores publicado recientemente sobre este tema,² esbozo un perfil de multilateralismo latinoamericano contemporáneo y considero sus implicaciones para la construcción de un Triángulo Atlántico. Argumento que el estado actual del multilateralismo latinoamericano es una mala señal para el fomento de dicho triángulo.

² Ver la colección de ocho artículos editados por Thomas Legler en una sección especial en “Multilateralismo latinoamericano” de la revista *Foreign Affairs Latinoamérica*, Vol. 10, 3: 2-56.

Un perfil de multilateralismo latinoamericano

Una de las características más destacadas del multilateralismo latinoamericano actual es la proliferación de nuevas organizaciones que excluyen intencionadamente a Estados Unidos y, en menor medida, a Canadá. Durante la Guerra Fría, el impulso periódico era crear instituciones que no sólo dejaran fuera a Estados Unidos, sino a las superpotencias en general, como el Tratado de Tlatelolco, Contadora, y después en el Grupo de Río. Con el fin de la Guerra Fría, la atención se ha dirigido más directamente a crear espacios únicos para los países de América Latina y el Caribe que prohíben la participación directa de Estados Unidos. Por un lado, ha surgido una plétora de planes de integración económica subregional con la arquitectura multilateral correspondiente. Por otro, se han creado recientemente gran cantidad de organizaciones regionales que junto a la agenda de integración económica, persiguen la concertación política, el diálogo e incluso la coordinación en defensa. Esta lista incluye la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), la Cumbre de América Latina y el Caribe (CALC) y la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR).

Aunque son varias las posturas entre los Estados latinoamericanos en términos de cómo redefinir las relaciones con Estados Unidos, desde la postura radical de la ALBA de los vínculos con Tío Sam, hasta puntos de vista más pragmáticos en países como Brasil, Chile, Colombia, y México; cualquier tipo de promoción de un Triángulo Atlántico deberá tener en cuenta seriamente que la tendencia multilateral actual es claramente la de crear espacios políticos y económicos únicamente latinoamericanos, en los que la influencia de Estados Unidos está limitada intencionadamente.

Otra tendencia importante es la dualidad, del tipo de Jano, del multilateralismo latinoamericano. Con una cara, las organizaciones multilaterales se centran hacia dentro en cuestión de la región. Con la otra, estos mismos grupos tienen a menudo un segundo propósito: proyectar América Latina como participante global en foros internacionales como las Naciones Unidas y el G-20. MERCOSUR, UNASUR y SELAC son claros ejemplos de esta tendencia. Cabe destacar que la proyección interna-

cional de estas organizaciones refleja tanto el creciente liderazgo de Brasil como el consenso entre los Estados latinoamericanos sobre la necesidad de incrementar su influencia en foros internacionales, sea a través de la articulación de posturas comunes, o simplemente, por la fuerza en número. La forja de visiones y objetivos comunes a través de un órgano regional como CELAC mejorará, sin duda en gran medida, las posibilidades del inter-regionalismo triangular.

El perfil que emerge de la multitud de instituciones internacionales actuales en la región es el de un multilateralismo dinámico con varias características distintivas y una promesa significativa, pero también cargado de retos. El multilateralismo latinoamericano está muy centrado en el Estado; de hecho está incluso más centrado en el nivel ejecutivo, con una clara preferencia por las cumbres presidenciales. De igual modo, es *pro t empore*, en el sentido de que se prefiere el acuerdo entre los líderes nacionales para presidir por turnos las organizaciones, en vez de crear secretariados fuertes e independientes. El multilateralismo latinoamericano también tiene un fuerte énfasis en promover espacios de diálogo y concertación política mas que invertir en bienes públicos generales, gobierno regional y desarrollo.

Descansa también sobre una larga tradición de multilateralismo *defensivo* y equilibrio suave: luchan por reivindicar la autonomía latinoamericana en relación con Estados Unidos y de forma simultánea por defender la prerrogativa soberana exclusiva de los jefes de estado y gobierno individuales para formular una política exterior en relación con las partes tanto nacionales como extranjeras. En el caso de la OEA, esta postura defensiva ha dado como resultado una organización crónicamente infrafinanciada que los Estados miembros latinoamericanos han sido reacios a fortalecer por miedo a fomentar la influencia de Estados Unidos en la región. Los defensores de un Triángulo Atlántico deberían prestar atención a esta tendencia histórica.

Estos atributos definitorios son muchas veces al mismo tiempo los límites o deficiencias del multilateralismo latinoamericano. La centralidad estatal y ejecutiva refleja un enorme déficit democrático y un multilateralismo complejo muy limitado (inclusión de partes no estatales). De hecho, a pesar de su retórica en contra, incluso la ALBA tiene un histo-

rial pobre en términos de participación de la sociedad civil en el multilateralismo.

El multilateralismo presidencialista y pro tempore también significa que los presidentes han sido aparentemente reacios a delegar la autoridad real o a invertir importantes recursos económicos y humanos para la creación de secretariados y burocracias internacionales fuertes e independientes. Brasil demostró su impresionante capacidad logística y sus recursos económicos para organizar cuatro cumbres regionales en diciembre de 2008, aunque las dos organizaciones en las que es más influyente de la región, MERCOSUR y UNASUR, siguen estando mal financiadas y con Secretarías débiles. En la Cumbre de Unidad de Cancún, realizada en febrero 2010, el gobierno mexicano defendió recientemente la creación de una nueva organización, CELAC, pero no proporcionó ningún tipo de financiación significativa y abogó en contra de la creación de otra costosa burocracia internacional.

El contraste entre los impulsos multilateralistas de Estados Unidos y la Unión Europea por un lado y los países latinoamericanos por otro, no podrían ser más notorios. En los dos primeros, según los especialistas en relaciones internacionales, los países occidentales se han adherido a una lógica institucionalista neoliberal al crear organizaciones internacionales relativamente fuertes, independientes y centralizadas como método para reducir los costos de transacción que los Estados individuales tendrían que asumir si estuvieran solos. Es sorprendente que esta lógica esté ampliamente subdesarrollada en el contexto de América Latina. El multilateralismo parece avanzar más según las tendencias ad hoc e improvisadas de los presidentes individuales que por el reconocimiento común de sus méritos prácticos y de ahorro. Parece como si fuera más pertinente una cerrada lógica realista: la promoción de instituciones multilaterales y prácticas que son poco más que una expresión estrictamente controlada de los intereses propios inmediatos de los jefes de los Estados miembros, extremadamente reacios a ceder ningún tipo de autoridad real a órganos independientes.

La débil institucionalización de las organizaciones multilaterales latinoamericanas tiene también los dos problemas de “*cumbritis*,” la alta frecuencia de cumbres, y de *cambio de misión*, la proliferación de man-

datos multilaterales nuevos y en gran parte no cumplidos dados por los presidentes entusiastas. Aquí la posibilidad de un nuevo triángulo transatlántico es preocupante. ¿Exacerbará simplemente el multilateralismo triangular los problemas existentes de *cumbritis* y cambio de misión y extenderá incluso más los ya limitados recursos diplomáticos y económicos de muchos socios latinoamericanos?

Durante mucho tiempo, el deseo común de limitar las ambiciones de poder de Estados Unidos sirvió para unir a los países latinoamericanos. Hoy en día el problema es otro, la hegemonía de Estados Unidos está menguando y si Estados Unidos es cada vez menos un práctico saco de arena para los líderes de la región, ¿qué proporcionará el aglutinante para los planes multilaterales latinoamericanos? A pesar de los históricos intentos periódicos por trabajar y promover una visión unida de América, es revelador ver las pocas cosas que los latinoamericanos tienen en común y lo heterogéneos que son. Hay, de hecho, numerosas escisiones y divisiones en la región que se harán cada vez más visibles a medida que Estados Unidos vaya dejando de ser un catalizador de la unidad regional. Entre ellas, divisiones étnicas y raciales, asimetrías y rivalidades de poder intrarregional, disparidades de desarrollo económico y numerosas disputas bilaterales.

Las instituciones multilaterales de la región son proyectos políticos selectos, que carecen de un significado colectivo importante para las poblaciones implicadas. Una repercusión importante de ello es que la lógica neofuncionalista, que pueda haber ayudado históricamente a fortalecer la integración europea y, con el tiempo, el gobierno multilateral regional, carece de su contraparte en las Américas. Si las entidades regionales multilaterales no son significativas para sus constituyentes populares, es difícil que los gobiernos justifiquen el aumento de sus presupuestos y superen esta deficiencia del multilateralismo regional.

Si las instituciones regionales americanas están realmente para servir de interlocutores efectivos que articulen una postura común en un acuerdo triangular con Estados Unidos y la Unión Europea, deben primero superar los problemas causados por la proliferación multilateral. Dicho de otra forma, los países latinoamericanos están involucrados en una compleja trama de acuerdos multilaterales interamericanos, latinoameri-

canos e iberoamericanos. Aunque las numerosas entidades multilaterales de la región se han involucrado en varias ocasiones en importantes casos de cooperación y coordinación; también existe la posibilidad de que la proliferación se traduzca en rivalidad, en competencia por recursos limitados, solapamiento y duplicación de mandatos. El ejemplo más evidente es que los Estados miembros de la ALBA han amenazado repetidamente en abandonar la OEA. Tampoco está clara la división de tareas entre la ALBA y organizaciones subregionales o regionales como la Comunidad Andina, SICA y UNASUR.

Conclusión: el vínculo latinoamericano

El multilateralismo americano está acosado por una serie de deficiencias y retos. Entre ellos: una tradición defensiva; un déficit democrático, organizaciones internacionales infrafinanciadas que carecen de autonomía; cumbritis y cambio de misión; la falta de una identidad regional fuerte; fragmentación regional; y problemas de competencia, solapamiento y duplicación asociada a la proliferación multilateral. En términos de Andrés Serbin, América Latina se enfrenta al importante reto de cómo ir de un multilateralismo *formal* a uno más *sustancial*.³

Por lo tanto, si se quieren construir relaciones triangulares entre América Latina, Estados Unidos y la Unión Europea sobre la base de un equilibrio y con un marco multilateral sólido, el multilateralismo latinoamericano es un eslabón que necesita ser fortalecido. Hasta que esto ocurra, cabe preguntarse si verdaderamente ha llegado el momento de un Triángulo Atlántico.

³ Andrés Serbin, "De despertares y anarquías," *Foreign Affairs Latinoamérica* Vol. 10, 3 (2010): 6-11.

Las perspectivas de cooperación en el triángulo América Latina y el Caribe, Europa y Estados Unidos: desafíos y oportunidades estratégicas

Carlos Alzugaray Treto

Vale la pena recordar que estamos hablando de tres actores políticos distintos. Aunque usamos consuetudinariamente las expresiones “América Latina y el Caribe”, “Unión Europea” y “Estados Unidos”, no se trata de tres nociones políticas equiparables. No son tres actores con iguales potencialidades o similares capacidades de “poder duro” o “poder inteligente”, los términos del orden en la problemática internacional contemporánea.

Estados Unidos es el único vértice de este triángulo que es un Estado centralizado y, en la medida que se lo permite, se acerca al modelo del actor racional único, tan querido por el realismo político. Ha sido la potencia dominante del sistema internacional y siempre ha tenido el *hubris* de una hegemonía o dominación global. Para una buena parte de las izquierdas latinoamericanas y caribeñas, europeas e, incluso, estadounidenses, es un país imperialista, dicho en el sentido sociológico del término, sin darle una connotación ética o moral. Sin embargo, desde mi punto de vista, es hartamente difícil un imperialismo con intenciones positivas para los países y grupos sometidos a su dominación.

Es un país que enfrenta lo que Paul Kennedy llamó “sobredimensionamiento imperial”, verbigracia, la discordancia entre sus gigantescos compromisos políticos y militares, por momentos formulados en términos unipolares y unilaterales, y la salud de su economía, cuyas bases han sido minadas por el “fundamentalismo de mercado” que caracterizó las administraciones de George W.H. Bush, William Clinton y George W. Bush. El problema es si el liderazgo estadounidense se ha percatado de la imposibilidad de sostener lo que Charles S. Maier ha llamado “el imperio del consumo”. Y, lo que es todavía más grave, si una vez aquilatado el problema, sus elites serán capaces de elaborar una agenda transformadora adecuada y lograr el apoyo popular a la misma.

Otra observación sobre Estados Unidos es que, a pesar de su carácter de Estado centralizado, si lo comparamos con América Latina y el Caribe y la Unión Europea, tiene un complejo proceso de toma de decisiones, donde los grupos de presión tienen un peso desmesurado. Esto afecta la predictibilidad y también la efectividad de su política exterior, como ha señalado Zbigniew Brzezinski.

Finalmente, su Gobierno enfrenta la gigantesca tarea de producir un cambio al interior de Estados Unidos, lo cual es harto difícil como lo demostró el largo debate sobre la reforma sanitaria. Es un cambio que va más allá de esa reforma. La elección de Barack Obama alimentó la esperanza de un cambio de rumbo por el cual Estados Unidos enfocara los temas mundiales desde ópticas más multilateralistas y cooperativas, dejando a un lado las gafas unilateralistas y unipolaristas de George W. Bush. Las expectativas abiertas por el nuevo Presidente no se han visto totalmente materializadas y corren el peligro de despertar el extremismo entre quienes no quieren aceptar el cambio. Las elecciones parciales de noviembre del 2010 verificaron este pronóstico.

La Unión Europea sigue siendo un “objeto político no identificado”, en la antológica frase de Jacques Delors. Utilizando la clasificación de Björn Hettne, la UE está en la fase más avanzada, como región altamente institucionalizada, pero es bueno tener en cuenta que la política europea sigue estando marcada por el síndrome del “mínimo común denominador”. Por otra parte, no se puede olvidar el Parlamento Europeo, cuya estructura y lugar hace que pueda adoptar decisiones que ante todo entorpecen el desarrollo de una política eficaz. El desacople entre Ejecutivo (Consejo y Comisión) y Parlamento y el papel legislativo del Consejo complejizan la articulación de intereses sobre todo en temas que pueden no ser prioritarios para todos los Estados miembros como son las relaciones con América Latina y el Caribe.

Los documentos fundadores y actuales de la UE la impulsan a proyectarse como una potencia humana y solidaria, pero esa política tiene conocidas dificultades en llevarse a la práctica. A América Latina y el Caribe le interesa esta política como contrapeso y balance de un Estados Unidos que puede en muchas ocasiones tratarnos con esa “negligencia benigna” que numerosos autores dan por sentada.

América Latina y el Caribe están todavía en una fase primaria (quizás entre el segundo y el tercer nivel de desarrollo de Hettne), muy lejos de alcanzar las características que algunos especialistas han especificado como necesarias para que sea aceptada como un actor regional legítimo.

Para Bretherton y Vogel, después de estudiar el caso europeo, estas características son: “1. un compromiso compartido con un conjunto de valores y principios trascendentales; 2. la habilidad de identificar prioridades políticas y formular acciones coherentes; 3. la habilidad de negociar eficazmente con otros actores en el sistema internacional; 4. la disponibilidad de, y capacidad de utilizar, instrumentos políticos; y 5. una legitimidad doméstica en los procesos de toma de decisión y definición de prioridades relacionados a la política externa.”

No se pierda de vista que lo que sucede en América Latina y el Caribe hoy en día es en buena medida resultado de la crisis e incapacidad del modelo político y económico que prevaleció en las décadas posteriores al fin de la Guerra Fría. Y esto es problemático para Europa y Estados Unidos que han invertido enorme capital político en el orden que emergió inmediatamente después de ese momento histórico. Pero hay que añadir que la agenda latinoamericana y caribeña pasa inevitablemente por el problema de la desigualdad y la pobreza prevalecientes en la región que está en el fondo de otros desafíos de más visibilidad como el narcotráfico, la violencia, el crimen, la emigración.

El gran desafío de la región es acometer la solución de estos problemas por distintas vías a partir de la diversa tradición y coyuntura de cada país pero con intereses y objetivos comunes. A eso inevitablemente corresponden nuevas formulaciones políticas. La prevalencia de distintas izquierdas en los gobiernos de la región dejará inevitablemente un saldo y ese saldo apuntará a lo que esas izquierdas representan, que esencialmente son más igualdad y más democracia; formará cada vez más parte de las realidades de la región y de las agendas políticas de los distintos actores, en particular los movimientos sociales de corte indigenista o campesino.

Por tanto, en las relaciones triangulares se combinan desacoples estructurales y coyunturales. Por lo que es evidente que articular un trián-

gulo equilátero entre tres actores tan diferentes resulta una tarea compleja. No creo que imposible, pero sí sumamente difícil.

El segundo gran problema de fondo es ¿para qué un triángulo atlántico?. Obviamente la respuesta es buscar espacios de cooperación y, al mismo tiempo, ver si las tres partes tienen capacidad suficiente para conducir la solución de conflictos en un marco aceptable. Y aquí se podría sugerir el ejemplo de la política hacia Cuba.

Para la totalidad de los países de América Latina y el Caribe, Cuba es parte de la región y el asunto de su ordenamiento político y económico interno es un tema de soberanía, lo que no impide que se le critique cuando algunos actores lo estiman pertinente. En 2009, el fin del bloqueo y del aislamiento de Cuba figuraron prominentemente en todos los cónclaves hemisféricos, incluyendo la Cumbre de las Américas en Trinidad y Tobago. Ha existido coincidencia desde Venezuela hasta Colombia, a pesar de que ambos países se ubican en polos opuestos del arcoíris latinoamericano y caribeño. Entonces, se cerró el ciclo de la normalización de relaciones de Cuba con sus vecinos cuando Costa Rica y El Salvador restablecieron sus relaciones diplomáticas plenas.

La Unión Europea está empantanada. No logra la normalización de sus relaciones con Cuba desde 1996, el mismo año en que Estados Unidos adoptó la Ley Helms-Burton, cuando el Gobierno de Aznar trató infructuosamente de alinear la posición europea con la norteamericana y resultó en la infausta Posición Común de la UE que, como reconoció el 19 de julio del 2010 un editorial de El País, “no ha sido una política eficaz.”

Estados Unidos, aún bajo el Presidente Obama, mantiene lo esencial de una política que nació en la Guerra Fría y que tiene como objetivos principales el cambio de régimen y la “contención” del ejemplo cubano, dos fracasos evidentes en este momento más que nunca.

Quizás el mejor ejemplo de una política razonable hacia Cuba sea el de Canadá que, sin que sus relaciones constituyan un respaldo al sistema imperante, mantiene el más intenso intercambio con la Isla compitiendo incluso con España. Las relaciones cubano-canadienses van desde los

800.000 turistas que anualmente visitan la Isla hasta las exitosas operaciones de la empresa transnacional Sherrit International con sustanciales inversiones en Cuba. Canadá es probablemente el país capitalista más popular en Cuba, y ello está relacionado con la estabilidad de una política de Estado, inaugurada por un gobierno conservador y mantenida por liberales y conservadores a lo largo de los años.

Los temas de la agenda triangular pueden ser muy importantes, como se demuestra en los diferentes apartados de este libro. Sin embargo, y a pesar de los valores compartidos, lo que fue apuntado en su momento por el propio Samuel Huntington en su conocida obra sobre el Choque de Civilizaciones, las diferencias son significativas. Sin embargo, el aumento de la cooperación es deseable y no imposible.

Una cuestión importante es que Estados Unidos y Europa pueden converger más y de hecho esa es la tendencia. Pero América Latina y el Caribe tienden, en este momento, a no converger, cuando no a divergir aún más.

¿Le interesa a Europa y a Estados Unidos una América Latina y el Caribe unida? A Estados Unidos no parece haberle entusiasmado nunca. A Europa tal vez le interesó, pero no parece ser el caso en la actualidad.

A pesar de las dudas expresadas recientemente por distintos autores, desde Ricardo Lagos hasta Andrés Oppenheimer, América Latina y el Caribe tiende a constituirse en una región más integrada y eso podrá hacer que el triángulo sea más equilátero y efectivo, pero necesita tiempo para continuar con esa maduración.

Estados Unidos “takes Latin America for granted” con las excepciones conocidas y esto no ha cambiado mucho en el primer año de Obama. A Estados Unidos le resulta difícil manejar una relación con una América Latina y el Caribe unidos, como se demostró en la Cumbre de las Américas de abril de 2009. Por otra parte, tiende a aceptar a Europa sólo como colaboradora pero no como un socio igualitario. Ojalá la predicción en este sentido cambie, pero, recordemos, “old habits die hard”, las viejas costumbres no mueren fácilmente.

Europa enfrenta los desafíos post-ampliación y post-Lisboa. Estos acontecimientos tienden a que Europa le de una menor importancia o a que no priorice este triángulo, pese a las demandas de América Latina y el Caribe.

Se impone una voluntad política férrea pero no inflexible para lograr el gradualismo. Pero la pelota está fundamentalmente en el vértice latinoamericano y caribeño del triángulo, si se quiere ese multilateralismo. Es Latinoamérica quien debe avanzar en su concertación para poder hacer progresar su agenda ante dos socios que, por distintas razones no nos ponen, o no nos pueden poner, entre sus más altas prioridades.

Ojalá el mundo se encamine por el rumbo trazado en La Civilización Empática de Jeremy Rifkin.

Referencias bibliográficas:

BACEVICH, ANDREW J., *The Limits of Power: The End of American Exceptionalism*, New York: Metropolitan Books, 2008.

BRETHERTON, CHARLOTTE y JOHN VOGLER, *The European Union as a Global Actor*, Londres: Routledge, 1999.

BRZEZINSKI, ZIBIGNIEW, *Second Chance: Three Presidents and the Crisis of American Superpower*, New York: Basic Books, 2007.

EL PAÍS, edición digital, “Estrategia incierta”, Editorial, 19 de julio de 2010.

GIDDENS, ANTHONY, *Europa en la Era Global*, Barcelona: Paidós, 2007.

HETTNE, BJÖRN, “Beyond the “New” Regionalism”, en: *New Political Economy*, Vol 10, n° 4, Diciembre, Routledge, 2005.

HOBSBAWN, ERIC, *On Empire: America, War and Global Supremacy*, New York: Pantheon Books, 2008.

HUNTINGTON, SAMUEL P., *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, New York: Touchstone, 1996.

KENNEDY, PAUL, *The Rise and Fall of Great Powers: Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000*, New York: Random House, 1987.

LAGOS, RICARDO (Coordinador), *América Latina: ¿Integración o Fragmentación?*, Buenos Aires, Edhasa, 2008.

MAIER, CHARLES S., *Among Empires: American Ascendancy and its Predecessors*, Cambridge, Harvard University Press, 2006.

OPPENHEIMER, ANDRÉS, *Los Estados Desunidos de las Américas (VII Premio Algaba)*, Madrid: Algaba, 2009.

RIFKIN, JEREMY, *La Civilización Empática: La carrera hacia una conciencia global en un mundo en crisis*, Barcelona: Paidós, 2010.

SAINT-UPÉRY, MARC, *El sueño de Bolívar: El desafío de las izquierdas sudamericanas*, Barcelona: Paidós, 2008.

CONCLUSIONES

Conclusiones

Susanne Gratius y María Salvadora Ortiz

La idea de crear un triángulo entre Europa, Estados Unidos y América Latina existe desde los años ochenta. Desde aquel momento tanto académicos como políticos han retomado la idea para proponer una triangulación de la cooperación en determinados ámbitos. Este libro forma parte de este esfuerzo por promover una mayor concertación entre América Latina, Europa y EE.UU. con una especial mirada en los pilares democracia, seguridad/narcotráfico, migración y cooperación al desarrollo —, todos ellos ámbitos en los que confluyen nuestros intereses y donde compartimos desafíos comunes.

No obstante, las muy diversas contribuciones de este libro reflejan también los límites de un triángulo atlántico que no acaba de nacer porque hemos elegido caminos diferentes para afrontar muchos de los temas que se discuten en esta publicación. Además, tal y como destaca Andrew Mold en su contribución sobre el financiamiento de la cooperación, con el ascenso de Asia hay otras opciones para conformar triángulos, principalmente con China como socio comercial clave de Europa y las Américas.

Asimismo, en su presentación, Enrique Iglesias subraya que después de la crisis “el mundo ya no volverá al punto de partida” y “se terminó el mundo unipolar”. Ello nos limita, pero también abre una nueva ventana de oportunidad, precisamente porque tanto EE.UU. como Europa salen debilitados y América Latina fortalecida de la crisis financiera de 2008/2009. Cabe recordar que el punto de partida, en los años ochenta, durante el momento bipolar, conformamos un “triángulo escaleno” sumamente asimétrico: EE.UU. era la superpotencia, Europa un proyecto en construcción y América Latina el eslabón más débil y frágil de esta *liaison à tres*.

Hoy, la situación ha cambiado y, por primera vez existe la posibilidad de crear un triángulo más simétrico. EE.UU. y Europa hemos estado o, si evaluamos la situación crítica de España, todavía estamos en el epicentro

de una crisis financiera y económica sin precedentes, mientras que América Latina liderada por Brasil salió casi indemne:

- Europa se combate entre la unidad y la irrelevancia. Las potencias tradicionales como Reino Unido, Francia y otros han perdido peso frente a las potencias emergentes entre las que destaca Brasil. Nuestra única opción es hacer que funcione la política exterior y de defensa y hablar con una sola voz en el escenario internacional.
- América Latina no desapareció del mapamundi como años atrás pronosticaron algunos, sino que está más presente que nunca en el escenario internacional. Brasil forma parte del grupo BRIC y de IBSA, Argentina, Brasil y México son miembros del G-20, Chile y México ingresaron en la OCDE dirigida por el mexicano Ángel Gurría.
- EE.UU. sigue siendo una superpotencia militar pero China empieza a desafiar su primera posición económica y está ganando poder en todas las regiones del mundo incluyendo América Latina y Europa.

En este nuevo contexto internacional donde Europa y EE.UU. pesan algo menos y América Latina algo más, tiene más sentido que antes crear un triángulo Atlántico para proyectarnos al mundo, partiendo de nuestros valores y vínculos comunes. Dentro de la diversidad, formamos parte de Occidente y creemos en tres valores principales: democracia, el desarrollo y la paz.

También compartimos intereses económicos y de cooperación: EE.UU. es el principal socio comercial e inversor de América Latina, la UE el primer donante y el segundo partner económico. En la esfera política hemos creado tres sistemas de cumbres (las Américas, iberoamericanas y europeo-latinoamericanas) cuya desconexión carece de sentido, teniendo en cuenta la multiplicidad de formatos y declaraciones sobre los mismos temas. Una sola Cumbre Europa-América podría marcar el inicio de un camino trilateral.

Aprovechar nuestro acervo común para, en un segundo paso, definir una agenda conjunta de acción es uno de los objetivos de este libro que

refleja las visiones de prestigiosos expertos de ambos lados del Atlántico. En este proceso, España tiene un papel especial al ser el principal donante de América Latina (por delante de EE.UU.), concentrar sus inversiones extra-europeas en la región y protagonizar la idea de la Comunidad Iberoamericana de Naciones, cuya Secretaría ha promovido este proyecto que contó, además, con el auspicio de la Secretaría de Estado para Iberoamérica del Ministerio de Asuntos Exteriores.

Finalmente, nos queda expresar nuestra gratitud a todos los autores por sus valiosos aportes y artículos, a Ernesto Orlando Calderón por la coordinación logística, a Lucas van der Velde por su apoyo de edición y a la edición Yuste por la publicación y esmerada revisión de este libro.

ANEXO

Informe del IV Forum Europa – América Latina – EE UU/Canadá 2011*

Aureá Moltó

Introducción: los matices de un éxito

América Latina aparece hoy como una región vencedora en el cambio de contexto internacional que la crisis financiera ha acelerado. Si bien cada país tiene una específica realidad política y económica, lo cierto es que la transformación en marcha en las estructuras del gobierno económico mundial y, de forma destacada, el impacto de China revalorizan la posición latinoamericana en el nuevo orden. Esto ha sido posible fundamentalmente por tres razones: la estabilidad democrática y macroeconómica en la mayor parte de los países del área; la alta demanda china de materias primas agrícolas, minerales y energéticas; y la participación latinoamericana en grupos como el G-20 y otros esquemas multilaterales de proyección de poder, como el grupo BRIC.

Desde que comenzó 2011 se anuncia “la década de América Latina”, denominada así por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). El escenario, sin embargo, presenta múltiples matices tanto país por país como en los desafíos urgentes en materia económica, política y de seguridad. “Se nos caracteriza como países emergentes, pero hay dos realidades: desde Panamá al Norte y Panamá al Sur”, advertía el Secretario General Iberoamericano, Enrique V. Iglesias, en la inauguración del IV Foro Europa-América Latina-Estados Unidos y Canadá, celebrado en Madrid el 13 y 14 de abril. Para Iglesias, es preciso entender el diferente dinamismo económico de los países de Suramérica –impulsados por las importaciones y las inversiones asiáticas, especialmente de China– frente al de Centroamérica y México, con unas economías muy vinculadas a la de Estados Unidos y con problemas graves de seguridad.

En cuanto a la economía, pese a un crecimiento medio superior al 6% del PIB en 2010 y otras buenas cifras macro, existen riesgos a corto plazo. Entre ellos, el más destacado es la apreciación de varias divisas latinoamericanas a consecuencia de la alta entrada de capitales. La aprecia-

ción en el tipo de cambio penaliza la competitividad de los países, dificulta la diversificación productiva, ejerce presiones inflacionarias y tiene un impacto directo en el precio de los alimentos básicos, un problema especialmente serio para Centroamérica. El presidente ejecutivo de la Corporación Andina de Fomento (CAF), Enrique García, señaló que en la actual situación de expansión económica el mayor peligro es la complacencia, ya que Latinoamérica debe afrontar cuestiones pendientes como la baja productividad, la mala dotación de infraestructuras y mejoras sociales de gran calado para luchar contra la desigualdad.

Evitar la complacencia es por tanto imperativo para analizar la situación de la región a medio plazo y sus retos inmediatos. Ese es el objetivo de los expertos, políticos y académicos que desde 2008 se reúnen anualmente en Madrid, en un foro organizado por la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), Inter-American Dialogue y el Real Instituto Elcano. El encuentro sirve además para reflexionar y emitir propuestas sobre un esquema global de relaciones entre Europa, América Latina y EE UU. “Hay que crear mecanismos para buscar más colaboración entre las tres partes porque hay temas donde esta colaboración es muy posible”, aseguró Michael Shifter, presidente de Inter-American Dialogue.

También en el ámbito político Latinoamérica y el Caribe deben hacer frente a desafíos que afectan directamente a la fortaleza de la democracia. Entre ellos, el acoso a la libertad de prensa en varios países –que ha dado lugar incluso al asesinato de periodistas– y, sobre todo, los crecientes niveles de violencia e inseguridad derivados de la expansión del narcotráfico. Y es precisamente en estos ámbitos donde la cooperación con EE UU y Europa parece más necesaria a la hora de inspirar, por una parte, un marco legal e institucional que salvaguarde la libertad de prensa y, por otra, elaborar un nuevo enfoque compartido en la política antinarcóticos.

La agenda del Foro Trilateral ha ido incorporando desde 2008 los temas que reflejan los cambios en la región. La realidad latinoamericana de hoy “revalida el papel de la política”, aseguró el presidente del Instituto Elcano, Gustavo Suárez Pertierra. En este sentido, la participación de Brasil como actor internacional de primer orden muestra el valor de una política cuidadosamente elaborada. Respecto a la consolidación de la presencia china en América Latina, Iglesias señaló la necesidad de pre-

guntarse cuál es su estrategia comercial y de inversiones, y “buscar un equilibrio entre el frente asiático y el occidental”.

El IV Foro Trilateral sirvió precisamente para analizar los principales desafíos de América Latina y buscar las bases de las nuevas relaciones de la región con sus socios tradicionales: Europa y EE UU. La edición de 2011 ha contado con la colaboración de la CAF, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el BID y la Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE).

Gobernabilidad y medios en América Latina

Concentración de medios de comunicación, censura gubernamental y violencia contra los periodistas amenazan la libertad de prensa en el conjunto de América Latina y el Caribe. En este sentido, la situación de los medios y el estado de la libertad de prensa son indicadores útiles a la hora de evaluar el estado de la democracia, hoy sometida a nuevos riesgos en la región. De nuevo en este ámbito es preciso diferenciar la situación de los países acosados por el narcotráfico y el crimen organizado – Colombia, Centroamérica y México, donde la intimidación e incluso el asesinato de periodistas son una realidad– de las otras amenazas a la libertad de prensa registradas en varios países suramericanos, ejercidas a través de nuevas prácticas de censura y entornos regulatorios que han dado lugar a oligopolios informativos.

“La situación de los medios está relacionada a la suerte de la democracia en la región. La democracia está amenazada por el crimen organizado y por el narcotráfico. En la prensa esto se traduce en el asesinato de periodistas”. Las palabras del exministro chileno Genaro Arraigada reflejan la preocupación existente en Latinoamérica por lo que constituye el mayor peligro para la libertad de expresión. No obstante, como recordaba el redactor jefe para América Latina en *The Economist*, Michael Reid, “hoy se mata a menos periodistas que hace 20 años”. La violencia contra los periodistas es otra manifestación de la actividad del crimen organizado y de la fragilidad del Estado de Derecho, especialmente de la debilidad de los sistemas judiciales en los países latinoamericanos. “Los jueces y tribunales no están o no parecen estar preparados para estas nuevas

amenazas”, señalaba el decano de la Facultad de Derecho de la Universidad de Palermo (Argentina), Roberto Saba.

El deterioro del Estado de Derecho también da lugar a otra amenaza a la libertad de prensa, que procede de un poder ejecutivo reforzado capaz de “secuestrar” espacios del Estado. En concreto, Arraigada destacó cómo desde el poder ejecutivo se ejerce una censura gubernamental a través de prebendas económicas a ciertos medios, los contratos de publicidad estatal y la concesión de licencias del espacio radioeléctrico. Estos mecanismos sutiles de censura incluyen sanciones a empresas de comunicación contrarias a las posiciones del gobierno y la manipulación de ciertos derechos de los profesionales de la información, como el derecho a la huelga. Por otra parte, aunque el uso de medidas claras de censura no es habitual, algunos gobiernos y sus funcionarios utilizan figuras legales como el desacato o la difamación que, en la práctica, son contradictorias con un Estado verdaderamente democrático. El objetivo es evitar las críticas a la gestión de gobierno, limitando así la libertad de expresión y de prensa.

Asimismo, los expertos encuentran una tercera amenaza en la concentración de los medios de comunicación. Según un estudio del Instituto de Prensa y Sociedad de Lima, en 2004, las cuatro empresas más grandes del sector en cada país latinoamericano controlaban el 60% de la prensa, el 70% de las emisoras de radio y el 90% de los canales de televisión. Según Reid, el problema de la concentración, de la creación de oligopolios en los medios de comunicación, es similar al existente en otros sectores económicos, como la banca, la telefonía o la construcción, por ejemplo. Arraigada coincide en que la sociedad latinoamericana está caminando hacia una concentración de la propiedad de todo tipo, pero señala que es especialmente grave en el caso de los medios, lo que ha dado lugar, por ejemplo, a que en un país como Chile dos grupos informativos controlen la práctica totalidad de los medios de comunicación. Reid insistió en la necesidad de que Europa y EE UU, a través de sus asociaciones profesionales de periodistas, condenen las prácticas que amenazan la libertad de prensa en América Latina y el Caribe. Asimismo, recordó que en varios países de la región –Brasil, Costa Rica, Colombia– se hace un periodismo de gran calidad, lo que estimula el periodismo independiente y de investigación.

En esta situación parece que ha llegado el momento de que los países latinoamericanos se doten de instituciones regulatorias independientes capaces de velar por la competitividad y la pluralidad informativa. Para la presidenta del Partido Revolucionario Institucional, Beatriz Paredes, la necesidad de estas instituciones se deriva del hecho de que “hablar de medios de comunicación supone hablar de centros de poder que intermedian entre la sociedad y la política”, por ello su papel es crucial para el robustecimiento de las democracias. Aunque como señaló Álvaro Pinto, coordinador del área de Gobernabilidad Democrática en el PNUD, “existe un dilema entre necesidad de regular los medios y la necesidad de prevenir que la política intervenga en ciertos ámbitos, como el informativo”, los asistentes al IV Foro coincidieron en la necesidad de crear una entidad independiente de los gobiernos. Un paso adecuado sería apoyarse en las disposiciones de los organismos multilaterales relativas a la libertad de prensa y tratar de construir una institucionalidad alrededor de los medios. En este sentido, el modelo europeo sería válido, así como las propuestas del Consejo de Europa para evitar la concentración informativa.

Por otra parte, surge el debate en torno a Internet, crecientemente utilizado como medio de expresión e información. El vicepresidente del Real Instituto Elcano, Antonio de Oyarzábal, destacó los nuevos desafíos derivados del entorno para la libertad de información creado por las nuevas tecnologías, Internet específicamente. Para el exministro chileno Sergio Bitar es posible que las nuevas tecnologías fomenten nuevos espacios de pluralidad. Sin embargo, Saba se mostró escéptico respecto a esta idea liberadora de Internet: “Empezó siendo libre pero hoy sabemos que no lo es”, ya que la red funciona con unos algoritmos que deciden lo que aparece en la red y lo que no. Los intentos por controlar y manipular Internet son estudiados periódicamente por instituciones como Freedom House, que en su informe Freedom on the Net 2011 incluye a Venezuela entre los cinco “países en riesgo” de experimentar a corto plazo retrocesos de la libertad en Internet.

El creciente desafío de la delincuencia y la violencia

La inseguridad y la violencia se han convertido en la mayor preocupación para los ciudadanos de América Latina y el Caribe. Así lo recoge el Latinobarómetro 2010, que destaca además el hecho de que la percepción

de la delincuencia como el principal problema de la región ha pasado del 9% en 2004 al 27% en 2010. La situación de inseguridad derivada de la actividad de los cárteles de la droga es especialmente grave en México y varios países centroamericanos y caribeños, donde se está erosionando el Estado de Derecho. El problema del narcotráfico, no obstante, ha entrado en una nueva fase, rompiendo el esquema de análisis tradicional que distinguía entre países productores, de tránsito y consumidores. El surgimiento de mercados internos de consumo en Latinoamérica y el desplazamiento interfronterizo de unos cárteles diversificados obliga más que nunca a buscar un nuevo enfoque compartido, plurinacional, a las políticas antinarcóticos. La responsabilidad es de todas las Américas y de Europa.

El narcotráfico sigue siendo la principal amenaza a las posibilidades de desarrollo de muchos países latinoamericanos. La actividad delictiva asociada al narco fomenta la exclusión social y debilita la democracia, infiltrando prácticas corruptas a todos los niveles y erosionando los sistemas judiciales y policiales. Lázaro Cárdenas se sirvió de su experiencia como gobernador del Estado mexicano de Michoacán para describir la nueva lógica del narcotráfico: “Las organizaciones criminales han cambiado en la última década. Utilizan la violencia extrema y visible para amedrentar a la población. Buscan además controlar corporaciones e instituciones. En México prácticamente desapareció el crimen independiente, hoy todo está controlado por un grupo transnacional, diversificado e internacional”.

La transformación de las estructuras del narcotráfico añade una nueva dificultad a la lucha contra los cárteles. Hoy son organizaciones multidimensionales dedicadas no sólo a las drogas, sino al tráfico de órganos, armas, personas, secuestros, delitos comunes y todo tipo de extorsiones. Günther Maihold, subdirector del German Institute for International and Security Affairs, coincidió con el análisis de Cárdenas y advirtió que la diversificación del crimen organizado está produciendo además una convivencia de la sociedad con el crimen que “se debe de alguna manera a la propia actividad empresarial de estas organizaciones”. Especialmente grave resulta la situación de los países centroamericanos más frágiles, como Guatemala, Honduras o El Salvador, “enfrentados a organizaciones que son mucho más fuertes que ellos”, afirma el periodista salvadoreño y

director del diario digital El Faro, Carlos Dada. Ante la realidad de una actividad criminal diversificada, es necesario revisar las ideas que fundamentan el debate sobre la legalización de las drogas, ya que no parece la solución al problema global del crimen organizado.

Otra transformación que agrava el problema del narcotráfico es la difuminación de las fronteras entre países de producción, de tránsito y de consumo. La vieja clasificación “productor-tránsito-consumidor” ya no sirve para orientar el debate sobre el narcotráfico. El crecimiento de las clases medias en Latinoamérica está favoreciendo que algunos países de tránsito se conviertan cada vez más en consumidores. De ahí que no sea posible hacer frente a un reto transnacional con los formatos actuales de control nacionales, sobre todo teniendo en cuenta la escasez de recursos de muchos países latinoamericanos. Ante esta nueva realidad, Maihold propuso tres ejes de acción. En primer lugar, mayor cooperación con los europeos para controlar las nuevas rutas que, a través de África Occidental, llegan a Europa. En segundo lugar, penetrar los negocios de las organizaciones criminales. Para ello se precisa también mayor intercambio de información transnacional relativa a los movimientos financieros. Y tercero, el Estado deber recuperar capacidad de acción en políticas públicas en general, no sólo en la lucha contra el narcotráfico, sino también con políticas de desarrollo social y de la salud.

Ciertamente la clave es hacer frente a las raíces sociales y económicas del narcotráfico y la delincuencia en América Latina. En este sentido, el político colombiano Antonio Navarro Wolff asegura que un programa de desarrollo rural serio y bien dotado tendría un efecto positivo. “Se dice que no hay maneras de competir con el mercado de la coca. Pero se puede lograr que el precio de la coca no sea más del 30%, incluso menos, de los ingresos de los campesinos. Hoy el café y la minería del oro, por ejemplo pueden competir con los ingresos que genera la coca”, afirmó. En el ámbito de las políticas públicas de desarrollo, Beatriz Paredes se refirió a la específica organización de las ciudades latinoamericanas y del sur de EE UU, con círculos de miseria en los que proliferan los elementos del crimen organizado.

Ante la complejidad del problema, Peter Hakim, presidente emérito de Inter-American Dialogue, planteó la conveniencia de establecer unos

parámetros a la hora de marcar objetivos en la lucha contra el narcotráfico. La mayoría de los expertos señalaron que uno de estos objetivos es el control del territorio, además de evitar que el narco se extienda a otras actividades económicas o sea capaz de infiltrar a la juventud. Asimismo, se destacó la importancia de la participación de la sociedad en los temas de seguridad ciudadana. La experiencia de Colombia ha mostrado los beneficios de la acción comunitaria. No obstante, los objetivos de mayor calado son dos: la reforma de las instituciones de seguridad del Estado y el fortalecimiento del sistema judicial para dotarle de mayor eficacia y evitar la impunidad.

La democracia latinoamericana no se ve solo debilitada por la actividad del crimen organizado, sino también por los efectos de la propia lucha contra el narcotráfico. El investigador del Instituto Elcano Carlos Malamud señaló la utilidad de ciertos elementos de las Fuerzas Armadas a la hora de combatir a las redes de narcotraficantes. Sin embargo, los expertos advirtieron que la implicación del Ejército ya ha tenido o puede tener efectos muy negativos y no debe alargarse en el tiempo. En el caso de El Salvador, Dada aseguró que hay oficiales del ejército involucrados en actividades del narco e insistió en la necesidad de otro tipo de instituciones para combatir el crimen organizado. “La creación de instituciones multinacionales demostraron su éxito en Centroamérica en los procesos de paz abiertos hace dos décadas. Podría recuperarse este esquema para el narcotráfico”, sugirió el periodista salvadoreño.

Otros dos problemas vinculados al tráfico de drogas, el tráfico de armas y el lavado de dinero, muestran la necesidad de una acción concertada entre América Latina, EE UU y la UE. Para Herald Muñoz, subsecretario general y director regional para América Latina y el Caribe en el PNUD, “el control del blanqueo de capitales es más efectivo que el control del tráfico de armas”. Si bien EE UU está flexibilizando su enfoque en la política antinarcóticos –con mayor énfasis en la prevención dentro del país y en el reforzamiento institucional en Latinoamérica–, no parece que vaya alcanzarse un acuerdo en cuanto al tráfico de armas. Por su parte, los países europeos –destinatarios de más del 30% de la cocaína latinoamericana– no han puesto en marcha un verdadero esquema de “responsabilidad compartida” en el combate a las drogas. La investigadora de FRIDE, Susanne Gratius, sugirió que la colaboración en materia anti-

narcóticos hoy existente en Centroamérica debería ampliarse al conjunto de la región. Ningún problema presenta en la actualidad tantas posibilidades de cooperación triangular como la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado.

BRICS: impactos políticos y económicos

El dinamismo de Brasil, la creciente presencia China y los nuevos esquemas como el grupo BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Suráfrica) tienen impactos tanto en el interior de América Latina y el Caribe como en la posición internacional de la región. Aún no se sabe si los BRICS darán lugar a una verdadera asociación que implique coordinación de políticas o se limitarán a una agregación de datos económicos de países emergentes. No obstante, la voluntad de liderazgo suramericano por parte de Brasil, así como los flujos de comercio, inversión y ayuda al desarrollo de China en América Latina, afectan a los vínculos de la región con EE UU y la UE. En el escenario actual, todos los actores deben repensar las bases estratégicas de sus relaciones políticas y económicas.

Los participantes en el IV Foro Europa-América Latina-EE UU y Canadá señalaron la necesidad de analizar, por una parte, el efecto de los BRICS como grupo representativo de la reconfiguración del poder mundial y, por otra, el efecto de China en América Latina.

En cuanto a los BRICS, sus datos demográficos, su cuota en el crecimiento de la economía mundial y su papel clave en negociaciones fundamentales sobre comercio y cambio climático llevan a muchos a preguntarse si se trata del germen de una nueva institución con algún tipo de coordinación política entre ellos. Aunque es pronto para saber si surgirá una alternativa a las estructuras internacionales existentes, lo cierto es que durante la reciente cumbre de los BRICS en Hainan (China), la presidenta brasileña, Dilma Rousseff, y el primer ministro chino, Wen Jiabao, firmaron 20 acuerdos en materia comercial y de inversiones. El director ejecutivo del Consejo Empresarial de América Latina, Alberto Pfeifer, afirmó que los BRICS han contribuido a dar un nuevo valor a Suramérica, a la lógica económico-geográfica de una región que tiene mucho que decir en temas como medio ambiente y energía, y destacó que, en el caso de Brasil, “su demografía, el desarrollo específico de al-

gunas de sus regiones y la creación de multilatinas son fenómenos que le dan peso internacional”.

Para el director del Center for Global Economy and Geopolitics en Esade, Javier Santiso, estamos ante una doble tectónica: económica y cognitiva. En la última década ha habido tanto un rebalanceo de la riqueza económica y financiera de las naciones como un rebalanceo de los flujos comerciales, que se producen de forma creciente entre países del Sur. “Ya no existe el mundo Norte-Sur. Las categorías de hoy son nuevas, y solo se mantiene lo antiguo en lo institucional”, afirmó Santiso. Si la década de pasada fue la del comercio, la actual será la de las inversiones: “China ha invertido más de 30.000 millones de dólares en Latinoamérica, lo que le convierte prácticamente en el primer inversor directo en la región”, aseguró el experto.

No obstante, los altos flujos de capital hacia la región no solo están revalorizando las monedas sino que crean una sensación de bonanza económica que podría eclipsar la necesidad de pensar estratégicamente, más allá de la estabilidad macroeconómica. En concreto, Sergio Bitar recordó las carencias de los sistemas educativos latinoamericanos, la precariedad de las infraestructuras y las bajas tasas de productividad y competitividad de unas economías que están viviendo una “reprimarización”. Efectivamente, respecto a las políticas industriales existe una excesiva concentración de la inversión en sectores vinculados con las materias primas. Pero, como señaló Santiso, las commodities también presentan oportunidades para inversiones en tecnología. El experto puso los ejemplos del litio, el cobre y el petróleo, e insistió en la necesidad de que los productores latinoamericanos vayan más allá de la actividad extractiva mediante inversiones en tecnología que permitan su procesado y la creación de productos de mayor valor. En este sentido, tanto Santiso como Bitar creen que sería fundamental establecer un nuevo eje de cooperación entre Latinoamérica y EE UU en materia de educación, ciencia y tecnología.

Tanto el G-20 como los BRICS muestran hasta qué punto se ha extendido la idea de que “el dominio de europeos y estadounidenses ha sido excesivo”, opinó el presidente de la Fundación Europea para la Sociedad de la Información, Enrique Barón, para quien ha llegado el momento de

repensar los ámbitos tradicionales de la relaciones entre Latinoamérica, la UE y EE UU. Sin embargo, junto a las relaciones económicas, también cuentan las relaciones políticas y los intercambios de personas a través de las migraciones, “y en estos ámbitos EE UU y Europa son importantes para Latinoamérica”, añadió Tomás Duplá, director de América Latina y el Caribe en la Dirección General de Relaciones Exteriores de la Comisión Europea.

En las cifras globales de comercio e inversión, EE UU y la UE siguen siendo hoy los dos primeros socios de América Latina y el Caribe. Sin embargo, la llegada de China en la última década está cambiando las posiciones de forma acelerada, sobre todo en Suramérica. En algunos países de la región, por ejemplo Brasil, China es ya el primer socio comercial y el mayor inversor. Para otros, como Argentina, Chile y Perú, la imparable demanda china de materias primas agrícolas, minerales y energéticas ha convertido a Pekín en un cliente fundamental, hasta el punto de que los expertos aseguran que la capacidad de muchos países latinoamericanos para sortear la crisis económica se ha debido al “factor chino”.

Para Sergio Bitar, el impacto de los BRICS es evidente ante la preocupación de EE UU por mantener su influencia en el escenario que están creando los países emergentes. “China es hoy mucho más competitiva que lo que fue Rusia durante la guerra fría”, afirmó el exministro chileno al referirse a la dimensión económica que está alcanzando el país asiático. En el mismo sentido se pronunció Beatriz Paredes, al recordar que el factor chino supera los BRICS: “hay que analizar a China por sí misma, con sus alianzas, coyunturales o no”.

Los múltiples interrogantes que plantea la presencia de China en América Latina fueron revisados con atención por el profesor de la Academia China de Ciencias Sociales y vicepresidente de la Asociación China de Estudios Latinoamericanos, Jiang Shixue. Respecto al futuro del comercio y las inversiones de China en Latinoamérica, el profesor dijo que el ritmo actual se mantendría mientras las perspectivas económicas de desarrollo en los dos lados fueran favorables y aseguró que, pese a que las pequeñas y medianas empresas latinoamericanas están a la defensiva, el efecto es más positivo que negativo: “las exportaciones baratas chinas son bien recibidas por los consumidores latinoamericanos y las inversio-

nes de China son buenas en una región donde la acumulación de capital es débil”. En cuanto al creciente desequilibrio de las relaciones comerciales chino-latinoamericanas, según Shixue China debe abrir más ampliamente sus puertas a las exportaciones latinoamericanas, al tiempo que los países de la región tratan de ser más competitivos en el mercado chino.

Shixue aseguró que China no tiene ni la intención política ni las capacidades para amenazar el “dominio” estadounidense y europeo en Latinoamérica, ya que el interés chino en la región es fundamentalmente económico y el impacto indirecto para EE UU es positivo. “Por muchos motivos, América Latina nunca se ‘divorciará’ de EE UU y Europa para ‘casarse’ con China”, añadió.

En cuanto la triangulación España-América Latina-Asia, el profesor dijo que si bien las propuestas españolas son bienvenidas, Latinoamérica debe ser más activa en esta cooperación triangular. No obstante, señaló los costes de transacción añadidos que supone la participación de una tercera parte en las relaciones económicas. Por otra parte, Shixue cree que los españoles y los latinoamericanos podrían cooperar entre ellos para entrar en el mercado chino, utilizando el BID como plataforma.

Respecto a España, Michael Reid cree que su posición en Latinoamérica ha cambiado para siempre. Por un lado, una parte de América Latina mira cada vez más Asia. Por otro, el país más activo en la región es hoy Brasil, que tiene ambiciones globales y no habla español. “Esos días en que España podía hablar por Europa en relación a Latinoamérica han terminado o deben terminar, para el bien de España. El esfuerzo europeo debe ser mayor”, afirmó el periodista.

Después de la visita de Obama: relaciones América Latina-EE UU

Desde que Barack Obama llegó a la Casa Blanca se habla de un nuevo tono en las relaciones hemisféricas. El compromiso con la región desde bases de igualdad y respeto se anunció por primera vez en la Cumbre de las Américas de Trinidad y Tobago, en abril de 2009. Han tenido que pasar dos años para que Obama viajara oficialmente por varios países de la región. En concreto, el presidente visitó entre el 19 y el 23 de marzo Brasil, Chile y El Salvador. En cada uno de estos países quedaron de ma-

nifestó los diferentes intereses de EE UU en Latinoamérica: fortalecer los vínculos económicos, defender la estabilidad democrática y la preocupación por la situación de violencia e inseguridad en Centroamérica. ¿Ha sido el punto de partida para elaborar una agenda compartida acorde a la nueva situación?

Como viene siendo habitual, el Foro Europa-América Latina-EE UU y Canadá cerró sus sesiones con una conexión por videoconferencia con Washington. El objetivo es ofrecer una interlocución con algunos de los responsables para América Latina y el Caribe del gobierno estadounidense. En esta ocasión, los participantes desde EE UU fueron, desde la Casa Blanca, Dan Restrepo (Asistente Especial del presidente en el Consejo de Seguridad Nacional), y desde el Departamento de Estado, José W. Fernández (Subsecretario de Estado para Asuntos Económicos y de Energía) y María Otero (Subsecretaria de Estado para la Democracia y Asuntos Globales).

El origen hispano de los tres funcionarios fue señalado por Enrique Iglesias como un indicador de los cambios que también se están produciendo en EE UU. Precisamente el crecimiento de la población hispana en EE UU –50,5 millones según el último censo– plantea la necesidad de reforzar las relaciones personales, señaló José W. Fernández.

Para Restrepo un hecho significativo fue que, pese a la situación de la crisis en Libia en esos días de marzo, Obama no pensara en ningún momento en cancelar un viaje largamente anunciado y esperado por todas las partes. Durante el viaje, quedó de manifiesto que EE UU considera a América Latina un actor global con el que trata temas globales. Asimismo destacó el pragmatismo de los líderes visitados, que han dejado atrás los debates ideológicos del pasado y se han centrado en las cuestiones que de verdad importan para sus países. “Reconocemos que la región ha cambiado muchísimo y que está buscando un socio diferente en EE UU. Los retos de hoy en día son globales no solo regionales”, afirmó.

En cuanto a Brasil, el principal objetivo de la visita de Obama era impulsar las oportunidades económicas, específicamente en temas energéticos, y crear estructuras institucionales bilaterales para mejorar el diálogo político y económico. En concreto, Fernández señaló que existe un

acuerdo con Brasil para cooperar en energías renovables en terceros países, algo que brasileños y estadounidenses ya están haciendo en varios países de Centroamérica, a través del Central American Renewal Energy Forum. Asimismo, destacó la importancia del acuerdo “open skies” entre Brasil y EE UU, que será fundamental ante el Mundial de Fútbol de 2014 y los Juegos Olímpicos de 2016 en el país suramericano. También se debatieron las oportunidades para las empresas de EE UU en el terreno de las infraestructuras en Brasil (carreteras, estadios, transportes) y se firmaron 14 acuerdos económicos, con lo que “se cumplió sobradamente el objetivo económico de la visita”, aseguró el subsecretario de Estado.

Hillary Clinton ha visitado 19 países de América Latina y el Caribe desde que llegó a la Secretaría de Estado. Para Fernández las relaciones con América Latina nunca han dejado de ser importantes, ya que el comercio con Latinoamérica supone casi el 50% del total del comercio de EE UU. “Hablar de una nueva etapa no es necesario, sí por el contrario es preciso ‘refrescar’ las relaciones”, indicó. Entre las nuevas iniciativas para ‘refrescar’ la relación, Fernández mencionó la posibilidad de crear un instrumento que permita a los países latinoamericanos utilizar mejor las remesas (de casi 60.000 millones de dólares) para crear infraestructuras y seguir combatiendo la pobreza. Asimismo, comentó que EE UU está tratando de asesorar en materia de política fiscal, con el fin de fortalecer unos sistemas fiscales adecuados para crear mayor tejido social en la región.

Especial interés despertó la posible firma del Tratado de Libre Comercio con Colombia en los próximos meses. En este sentido, Restrepo aseguró que va en interés de todos avanzar cuanto antes. Sin embargo, Fernández no pudo precisar cuándo podría el Congreso aprobar el tratado, ya que hay pasos previos que deben dar ambos países.

En el ámbito político, Restrepo valoró muy positivamente la experiencia democrática en Latinoamérica, y mencionó a Chile como uno de los mejores ejemplos. No obstante, tanto Restrepo como Otero se mostraron preocupados por los problemas relacionados con los límites a la libertad prensa en algunos países de la región. “Hay que encontrar la manera de ayudar a los Estados a crear mecanismos suficientes para garantizar el trabajo informativo y la libre expresión”, señaló Otero.

Restrepo habló de la colaboración entre EE UU, Chile y Brasil en Haití, que sirve de ejemplo de las posibilidades de trabajar juntos en la región en múltiples ámbitos, desde los desastres naturales a las crisis humanitarias. El asesor del presidente para América Latina insistió en la necesidad de ampliar la colaboración en asuntos energéticos y medioambientales, en concreto a través del Energy and Climate Partnership of the Americas.

Sin duda, uno de los temas que más preocupan a Washington es la situación de inseguridad y la actividad de los cárteles de narcotraficantes en Centroamérica y México. Restrepo cree que es necesario crear un nuevo mecanismo de cooperación en materia de seguridad, en el que podrían colaborar diversos países claves. El desafío creciente que supone para EE UU la criminalidad y la violencia es evidente. Las redes del narcotráfico y el contrabando de armas afectan también a EE UU. Según Otero, un estudio elaborado por el Departamento de Estado encontró que los carteles están hoy en más de 200 ciudades estadounidenses. Por ello, las respuestas deben ser múltiples y a muy largo plazo. Sin embargo, la subsecretaria de Estado insistió en la necesidad de lograr la intersección entre el respeto a los derechos humanos y el combate a la criminalidad. “La responsabilidad es compartida y es momento de llegar a nuevos acuerdos de cooperación”, afirmó.

En relación al narcotráfico, Daniel P. Erikson, asesor de alto nivel en el Departamento de Estado y también participante en la videoconferencia desde Washington, señaló que existen varias estrategias de apoyo al combate contra el crimen organizado y el narcotráfico que se extienden a Centroamérica, el Caribe, Colombia y México. No obstante, adelantó que pese al refuerzo de la Iniciativa Mérida con este último país para hacerla más efectiva, se necesitará más tiempo antes de lograr resultados satisfactorios.

En cuanto a China, los funcionarios del Departamento de Estado consideran que el país asiático es otro actor más en América Latina y destacaron el hecho de que Pekín esté interesado en comprar productos que ellos no necesitan. Del mismo modo se pronunció Erikson: “EE UU ve a China como un agente que puede contribuir a mejorar el bienestar de Latinoamérica”.

Tras la conversación desde Washington, Enrique V. Iglesias afirmó que los enormes cambios en América Latina y, sobre todo, el vigor de la transformación en curso, obligan a repensar relaciones con EE UU y Europa. Recordó el espíritu de la Alianza para el Progreso de 1961 y, señaló que, aunque el marco de relación es hoy totalmente distinto, “el espíritu es muy similar”.

Nuevos desafíos para una región transformada

Los avances económicos políticos y sociales en América Latina y el Caribe son indiscutibles, como se han ido analizando en las sucesivas ediciones del Foro Europa-América Latina-EE UU y Canadá. Al mismo tiempo, diversos países latinoamericanos se ha integrado positivamente en grupos multilaterales como el G-20 o los BRICS, lo que ha ampliado el peso internacional de la región en un mundo con nuevas variables de poder como la demografía, el medio ambiente o los recursos energéticos. Aunque para muchos expertos los BRICS no son una categoría útil a la hora de entender lo que está pasando en el mundo, debido a las competitividades internas y la dificultad de acordar posturas, la participación de Brasil y su liderazgo decidido “cambia toda la dinámica en la región y en las relaciones hemisféricas”, sostuvo Michael Shifter.

Más allá del reposicionamiento internacional de la región, los desafíos a corto y medio plazo siguen siendo básicamente dos. En primer lugar, continuar con la lucha contra la pobreza. En este sentido, la directora para Latinoamérica del Foro Económico Mundial, Marisol Argueta de Barillas, recordó que las políticas de lucha contra la pobreza han sacado de los dos dólares diarios a 40 millones de latinoamericanos, pero sigue pendiente la lucha contra la desigualdad. En segundo lugar, como afirmó Iglesias, “el gran asunto de la región es el narcotráfico y la violencia”. Shifter señaló que la lucha contra el narcotráfico no es un tema nuevo y que la región cuenta con “experiencias en las que basarse y sacar lecciones”. En el caso de Colombia es preciso reconocer que ha habido “por lo menos, un éxito parcial”, indicó el presidente de Inter-American Dialogue, quien aseguró que “hay que exigir un liderazgo mayor de EE UU”.

Ante la naturaleza transnacional del problema del narcotráfico, Juan Antonio Yáñez-Barnuevo, Secretario de Estado de Asuntos Exteriores e

Iberoamericanos en el gobierno de España, destacó el trabajo que desde hace años realiza la Conferencia Regional sobre Seguridad en Centroamérica, que celebró su reunión en Guatemala en junio de 2010, y donde España está participando activamente junto con EE UU y los países de la región.

Los expertos reunidos en Madrid coincidieron en que hay un espacio y una oportunidad para relanzar las relaciones entre América Latina y el Caribe, Europa y EE UU, ya sea en la lucha contra la violencia y el tráfico de drogas, el combate a la pobreza o nuevas líneas de cooperación en materia educativa, tecnológica o energética. La cuestión ahora es ser capaces de elaborar propuestas concretas, asignar los recursos adecuados y comprometer a los socios latinoamericanos a partir de nuevas bases de relación.

*** PROGRAMA DEL IV FORUM EUROPA – AMÉRICA LATINA –
EE UU/CANADÁ SEGIB / INTER-AMERICAN DIALOGUE / REAL
INSTITUTO ELCANO**

(Madrid, 13 – 14 de abril, 2011)

Miércoles, 13 abril de 2011

Palabras de Bienvenida:

- Enrique V. Iglesias
- Enrique García
- Gustavo Suárez Pertierra

Agenda y Objetivos:

- Michael Shifter

Sesión I: Gobernabilidad y Medios en América Latina

Moderador: Antonio de Oyarzábal

Panelistas:

- Genaro Arriagada
- Álvaro Pinto
- Fernando Vallespín
- Roberto Saba
- Michael Reid

Jueves, 14 de abril de 2011

Sesión II: El creciente desafío de la Delincuencia y la Violencia

Moderadora: Beatriz Paredes

Panelistas:

- Günther Maihold
- Carlos Dada
- Lázaro Cárdenas
- Heraldo Muñoz
- Antonio Navarro Wolff
- Carlos Malamud

Sesión III: BRICS: impactos políticos y económicos

Moderador: Enrique García

Panelistas:

- Jiang Shixue
- Sergio Bitar
- Alberto Pfeifer
- Enrique Barón Crespo
- Javier Santiso
- Tomás Duplá

Invitado Especial: Óscar Arias

Videoconferencia con Washington: Después de la visita de Obama, ¿qué viene después?

Interlocutor en Madrid: Peter Hakim

Interlocutores en Washington:

- Dan Restrepo
- María Otero
- José W. Fernández
- Daniel P. Erikson

Comentarios finales de los participantes

Conclusiones preliminares: Michael Shifter

Intervención Especial: Juan Antonio Yáñez-Barnuevo

Palabras de clausura

- Gustavo Suárez Pertierra
- Enrique V. Iglesias

Sobre los autores

Tomás Abadía Vicente

Licenciado en Derecho por la Universidad de Valencia. Jefe de Relaciones Internacionales de la Cámara de Comercio e Industria de Madrid, en el periodo 1979-1988. Ingresó en 1989 en la Comisión Europea como Administrador Principal en la Dirección GATT-OCDE. Posteriormente presta sus servicios en la Dirección para América Latina, con diferentes responsabilidades en las relaciones con Argentina, Grupo de Río, Brasil, negociaciones Mercosur. Jefe de la Delegación Regionalizada de la Comisión Europea para Costa Rica y Panamá en el periodo 2003-2007. Profundo conocedor de la realidad latinoamericana, y autor de numerosas publicaciones, está en posesión de diversas condecoraciones de países latinoamericanos, Orden de Mayo, Simón Bolívar, Amador Rodríguez. Actualmente, miembro del nuevo Servicio Europeo de Acción Exterior en la Dirección para las Américas.

Carlos Alzugaray Treto

Ensayista, Profesor y diplomático cubano. Trabajó en el Servicio Exterior de Cuba entre 1961 y 1996. Fue Asesor del Canciller para Asuntos Políticos Globales (1990-1994). Sirvió en Misiones diplomáticas y consulares cubanas en Japón, Bulgaria, Argentina, Canadá, Etiopía y Bélgica. Su último cargo fue Embajador, Jefe de Misión ante la Unión Europea (1994-1996). Desde 1982 imparte docencia en el Instituto Superior de Relaciones Internacionales de Cuba, la Universidad de la Habana, el Colegio de Defensa Nacional y la Academia de las Fuerzas Armadas Revolucionarias cubanas. Terminó su doctorado en Ciencias Históricas en 1998. Es Profesor Titular (1999) en el Centro de Estudios Hemisféricos y sobre Estados Unidos de la Universidad de la Habana y Académico Titular de la Academia de Ciencias de Cuba. Ha sido profesor o investigador invitado en Universidades de México, Italia, España, Canadá y Estados Unidos. Ha publicado 3 libros y más de 60 ensayos sobre Cuba y sus relaciones exteriores, política exterior de Estados Unidos, las relaciones internacionales de América Latina y el Caribe y la política exterior de la Unión Europea. Varios de sus ensayos y libros han sido galardonados con premios o distinciones nacionales. Es miembro de la Unión de Escritores y Artistas de Cuba (UNEAC).

Anna Ayuso

Doctora en Derecho Internacional Público y Magíster en Estudios Europeos rama jurídica por la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB). Coordinadora del Programa América Latina de la Fundación CIDOB desde 2002 y anteriormente coordinadora del Área de Cooperación internacional en la misma institución. Profesora asociada en la UAB de Derecho Internacional Público, Organizaciones Internacionales, Instituciones Internacionales en materia laboral y cursos de doctorad. Desde 2008 es docente en los cursos del Master Oficial de Estudios Internacionales de la UAB. Profesora colaboradora del Instituto Barcelona de Estudios Internacionales (IBEI) y docente invitada en diferentes postgrados. Experiencia en consultorías con instituciones españolas y de la UE. Últimas publicaciones: “Avances y Obstáculos para la reducción de las asimetrías en Sudamérica” en CIENFUEGOS, M. (dir.) “Oportunidades de negocios en la situación actual de integración regional en Sudamérica” ORLA-UPF, Barcelona, 2010, pp.148; “Inmigración Latinoamericana en España. El estado de la investigación” A. Ayuso y G. Pinyol (eds.) Colección Interrogar la Actualidad nº 29, CIDOB, Barcelona 2010 pp.330; “Integración con Equidad. Instrumentos para el Tratamiento de las Asimetrías en América del Sur” en CIENFUEGOS, M. y J. A. SANAHUJA. “Una región en construcción. UNASUR y la Integración de América del Sur”, CIDOB, 2010.

Raúl Benitez Manaut

Es investigador del Centro de Investigaciones sobre América del Norte de la Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM. También preside la ONG “Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia. A.C.”. Tiene estudios de Sociología en la UNAM, de maestría en Economía y Política Internacional en el CIDE y de doctorado en Estudios Latinoamericanos en la UNAM. Ha sido profesor de prestigiosas universidades de EE.UU. Entre sus publicaciones están: *La teoría militar y la guerra civil en El Salvador*, UCA Editores, San Salvador, 1989; *Mexico and the New Challenges of Hemispheric Security*, Washington, D.C., 2004, y es coeditor de los libros *El Rompecabezas. Conformando la seguridad hemisférica en el siglo XXI*, Universidad de Bologna, Buenos Aires, 2006, y *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2009*, CA-SEDE, México, 2009. Su última publicación es *Crimen Organizado e*

Iniciativa Mérida en las relaciones México-Estados Unidos, CASEDE, México, 2010.

Fernando García Casas

Consejero Diplomático en el Departamento Internacional del Gabinete del Presidente del Gobierno español, responsable de asuntos iberoamericanos (1992-2000). Profesor Asociado de Derecho Internacional Público. Miembro del Instituto Hispano-Luso-Americano de Derecho Internacional. Director General del Departamento de Estudios y Relaciones Informativas del Portavoz del Gobierno español (2000-02). Funcionario de la Secretaría General Iberoamericana en SECIB, y SEGIB desde octubre 2005. En la actualidad es Director del Gabinete del Secretario General Iberoamericano. Licenciatura en Derecho. Licenciado en Geografía e Historia por la Universidad Complutense de Madrid (1979). Diploma de Altos Estudios Europeos, Colegio de Europa, Brujas (1980). Master of Arts, Fletcher School of Law and Diplomacy, Boston (1980). Beca Príncipe de Asturias. Miembro de la Carrera Diplomática española, con destinos en la Representación Permanente ante el Consejo de Europa (84-85), Embajada de España en Israel (1986-1989) y la Misión de España ante las Naciones Unidas (Ginebra, 1989-1992). Categoría actual: Ministro Plenipotenciario.

Susanne Gratius

Es Doctora en Ciencias Políticas por la Universidad de Hamburgo y la Universidad Complutense de Madrid. Trabaja actualmente como investigadora senior en la Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE), Madrid y como profesora invitada de varias universidades españolas. Su trayectoria profesional incluye el Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas (IRELA) en Madrid, ILAS/GIGA en Hamburgo y la Fundación Ciencia y Política (SWP) en Berlín. Publica regularmente sobre América Latina (particularmente Brasil, Cuba y Venezuela), la integración regional y las relaciones europeo-latinoamericanas.

Peter Hakim

Es presidente emérito y miembro sénior del Inter-American Dialogue, un *think tank* basado en Washington que trata sobre asuntos del Hemisferio Occidental. Ejerció como Presidente del Dialogue desde 1993 a 2010.

Hakim fue vicepresidente de la Fundación Inter Americana y trabajó para la Fundación Ford en Nueva York y en América Latina (en Argentina, Brasil, Chile, y Perú). Enseñó en el MIT y en la Universidad de Columbia. Trabajó en consejos directivos y en comités consultivos para el Banco Mundial, Consejo de Competitividad, Banco Interamericano de Desarrollo, Fundación Canadiense para Latinoamérica (FOCAL), Socios para el Cambio Democrático, y Human Rights Watch. Es también miembro del Consejo de Relaciones Exteriores. Hakim obtuvo su B.A. en la Universidad de Cornell, y su Máster en Física en la Universidad de Pensilvania, y un Máster en Asuntos Públicos e Internacionales en la Escuela Woodrow Wilson de la Universidad de Princeton.

Ricardo Herrera Saldías

Cientista Político, Máster en Relaciones Internacionales, Instituto Universitario Ortega y Gasset, España. DEA en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales. Universidad Católica de Lovaina, Bélgica. Agregado Científico y de Cooperación ante el reino de Bélgica y el Gran Ducado de Luxemburgo (1993-1996), Asesor del Vice Ministro de Relaciones exteriores de Chile. Agregado Científico y de Cooperación ante la Unión Europea. Asesor del Canciller de Chile para los temas de de América Latina y la Unión Europea y Asesor Político del Vice Ministro de RREE de Chile (2006-2009). Consejero de la Agencia de Cooperación de Chile (AGCI) 2006-2010. Embajador, ex Cónsul General de Chile en La Paz)

Enrique V. Iglesias

Economista uruguayo. Actualmente Secretario General Iberoamericano. Fue Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) de las Naciones Unidas. En su país ha sido Ministro de Relaciones Exteriores y Presidente del Banco Central. Fue el Secretario General de la Conferencia Mundial de Energía en 1981 y recientemente formó parte de la Comisión de Alto Nivel nombrada por el Secretario General de la ONU para formular recomendaciones sobre la reforma de la organización y sobre la paz, el desarrollo y seguridad nacional. También ha sido miembro de la Comisión de Alto Nivel nombrada por el Secretario General de la ONU, Kofi Annan, para impulsar el Programa Alianza de Civilizaciones, propuesto conjuntamente por los Jefes de Gobierno de España y Turquía.

Francine Jácome

Antropóloga graduada en la Universidad Central de Venezuela con estudios de postgrado en Ciencias Políticas de la misma universidad. Desde 1979 y hasta 1982 dictó clases en la Escuela de Sociología de la Universidad del Zulia (Maracaibo, Venezuela) y entre 1986 y 1998 en la Escuela de Estudios Internacionales de la Universidad Central de Venezuela (Caracas, Venezuela). En 1986 se incorporó como investigadora en el Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos (INVESP) y desde 2000 se desempeña como su Directora Ejecutiva. Sus más recientes publicaciones sobre temas de defensa y seguridad incluyen: *La seguridad de América Latina en la encrucijada: Entre la geopolítica, la ideología y las amenazas emergentes* (co-autores Raúl Benítez y Pablo Celi) y *Venezuela: Defensa y seguridad. Bolivarianismo y socialismo del siglo XXI* (2010, *Seguridad Regional en América Latina y el Caribe: Anuario 2010*, www.seguridadregional-fes.org), *El Consejo de Defensa Suramericano: Retos para la cooperación en seguridad y defensa en Suramérica* (2009, co-autor Alcides Costa Vaz, www.seguridadregional-fes.org), *La política de seguridad y defensa del gobierno de Venezuela en el 2008* (2009, *Seguridad Regional en América Latina y el Caribe: Anuario 2009*, www.seguridadregional-fes.org), *Venezuela en el contexto de las Medidas de Confianza y Seguridad*, (2008, www.ildis.org.ve), *Venezuela: Socialismo del siglo XXI y Fuerza Armada Nacional* (2008, www.seguridadregional-fes.org), “Is Cooperation in Security Feasible in South America?”, (2008, IV International Conference of Forte de Copacabana).

Roberto Kozak

Actualmente se desempeña como Consejero de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) en migración internacional. Roberto Kozak ha tenido una larga trayectoria al servicio de la Organización Internacional de Migraciones (OIM), ocupando diversos cargos ejecutivos en América Latina y Europa. Posee amplios conocimientos y experiencia en migración internacional y derechos humanos, así como en materia de negociación y gestión de la cooperación internacional en esos ámbitos. Por su labor en la promoción y protección de los derechos humanos en Chile, durante el régimen militar, recibió condecoraciones de los Gobiernos de Italia y Chile.

Dirk Kruijt

Dirk Kruijt es profesor emeritus de la Universidad de Utrecht, Holanda. Alternó su carrera varias veces entre la universidad y la cancillería holandesa. Ha sido el presidente de la Netherlands Association of Latin American and Caribbean Studies (NALACS). Sus intereses son estudios de América Latina y el Caribe, especialmente relacionados a temas como la pobreza y la informalidad, los conflictos étnicos, la reconstrucción posbélica y las relaciones cívico-militares. Escribió ampliamente sobre gobiernos militares, movimientos guerrilleros y violencia urbana. Hizo trabajo de campo en Bolivia, Brasil, algunos países Caribeños, todos los países Centroamericanos, Colombia, México, Paraguay, Perú y Suriname. Sus últimas publicaciones refieren a los movimientos guerrilleros en América Central y la violencia urbana en grandes aglomeraciones urbanas.

Thomas Legler

Thomas Legler es Profesor de relaciones internacionales en la Universidad Iberoamericana, México D.F. Anteriormente enseñó en las Universidades Mount Allison, en la Universidad de Victoria y en la Universidad de Toronto. Se ha especializado en la situación política y el desarrollo de América Latina, y es doctor en ciencias políticas por la Universidad de York. Thomas Legler es miembro del sistema nacional de investigación (SNI), nivel 2. Sus prioridades de investigación se centran en la promoción y defensa internacional de la democracia, así como estudios comparativos de democracia y multilateralismo en América Latina. Thomas Legler es co-author de *Intervention without Intervening? The OAS Defense and Promotion of Democracy in the Americas* (Palgrave MacMillan 2006) y co-editor del libro *Promoting Democracy in the Americas* (Johns Hopkins University Press, 2007). Sus artículos académicos han sido publicados en *Political Studies*, *Global Governance*, *Journal of Democracy*, *Latin American Politics and Society*, *Democratization*, *Foreign Affairs Latinoamérica*, *International Journal*, *Pensamiento Propio*, *América Latina Hoy*, *Canadian Foreign Policy*, *Hemisphere* y como capítulos en diversos libros publicados.

Günther Maihold

Es doctor en sociología y ciencias políticas por la Universidad de Regensburg. Alemania; de 1988 a 1999 Representante de la Fundación

Friedrich Ebert en México y Centroamérica; 1999-2004 Director del Instituto Ibero-Americano Fundación Patrimonio Cultural Prusiano, Berlín, desde 2004 Sub-Director del Instituto Alemán para Política Internacional y Seguridad/SWP, Berlín y Profesor de Ciencias Políticas en la Universidad Libre de Berlín. Desde 2010 participa en el Centro de Investigación 700 de la Deutsche Forschungsgemeinschaft organizado por la Universidad Libre de Berlín intitulado "Governance in Areas of Limited Statehood" con el proyecto "Transnational Security Governance in Latin America".

Andrew Mold

Andrew Mold tiene un título de Master de la Universidad de Cambridge y su doctorado en Economía en la Universidad Complutense de Madrid. Ingresó al Centro de Desarrollo de la OCDE en febrero de 2008, habiendo trabajado anteriormente para las Naciones Unidas en Etiopía, Chile y Costa Rica. Desde 2000 hasta el 2004 fue codirector del Programa de Master en Estudios de Desarrollo del Instituto de la Complutense en Madrid (ICEI), y fue también el vicesecretario general de la Universidad Internacional Menéndez Pelayo (UIMP). Desde el 2003, fue editor de la Revista Europea de Investigación para el Desarrollo (European Journal of Development Research –EJDR-).

Trinidad Nogales Basarrate

Doctora en Arqueología por la Universidad de Salamanca (Premio Extraordinario de Doctorado en 1992 por esta Universidad), con título Académico Correspondiente de la Real Academia de la Historia y de la de Bellas Artes de Sta. Isabel de Hungría de Sevilla. Es miembro del Instituto Arqueológico Alemán. Ganó por oposición, en 1985, la primera plaza de Conservadora del Museo Nacional de Arte Romano de Mérida, donde colaboraba y trabaja ininterrumpidamente desde 1979. Es responsable del Departamento de Investigación del Museo y sus líneas principales son las de Iconografía, Arquitectura y Urbanismo Romanos. Además, participó activamente en el Proyecto de montaje del Museo Nacional de Arte Romano de Mérida y ha sido comisaria y coordinadora de varios proyectos expositivos del MNAR en la colección permanente y Exposiciones Temporales Nacional e Internacionales. Fue profesora invitada en la Universidad de Paris IV, La Sorbonne (Curso 1990-1991, 1998-1999); profesora Colaboradora de la Universidad de Extremadura, en las áreas de Museo-

logía y Arqueología; profesora del Máster de Museología de la Universidad Complutense y Directora de las prácticas de dicho Máster en el MNAR; profesora-Tutora de la Universidad Nacional de Educación a Distancia, UNED. Asimismo, ha impartido clases fuera de España como profesora invitada de la University of South California (USA) (2010) y en las Universidades de Lisboa y Évora.

Maria Salvadora Ortiz

Doctora en Estudios Latinoamericanos por la Universidad de la Sorbona, Paris III. Catedrática de la Universidad de Costa Rica. Actualmente ocupa el puesto de Directora de Relaciones Externas en la Secretaría General Iberoamericana desde 2007. Ha sido Embajadora de Costa Rica ante el Reino de Bélgica, el Gran Ducado de Luxemburgo y la Unión Europea entre 2001 – 2006. Ha sido representante del gobierno de Costa Rica en diversas reuniones de carácter internacional en el marco de las relaciones políticas con la Unión Europea y ante la UNESCO. Ha ocupado importantes cargos docentes y administrativos en la Universidad de Costa Rica donde ha impartido docencia y realizado diversas investigaciones, entre 1974 y 1990. Dictó Conferencias Magistrales en diversas Universidades Europeas y Latinoamericanas. Fundó y dirigió el Centro de Investigación sobre Identidades Culturales Latinoamericanas. Miembro de seis Consejos editoriales de prestigiosas revistas europeas y latinoamericanas. Cuenta con más de cuarenta artículos realizados y varios libros de pensamiento latinoamericano, literatura, novela y relaciones internacionales.

Gemma Pinyol Jiménez

Actualmente Directora del Gabinete de la Secretaria de Estado de Inmigración y Emigración. Licenciada en Ciencias Políticas y de la Administración por la Universitat Autònoma de Barcelona, y Master en Estudios Internacionales por la misma institución. Es miembro del GRITIM-UPF y del Observatorio de Política Exterior Europea de la Universidad Autònoma de Barcelona. Ha colaborado como experta designada por el Comité de las Regiones para el dictamen “Un Enfoque Global de la Migración: El desarrollo de una política europea de inmigración laboral y su encaje en las relaciones con los países terceros” y “El Programa de Estocolmo: Retos y oportunidades en perspectiva de un programa multianual en el ELSJ de la Unión Europea” (Ponente: Anna Terrón). Miembro investigador del proyecto I+D “Políticas en torno a las fronteras y a la In-

migración en el contexto del Euromediterraneo: Dimensiones Institucionales y Dimensiones Normativas” que dirige Ricard Zapata-Barrero, hasta 2010, ha sido la coordinadora nacional del proyecto europeo MIPEX – Migrant Integration Policy Index 2006 co-financiado por el programa INTI de la Comisión Europea. Ha participado en numerosos congresos y seminarios nacionales e internacionales, y es autora de varios artículos sobre la política de inmigración europea, la gestión de la inmigración en España y la dimensión exterior de las políticas migratorias entre otros.

José Antonio Sanahuja

Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad Complutense de Madrid, profesor de relaciones internacionales en dicha universidad, e investigador del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI). Ha trabajado en programas de cooperación de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y ha sido investigador o consultor de la Comisión y el Parlamento Europeo, el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, y distintas ONG. En dos periodos distintos ha sido nombrado Vocal Experto del Consejo de Cooperación al Desarrollo (órgano asesor de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional). Entre sus publicaciones se encuentran *América Latina y los Bicentenarios. Una agenda de futuro* (2010); *La construcción de una región. UNASUR y la integración en América del Sur* (2010); *¿Sirve el diálogo político entre la Unión Europea y América Latina?* (2007); *América Latina y la Unión Europea. Estrategias para una asociación necesaria* (2006); *Altruismo, mercado y poder. El Banco Mundial y la lucha contra la pobreza* (2001); *La cooperación al desarrollo en un mundo en cambio* (2001); y *El sistema internacional de cooperación al desarrollo: una aproximación a sus actores e instrumentos* (1999).

Javier Urbano Reyes

Es Profesor-investigador en el Departamento de Estudios Internacionales (DEI) de la Universidad Iberoamericana (UIA) Campus Ciudad de México; académico de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (FCPyS) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM); académico de la Maestría en Cooperación Internacional para el Desarrollo del Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, México. Dr. en Relaciones Internacionales por la UNAM, coordinador general de la colección *Cuadernos de la Migración Internacional* (UIA) y Co-coordinado de la Colec-

ción Cuadernos de la Cooperación Internacional UIA-Instituto Mora. Investigador visitante de la Universidad Autónoma de Madrid con el apoyo de la Beca Erasmus Mundus de Cooperación para el periodo junio-diciembre de 2010; autor de obras varias sobre migración internacional México-Estados Unidos, inmigración en la Unión Europea y sobre conflictos internacionales.

Cristina Xalma

Cristina Xalma es Doctora en Economía Internacional y Desarrollo Económico por la Universidad de Barcelona (UB). Especializada en economía cubana, ha trabajado como docente en distintas universidades españolas y latinoamericanas, entre las que destacan la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB); la Universidad Complutense, en Madrid; la Universidad Rovira i Virgili (URV), en Tarragona; y la Universidad Nacional Autónoma de Managua (UNAM), en Nicaragua. Varias de sus investigaciones académicas han sido presentadas en congresos nacionales e internacionales (como los organizados por la asociación de Economía Crítica de España y la Latin American Studies Association -LASA-), y publicadas en varias revistas, fundamentalmente latinoamericanas, entre las que destacan las Revista en Investigación Económica de la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y la Revista Nueva Sociedad, editada por la Fundación Friedrich Ebert. Desde hace unos años, combina el trabajo académico con la realización de consultorías para ONGD y Organismos Internacionales. Actualmente trabaja para la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), como investigadora responsable del Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica, del que ya se realiza la cuarta edición.

