

VI CONFERENCIA INTERNACIONAL RIBEI
VI CONFERÊNCIA INTERNACIONAL RIBEI



**Iberoamérica:
laberintos y alternativas**

**Ibero-América:
labirintos e alternativas**



Red Iberoamericana de
Estudios Internacionales

2016

Coordinación / Coordenação: Patrícia Lisa y María Dolores de Azategui

© 2017 Secretaría Ejecutiva de la Red Iberoamericana de Estudios Internacionales
C/ Príncipe de Vergara, 51
28006 Madrid
www.ribei.org

ISBN: 978-84-92983-13-1
Depósito Legal: M-10329-2017

VI CONFERENCIA INTERNACIONAL RIBEI
VI CONFERÊNCIA INTERNACIONAL RIBEI

**Iberoamérica:
laberintos y alternativas**

**Iberoamérica:
labirintos e alternativas**



Con el patrocinio de:



ÍNDICE

APERTURA / ABERTURA <i>Emilio Lamo de Espinosa</i>	7
Las repercusiones regionales del proceso de paz en Colombia / As repercussões regionais do processo de paz na Colômbia	
Breve Visão Brasileira sobre o Contexto e os Impactos Regionais do Pretendido Acordo de Paz com as FARC, na Colômbia <i>Renato Galvão Flôres Jr</i>	21
El proceso de paz en Colombia y sus repercusiones regionales, <i>Ivan Briscoe</i>	33
Sólo una opción para Colombia: más diálogo por la paz <i>Josette Altmann Borbón</i>	41
El papel de la cultura en la construcción de la agenda iberoamericana / O papel da cultura na construção da agenda ibero-americana	
El papel de la cultura en la construcción de la agenda iberoamericana <i>Salvador Arriola</i>	55
La cultura en el espacio iberoamericano: el paso necesario hacia la integración <i>Cástor Miguel Díaz Barrado</i>	63
La cultura en la agenda iberoamericana <i>Silvia Fajre</i>	73
La cultura en la agenda iberoamericana <i>Jordi Bacaria</i>	79

Después de la bonanza: el cambio de ciclo económico en América Latina /
Depois da bonança : a mudança do ciclo económico na América Latina

Panorama económico de América Latina **85**
Germán Ríos

Las trampas de “la bonanza” y el nuevo ciclo de la nostalgia **89**
Javier Bonilla Saus

Cambio político, corrupción y consolidación institucional en América Latina /
Mudança política, corrupção e consolidação institucional na América Latina

Contra la corrupción para generar cambios políticos positivos **101**
Roberto Rubio-Fabián

Consolidação da democracia na América Latina **105**
Pedro B. A. Dallari

Sistemas fronterizos en la globalización de los mercados ilegales **109**
José Blanes Jiménez

Cambio político, corrupción y consolidación institucional en América Latina **123**
Luis A. Fretes Carreras

Iberoamérica y los desafíos de la gobernanza global /
Ibero-América e os desafios da governança global

Iberoamérica y las Américas: gobernanza y gobierno en tiempo de turbulencias **131**
Vicente Palacio

Iberoamérica y los desafíos de la gobernanza global **139**
Triana Aybar

Liderazgo y proyección de América Latina en el multilateralismo universal **145**
Élodie Brun

APERTURA
ABERTURA



APERTURA

Emilio Lamo de Espinosa
Presidente del Real Instituto Elcano

La celebración de esta VI Conferencia Internacional de la Red Iberoamericana de Estudios Internacionales (RIBEI) los días 4 y 5 de octubre de 2016, en Bogotá, no ha podido ser más oportuna al coincidir con el plebiscito colombiano, lo que sin duda puede haber contribuido a potenciar esta Red, que el 18 de noviembre de 2016, cumplió su sexto año de existencia. Señal de consolidación de la Red, la media de la representación regional y de asociados en las Conferencias viene aumentando progresivamente. En la V Conferencia, el año pasado, contamos con 24 participantes, provenientes de 18 centros y una amplitud regional de 13 países. En las anteriores Conferencias habíamos contado con una media de alrededor de 10. Pues bien, en esta VI Conferencia tenemos la mayor participación de siempre. De los 46 centros asociados participan 38 provenientes de 22 centros, con una amplitud regional de 12 países, entre los 16 países actualmente representados. Cabe señalar también que, por primera vez, contamos con un asociado de Portugal, el Centro de *Estudos Internacionais do Instituto Universitário* (CEI-IUL) de Lisboa, además de la siempre fructuosa colaboración de las tres instituciones “observadoras”: el BID, la CAF y la SEGIB.

Como decía, la fecha no ha podido ser más oportuna, en simultáneo con el plebiscito sobre el proceso de paz en Colombia de modo que hemos podido ser testigos de un acontecimiento histórico, y no solo para Colombia, excelente oportunidad para reflexionar a modo borgiano sobre los “laberintos y las alternativas” de América Latina en el siglo XXI.

Colombia se enfrentaba ciertamente a una alternativa. Hay ocasiones en la vida de los pueblos en la que éstos deben elegir entre hacer justicia por los agravios históricos de los mayores, de los padres y los abuelos, o bien asegurar un futuro de bienestar, progreso y paz para los hijos y los nietos; deben optar entre mirar al pasado o mirar al futuro, entre hacer historicismo o futurismo. Con frecuencia eso obliga también a optar entre hacer justicia o hacer la paz. O al menos a buscar una difícil y compleja transacción entre esos dos objetivos. Ocurrió en Sudáfrica con Mandela, en Irlanda con el IRA. Los españoles tuvimos que hacer esta elección hace años y optamos claramente por el futuro.

Me alegra comprobar que no somos los únicos y los colombianos, enfrentados a un dilema similar, como demuestra la división de prácticamente de 50% del resultado del plebiscito, caminan en una dirección parecida.

Queda mucho camino por andar, pero vaya por delante mi satisfacción y mi enhorabuena a Colombia, a su ciudadanía y al presidente Santos por su valentía y su generosidad. No se construye un país mirando por el espejo retrovisor al pasado. Será difícil olvidar, si es que se puede. El perdón lo llevarán en el alma las miles de víctimas, pues el perdón es algo personal e íntimo. Pero un futuro abierto a todos y a la paz es un premio por el que vale la pena apostar. Las generaciones siguientes lo agradecerán y lo aprovecharán.

Con este proceso, parece que América Latina profundiza en un giro histórico que la lleva del siglo XX al siglo XXI. Un giro que comenzó claramente cuando el presidente Obama decidió retomar un dossier enquistado desde hace más de medio siglo: el de Cuba. Entonces se habló que se había acabado la Guerra Fría en el hemisferio. Ahora, otro dossier, enquistado también desde hace más de medio siglo, el colombiano, entra en una fase nueva. Elecciones y sucesos recientes en otros países de la región parecen poner de manifiesto que ésta se aleja de la división izquierda /derecha, que ha enconado la vida política del hemisferio durante muchas, demasiadas, décadas (en parte reflejo de la Guerra Fría, en parte escisión autóctona), pero que ha costado mucho dolor y muchas vidas. Los temas de la prosperidad y el bienestar, de la desigualdad y la pobreza, de la violencia y la seguridad, pasan así a primer plano, por delante de los debates ideológicos. Con su pragmatismo habitual el presidente Felipe González lo dijo en cierta ocasión: gato blanco o gato negro, lo importante es que cace ratones. Recientemente la brillante bloguera cubana Yoanni Sánchez, que nos visitó en Elcano, hablaba de los nuevos “millennials” de América Latina: *“Los estrictos límites de la izquierda y la derecha, que han definido por medio siglo a la región, suenan en sus oídos como los chirridos de un DJ sin experiencia que no sabe mezclar melodías”*.

Ojalá tenga razón. En todo caso, un estudio del Real Instituto Elcano (en colaboración con el *Reputation Institute*) que analiza la imagen de los países, el Barómetro de Imagen de España², demuestra un claro posicionamiento ideológico por parte de los ciudadanos latinoamericanos. Y así, los países de la región peor valorados por los latinoamericanos son, por orden de menor a mayor rechazo, Bolivia, Nicaragua, Cuba y Venezuela, siendo los mejor valorados Australia, Japón, Italia y El Reino Unido o Alemania. Es toda una declaración de posicionamiento ideológico de cara al siglo XXI.

1 Sánchez, Yoani, América Latina, tierra de 'millennials', *El País*, 25 de septiembre de 2016.

2 http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_es/encuesta?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/observatoriomarcaespana/estudios/resultados/barometro-imagen-espana-6

Y de América Latina en el siglo XXI, quiero hablar y dejar algunos comentarios en torno a tres ideas centrales: 1) -Latinoamérica, “es”, existe, no es una mera referencia geográfica; 2) -es importante, más de lo que cree que es, y más de lo que suele ser considerada en el espacio internacional; 3)-pero no está presente en el escenario internacional, y me temo que tampoco se la espera.

Los viejos escolásticos aseguraban que el conocimiento era el resultado del encuentro entre un objeto formal (el punto de vista del observador) y un objeto material (aquello que se observa). Inevitablemente, mi objeto formal, mi punto de vista hoy, es el propio de un español. Y los españoles somos latinoamericanos, pero lo somos de otra manera, pues vemos a América Latina, no sólo desde dentro, sino también desde fuera. Estamos dentro y fuera al tiempo, una visión de “observador participante”, que es la perspectiva propia del científico social (alguien diría que también la del *voyeur*, y trataré de huir de esa tentación). Una perspectiva singular que me facilita una tarea: la de ver América Latina como un conjunto, ver el todo más que las partes, la unidad más que la diversidad.

Y así, mi primera idea es que América Latina “es” y ese ser está marcado sobre todo por la unidad cultural. Al igual que Europa, América Latina es muy variada si se ve desde dentro, pero muy homogénea si la mirada sale de Nairobi, de Damasco o de Shanghái, evitando lo que Freud llamaba el “narcisismo de las pequeñas diferencias”.

Y efectivamente, si analizamos la diversidad geográfica, cultural, lingüística, religiosa o étnica de Asia, África o incluso de Europa, descubrimos que América Latina tiene una unidad cultural mucho mayor que cualquiera de estas regiones. Sólo comparable, quizás, con la unidad del islam, si bien América Latina es una región compacta físicamente, cosa que no es el islam, que se extiende como una serpiente desde Mauritania hasta el sur de Filipinas.

Y esa unidad deriva de que es una región unida, sobre todo, porque es una América latinizada. Es decir, romanizada, una parte más, y muy importante, de la cultura greco-latina, en la que se hablan sobre todo dos lenguas romances que son derivadas del latín vulgar, en cierto modo son el latín del siglo XXI. En ella la religión dominante es la religión cristiana, que fue la religión oficial del Imperio Romano. Tiene una tradición jurídica basada en el derecho romano, con un urbanismo, una arquitectura y unas estructuras familiares grecolatinas. Una ciudad mexicana se parece mucho a una ciudad andina o a una ciudad española, italiana o francesa más que a Los Angeles o a Nueva York.

A ello se debe añadir una marcada homogeneidad económica y política. Las diferencias de riqueza entre países (no dentro de ellos), con alguna

excepción, son menores de lo que podemos encontrar en Asia o África, y no son mayores de las de Europa. Y las diferencias políticas han ido desapareciendo de modo que la región muestra una notable estabilidad democrática.

Se puede pues hablar de América Latina como algo que existe y no sólo como una referencia geográfica o una construcción del observador. Es una realidad objetiva, una unidad histórica y cultural, y, en ese sentido, también una unidad de destino perteneciente a un espacio más vasto, algo que también merece ser resaltado.

Sabemos que hay discursos que sitúan América Latina como una civilización propia, distinta de la occidental. Una idea que ya estaba latente cuando Michel Chevalier se inventó el término de “raza latina”, el término “América Latina”. Y efectivamente es, como acabo de señalar, América latinizada y romanizada pero, por ello mismo parte central de la civilización occidental y no otra cosa distinta. En los últimos años ese discurso que ubica a América Latina fuera y aparte de Occidente ha calado sobre todo en EEUU de la mano de algunos de los últimos trabajos de Samuel Huntington, recogidos recientemente por el candidato Trump con un discurso xenófobo y agresivo. Es un intento bastante evidente de segregación a la población latina de EEUU estigmatizándola. Segregación que se extiende a México y a toda América Latina y, por extensión, también a todo lo hispano y, por lo tanto, a España.

Debemos oponernos ese argumento falaz que rechaza lo latino de occidente y lo hace reposar solo sobre la cultura anglo. No es una civilización propia pues los mismos factores que unifican América Latina lo vinculan directamente con Occidente. La cultura grecolatina, la racionalidad científica, la democracia y las libertades, la economía social de mercado. Todo ello, por supuesto, filtrado potentemente por un mestizaje con poblaciones nativas o emigradas, que le da a lo latino su sello peculiar. Es, si se me permite la expresión, un Occidente mestizo, un Occidente trasplantado, y por lo tanto más rico, más variado, y también más joven, en todo el alcance de esta palabra.

De modo que América Latina existe, pero además es importante en el mundo y para el mundo. Y esa es mi segunda idea.

Para comenzar por su posición geográfica, un pasivo que la Historia ha transformado en un activo. América Latina era “extremo occidente” cuando el mundo era euro-atlántico pero hoy, con la actual gravitación del mundo hacia el Pacífico y hacia el sur, adquiere una centralidad geográfica que no tuvo jamás. Es un continente en el sur, abierto al tiempo al Atlántico y al Pacífico. Y ello sin descartar la importancia que tendrá África que debe

permitir potenciar el Atlántico sur, actualmente un vacío que debemos rellenar para equilibrar con el Pacífico.

América Latina es un enorme territorio de unos 20 millones de km² (dos veces Europa, China o EEUU), con 632 millones de habitantes en 2015 (más que la UE, incluido el Reino Unido). Es la tercera región del mundo en población, entre el 8 y el 9% de la población del mundo, sólo por detrás de Asia y África, y no se prevén variaciones importantes hasta el año 2100 pues tiene una demografía sana. En 2050 habrá dos países de América Latina (México y Brasil) entre los diez más poblados del mundo, pero ninguno europeo. El resultado de su gran tamaño es una muy baja densidad por km² 2,31 habitantes. Entre las diez regiones más pobladas del mundo no hay ninguna latinoamericana, si bien el sudeste de Brasil, el centro de México y la costa de Colombia están entre las veinte primeras. Pero no pocos países están entre los de menor densidad del mundo.

Además, América Latina tiene inmensos recursos naturales: 40% de la biodiversidad del planeta; 25% de los bosques naturales; 35% del potencial hidroeléctrico; 30% de las reservas hidrocarburíferas; 40% de las reservas de níquel; 43% de las reservas de cobre; 30% de las reservas de bauxita; 30% de las reservas de plata; y 20% de las reservas de petróleo, sólo por detrás de Oriente Medio.

Actualmente América Latina genera poco más del 7% del PIB mundial (aunque ha descendido desde el 9% en 1980), pero dos países latinoamericanos están entre las quince mayores economías del mundo en PPP (Brasil y México), y tiene un PIB agregado de 4,5 billones de dólares (5,1 según el Banco Mundial), algo más que Japón (4,1), Alemania (3,3), el Reino Unido (2,8), y dos veces la India (2,0). Su PIB per capita en PPP es de más de 15.000 dólares corrientes, que casi se ha doblado en los últimos quince años (algo menos de la mitad del de la UE).

Finalmente la lengua, el español, es la segunda lengua internacional del mundo tras el inglés, lo que le da un inmenso *soft power* que se manifiesta, por ejemplo, en el uso de Internet. América Latina es la tercera región del mundo en número de usuarios de Internet (el 11%), tras Asia (el 50%) y Europa (el 17%); más del 60% de la población está conectada, con un notable potencial de crecimiento.

Todo ello le confiere a América Latina una potente vis expansiva que se está manifestando en un fenómeno poco analizado, pero que es de un extraordinario alcance histórico: la progresiva “latinoamericanización” de América del Norte y, en concreto de EEUU.

¿Es EEUU un país latino? ¿Podemos contestar que, por supuesto, no? Yo creo que no, que no podemos decirlo, aunque quizás no deberíamos decirlo muy alto estos días. Pero muestra la vitalidad de lo latino, que ha saltado el río Grande hacia el norte. También en España, por cierto, la presencia latina es cada día más visible.

De modo que América Latina “es” y, además, es importante en el mundo y para el mundo. Pero me temo que no está, ni se la espera, como debiera, en función de su peso, y esta es mi tercera y última idea.

Montesquieu señalaba que la geografía es la matriz de la Historia y que la Historia es la matriz de las sociedades. América Latina ha sido el “extremo Occidente”. Y el aislamiento geográfico se ha traducido sin duda en un marcado aislamiento histórico. No participa en la Gran Guerra; participó de un modo puramente simbólico en la Segunda Guerra Mundial, algo más en la Guerra Fría, pero más bien pasivamente; no está en la OTAN, aunque sí en el G20 (Brasil, Argentina, México) pero de modo también pasivo.

Y lo que creo percibir, y el Real Instituto Elcano percibe, son dos cosas que merecen ser resaltadas.

La primera, el decreciente interés por América Latina en Europa en general. Quizás creciendo en intercambios económicos (en ambas direcciones), pero escaso interés político, salvo en España y Portugal. Tras la ampliación de la UE hacia el este, los sucesos de Ucrania y la emergencia del yihadismo y la crisis de los refugiados, tenemos una UE mucho menos atlantista, más volcada al este y al sur que al oeste. Y sin duda alguna el *Brexit* viene a reforzar poderosamente esa misma tendencia pese a los intentos de Federica Mogherini, alta Representante de la UE para Asuntos Exteriores y de Seguridad Común. Basta leer la prensa europea (italiana, francesa, alemana o británica) y compararla con la española (y no *El País*), para percatarse de la distinta relevancia que unos y otros países le otorgan al hemisferio.

Lo segundo que quiero resaltar es un decreciente interés por Europa en América Latina, más volcada al oeste, al Pacífico, sintiendo la vis atractiva de dos gigantes, China al oeste y EEUU al norte, alejándose de sus raíces europeas. Y el aislacionismo latinoamericano y la escasa presencia exterior de América Latina fueron también temas referenciados en la V Conferencia de la RIBEI de 2015 en Santo Domingo³.

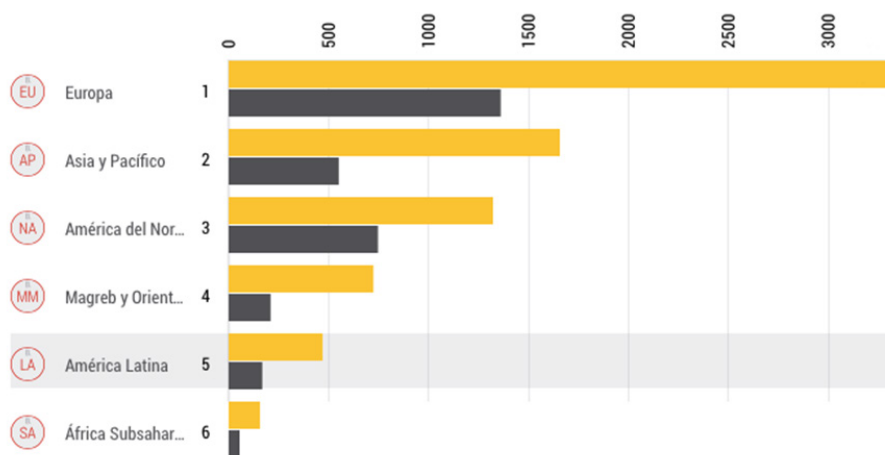
El resultado es una escasa presencia de América Latina fuera de sus fronteras. Y los datos del Índice del Real Instituto Elcano de Presencia Global⁴ avalan rotundamente esta afirmación.

3 http://www.ribei.org/sites/default/files/informeRIBEIsep2016_3_0.pdf

4 <http://www.globalpresence.realinstitutoelcano.org/es/>

El Índice nos ha permitido observar cuánto y cómo se proyectan los distintos países y regiones hacia el exterior y, por lo tanto, su capacidad para moldear el proceso de globalización. En 2015, se calculó para 13 países latinoamericanos que conforman cerca del 94% del PIB regional y algo más del 90% de su población. Concluimos que el papel de América Latina es relativamente pasivo y su potencial para la gobernabilidad mundial, modesto. Ésta sería la 5ª región con menor presencia global, situándose sólo por delante de África Subsahariana (gráfico 1) y por lo tanto la penúltima de las cinco regiones analizadas.

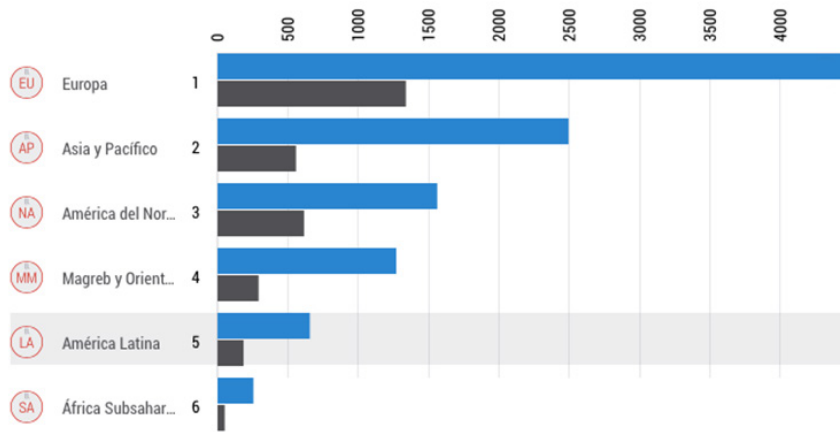
Gráfico 1. Presencia global, por regiones



Fuente: Real Instituto Elcano, Índice Elcano de Presencia Global

Además, la presencia global agregada latinoamericana desciende en 2015 respecto al año anterior, sobre todo, en el terreno económico. La explicación está en el desempeño de los mercados energéticos y de bienes primarios, ya que estas dos variables conforman más del 36% de la presencia global de América Latina. La naturaleza de la presencia económica latinoamericana sería, por lo tanto, más frágil que la de otras áreas, como la de Asia-Pacífico, al estar sometida a los vaivenes de los precios de las materias primas, en lugar de asentarse en las exportaciones de manufacturas y servicios o en las inversiones en el exterior, de mayor valor añadido y menor volatilidad (gráfico 2). América Latina, con la excepción de México, está poco integrada en las cadenas globales de valor.

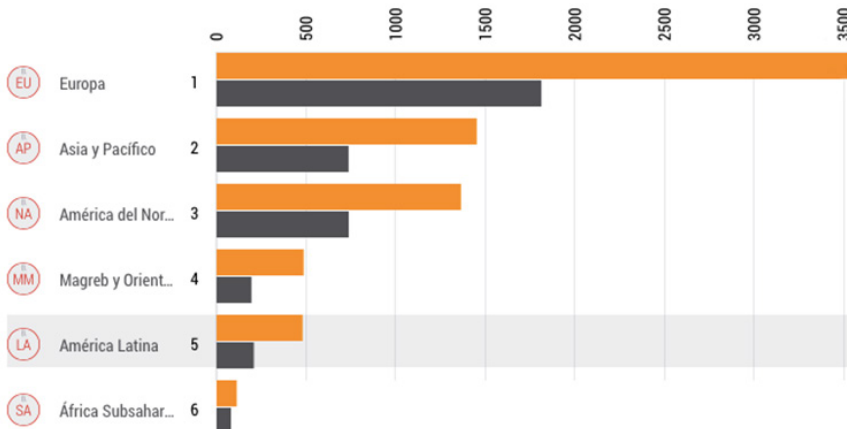
Gráfico 2. Presencia económica de América Latina



Fuente: Real Instituto Elcano, Índice Elcano de Presencia Global

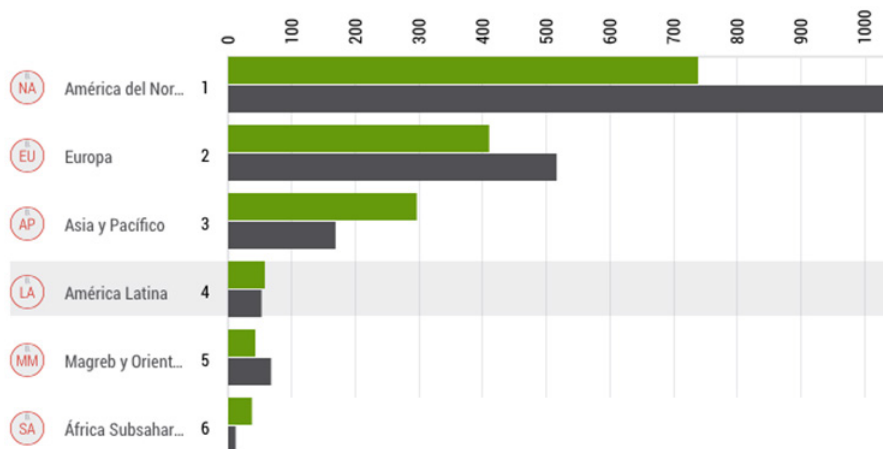
A los descensos de presencia económica se suma la escasa presencia militar, su *hard power*. Los gastos militares de la totalidad de América Latina son sólo un poco superiores a los de Arabia Saudí. No pudiendo ser compensados con el leve aumento de presencia blanda, de *soft power*, que contribuye de forma importante a la presencia global de la región: casi 47% en 2015, frente a menos de 40% en Asia, o poco más de 30% en el Magreb y Norte de África. No obstante, en esta presencia blanda prevalecen los deportes, el turismo o la información, dándose contribuciones muy bajas de la tecnología, la ciencia o la educación (gráfico 2).

Gráfico 3. Presencia blanda de América Latina



Fuente: Real Instituto Elcano, Índice Elcano de Presencia Global

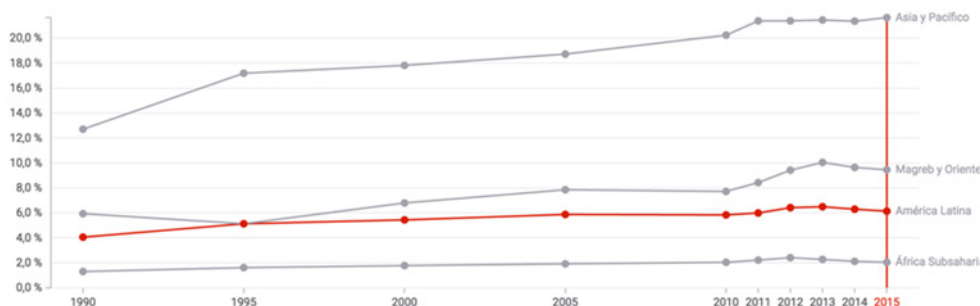
Gráfico 4. Presencia militar de América Latina



Fuente: Real Instituto Elcano, Índice Elcano de Presencia Global

Por todo ello, aunque América Latina haya registrado incrementos absolutos de presencia global (como se veía en el gráfico 1), al igual que todas las regiones del mundo como resultado de la globalización, sin embargo, su crecimiento ha sido mucho más modesto y menos diversificado que los de otras regiones geográficas, traduciéndose en un menor crecimiento de su cuota de presencia en el mundo.

Gráfico 5- Evolución de cuotas de presencia, por regiones



Fuente: Real Instituto Elcano, Índice Elcano de Presencia Global

Y concluyo ¿Cómo potenciar la presencia internacional de América Latina? ¿Cómo convencer a europeos y norteamericanos de que América Latina es importante?, ¿Cómo conseguir que América Latina hable, no con una sola voz, pero sí con una voz coordinada, en el mundo?

El gran problema del mundo, tras la globalización, es el desgobierno, la falta de una gobernanza global. Lo sabemos. Los problemas como el clima, el terrorismo, la seguridad, la energía, las pandemias o el crimen organizado son globales, no están territorializados, saltan por encima de las fronteras de los países. Sin embargo, la arquitectura de la política, que es quien debe hacer frente a esos problemas, sigue territorializada y basada en Estados soberanos sobre su territorio y su población, pero impotentes más allá de sus fronteras. ¿Es pues de sorprender que los ciudadanos se sientan desapoderados, impotentes ante la globalización, desconfíen de la política y traten de buscar refugio allí donde siempre lo encontraron, en el ámbito cálido del Estado-nación y la tribu, o bien al amparo de “nuevos hombres fuertes”, cuando ni lo uno ni lo otro puede protegerlos del proceso globalizador?

¿Cómo puede América Latina contribuir a esa gobernanza global? ¿Vamos a permitir que ésta se juegue sólo entre EEUU y China, quizás con la participación (residual, me temo) de la UE y otras grandes potencias como Rusia, un juego neo-westfaliano, como lo llamé hace años?

América Latina no es un problema para el mundo. Con la excepción de la crisis cubana de los misiles, creo que no lo ha sido nunca, como sí lo han sido muchas otras regiones. Y no lo es hoy tampoco. No tiene armas nucleares (de hecho renunció voluntariamente a tenerlas) no exporta terrorismo, ni conflictos geoestratégicos, ni refugiados, ni siquiera inmigrantes problemáticos, como asegura Trump. Al contrario, y los españoles sabemos bien el valor inmenso que ha supuesto la inmigración latina.

No es un problema, pero tampoco parece ser parte de la solución, y su contribución a las cuestiones de la gobernanza global, de construir un mundo multilateral capaz de controlar la multipolaridad, es escasa. Y si uno no forma parte de los problemas, pero tampoco de las soluciones, acaba siendo irrelevante, de escaso interés.

Las reflexiones en torno a estas cuestiones que desglosamos en la VI Conferencia de la RIBEI bajo el marco común *Why Latin American matters?* quedan plasmadas en la presente publicación.

LAS REPERCUSIONES
REGIONALES DEL
PROCESO DE PAZ
EN COLOMBIA
AS REPERCUSSÕES
REGIONAIS DO
PROCESSO DE PAZ NA
COLÔMBIA





BREVE VISÃO BRASILEIRA SOBRE O CONTEXTO E OS IMPACTOS REGIONAIS DO PRETENDIDO ACORDO DE PAZ COM AS FARC, NA COLÔMBIA

Renato Galvão Flôres Jr.¹

1. Introdução: a unicidade da Colômbia

No âmbito da América do Sul, a Colômbia é um país de médio porte. Após os gigantes Brasil e Argentina, ela comparte com Peru e Venezuela, o segundo grupo de nações ainda extensas em território e -Venezuela menos-considerável diversidade de ecossistemas e boa dotação de recursos naturais.

Entretanto, ela vai além, sendo certamente um dentre os (senão o) mais estratégicos países do continente, qualidade que repousa em quatro atributos geográficos que possui.

Em primeiro lugar, é um país caribenho. Na realidade, na linha do Presidente Theodore (Teddy) Roosevelt, que, no início do século passado, definia o Caribe como um mediterrâneo norte-americano, passava pela Colômbia e a Venezuela. Devido a isso, muitos estrategas estado-unidenses a consideram até hoje não como uma nação sul-americana, porém caribenha. Isso é crucial para se entender a atenção e o tratamento particular que os EUA sempre lhe dispensaram.

Em segundo lugar, é um membro do Pacífico. Dessa forma, integra uma dinâmica que transcende o seu continente. Seja por razões mais e outras menos razoáveis, possui um olhar que contempla ou busca parceiros nas bordas asiáticas desse oceano.

Em terceiro lugar é também um país andino. Esta condicionante irmana-a, inclusive mediante fortes laços culturais, com os seus parceiros de fronteira: Equador, Peru e Venezuela e como os mais remotos Bolívia e Chile.

¹ Assessor Especial do Presidente, Diretor - Núcleo de Prospecção e Inteligência Internacional e Professor - Escola de Pós-graduação em Economia; FGV, Rio de Janeiro, Brasil. As opiniões aqui expressas são de minha inteira responsabilidade, não implicando nenhuma instituição a que possa ser associado. Agradeço aos participantes do Encontro, e a Adriana Mejía, Carlos Malamud e Patrícia Lisa, pelo convite, opiniões, acolhida, apoio e encorajamento para a elaboração desse texto.

Por fim, é um Estado amazônico, dividindo essa importante mega-região com os seus vizinhos. Ressalta-se que os limites com todos eles se situam predominantemente em áreas amazônicas, obrigando a uma estreita relação mútua, pois, como sabido, fronteiras são quase uma abstração na floresta.

É evidente que, não só pela primeira qualidade, mas pela interação de todas as quatro, sempre ocupou especial lugar no radar norte-americano.

Por essa razão, os acontecimentos iniciados em 1946 que se pontuam pelo trágico episódio do *Bogotazo* em 1948 e que duram até inícios dos anos sessenta -que se caracteriza por um período de fato de guerra civil, conhecido como *La Violencia*- foram recebidos por esses mesmos senhores como um choque. Em um pós-guerra em que a desejada estabilidade “latino-americana” começava a apresentar alguns episódios alarmantes, logo a Colômbia vem se transformar em um caldeirão revolucionário.

Aproximadamente dez anos depois do *Bogotazo*, em 1959, em uma reviravolta do destino, os EUA perdem Cuba após terem apoiado o início do movimento liderado por Fidel Castro. A peça central do mar do Caribe, a 150 quilômetros ao sul de Key West na Flórida, escapa das mãos dos norte-americanos. Vão-se cinco anos, enquanto no sul do continente se ia explicitando a intervenção do poder americano, em 1964, surge - após o sangüinário ataque do Exército à zona de autodefesa de Marquetalia - o foco comunista que se manteve após o recente término de *La Violencia* e que seria o núcleo embrionário das FARC.

A Colômbia, essa singularidade geográfica tão importante, adquire outra unicidade em termos agora da dificuldade que passa a vigor no seu plano político, indissociável desde então, como em um clássico sistema complexo da física, de sua interação com as FARC.

2. As FARC e a paz: um processo evolutivo

Não cabe aqui -e nem sou o especialista adequado- historiar e avaliar a delicada, tortuosa e multifacetada evolução da guerrilha, com seus sucessos e fracassos, mudanças de tom e de ética e as adjacentes ou fundamentais tentativas de obter uma solução do conflito, que desaguasse em um processo de paz².

² Há vários textos e estudos sobre esse assunto. Destaca-se, o capítulo 2, de Pécaut, D., 2010, “*Les FARC, une guérilla sans fins?*”, Éditions de l’EHESS, Paris, que traça uma breve e informativa descrição da evolução de 1966 a 2008. O ano de 1966 é muitas vezes considerado o de início formal das *Fuerzas*, após os esforços empreendidos pelo núcleo embrionário instaurado em 1964.

Ressalto, entretanto, dois pontos que serão importantes para os argumentos nas próximas seções.

O primeiro é que, em meio da sucessão de períodos de caos, governança débil, bolsões regionais de grave desamparo assistencial, distintos problemas agrários e um contexto de graves desigualdades, foram criadas novas formações como o Exército de Libertação Nacional (ELN) e os paramilitares; algumas de vida mais breve, outras restando incrustadas no processo maior FARC-população-governo e com vida até hoje.

Além do mais, durante o mesmo período, o fenômeno do narcotráfico cresceu exponencialmente em volume, poder e complexidade trazendo novas interações e influências à dinâmica das FARC. Isso cria questões adicionais que se sobrepõem a uma trajetória falsamente linear de viabilizar um acordo FARC-governo.

O segundo é que foram ensaiadas tentativas significativas de solução. De Belisario Betancour (1982), passando por Cesar Gaviria (ao redor de 1992), destacando-se na malograda experiência de 1999 de Andrés Pastrana, autor, no ano seguinte, do discutível *Plan Colômbi*, chegando-se às ambivalentes ações conduzidas por Uribe, que marcam, todavia, o seu período presidencial de 2002 a 2010 como globalmente de endurecimento do combate à guerrilha.

Ao lado destas e episódios outros, a luta contra a guerrilha sempre prosseguiu, criando diversos efeitos colaterais. Em particular, a intensificação da posição belicosa de Uribe nos últimos tempos de seu segundo mandato³, levando a significativa destruição e apropriação -embora não o aniquilamento- do potencial militar do grupo, certamente teve efeitos profundos na configuração das atitudes mais recentes das FARC.

Isso implica que, o que hoje presenciamos não se explica por duas ou três medidas recentes que “forçaram” o diálogo, mas deve ser encarado como resultante de um processo, um passo adicional, na evolução de uma longa caminhada para a paz.

Processo que não se restringe somente ao espaço colombiano, tendo sempre se ramificado em interações externas. Seja pelos seus malfadados *spillovers* no vizinho Brasil que levaram à sua inserção nos círculos mais atuantes e desenvolvidos do narcotráfico internacional, em todas as

³ Que inclui a invasão do território equatoriano em 2008 e, no ano seguinte, o acordo autorizando os EUA a utilizar sete bases militares na Colômbia que cobrem as zonas caribenha e pacífica e quase todo o território, a menos da zona mais amazônica ao sul (Cartagena, Malambo, Palanquero, Málaga, Tolemada, Apiay e Larandia).

dimensões; seja ao receber reflexos das mudanças de posição do eterno supervisor da Colômbia no continente.

A estratégia dos Estados Unidos de “*pivot to Asia*”, do início desta década, forçada pelos crescentes déficits orçamentários, vem realinhar as suas prioridades internacionais, reduz a amplitude de suas presenças, capacidade ou desejo de intervenção global. Nesse contexto, a América do Sul desce em importância e é razoável que se “procure resolver as principais pendências”.

Não surpreende, assim, que seja aberta a via para a normalização das relações com Cuba e que um processo de paz na Colômbia não encontre obstáculos mais ao Norte. Pelo contrário, em junho de 2014, três dias depois da reeleição de Juan Manuel Santos para um segundo mandato, o Vice-Presidente dos EUA, Joe Biden, visita e expressa claramente o apoio do seu país ao processo de paz⁴.

É dentro dessa moldura, onde nenhum fator é exatamente predominante, que encaramos a situação atual. Poderíamos, a partir da mesma, aprofundar a análise na direção do Acordo ora em pauta. Entretanto, o nosso objetivo aqui é discutir quais seriam os impactos externos do mesmo, supondo que seja assinado.

3. Os impactos externos

Sem entrar no mérito do texto negociado, explicitamos a posição de que, quase qualquer acordo que traga a paz e a integração harmônica das distintas zonas em conflito no país é bom. A pacificação é simbolicamente muito importante e passa uma mensagem fundamental que desencadeia eventos virtuosos interna e externamente.

Se o acima é verdade, a consecução desse objetivo maior não traz só boas notícias. Há impactos negativos e positivos de monta que necessitam ser considerados.

Impactos negativos

Identificamos quatro impactos negativos maiores:

O primeiro diz respeito ao enorme contingente humano deslocado no interior do país devido à guerra com a guerrilha. Estima-se que haja uma população flutuante, longe de suas regiões de origem, da ordem de 7 milhões de pessoas. Este número só recentemente foi ultrapassado por outra catástrofe semelhante, a guerra fratricida na Síria.

⁴ Iniciado mediante conversações, em outubro de 2012, na Noruega, depois transferidas para Cuba e, como sabido, concluído agora.

O que acontecerá com essa multidão de refugiados internos? Voltarão para as suas origens? Restará uma parte onde já está? Procurarão novos destinos? O número de pessoas em tal situação levanta muitas preocupações em termos de estabilidade interna, agravamento de quadros de pobreza e insegurança, conflitos locais e para os seus vizinhos devido à enorme permeabilidade das fronteiras. Além do mais, pode enfraquecer a posição externa do país e gerar um novo transtorno doméstico que, indiretamente ao menos, perturbará as suas atitudes naquele outro plano.

Seguem dois impactos relacionados, fruto de significativa preocupação, em particular, no meu país, o Brasil.

Começo com uma questão de capital humano. A guerrilha desenvolveu um corpo técnico de alto nível, especializado, por um lado, no cuidadoso planejamento e operação de táticas militares, operações de guerrilha e ações violentas de toda a sorte, e, por outro – e não necessariamente as mesmas pessoas- na gestão e execução de todo o tipo de tratamentos e operações afetas ao recebimento, aplicação, envio e trocas de fundos financeiros ilícitos. Ambas as áreas são muito específicas e sofisticadas, constituindo especializações de grande valia no universo do crime internacional.

É difícil estimar o número desses profissionais qualificados, porém são muitos, ainda que com variação do seu nível. O que ocorrerá com eles? Irão todos para Bogotá, Medellín ou Barranquilla trabalhar em bancos, firmas de segurança ou se tornarão funcionários públicos? Acreditamos até que boa parte sim, mas se, por exemplo, 10% emigrar para o Brasil, emprestando a sua valiosa mão-de-obra ao narcotráfico, teremos um problema muito sério. As atividades criminosas recebendo um extremamente incômodo *upgrade*.

Ao lado das pessoas há os armamentos. O arsenal das FARC estava longe de ser trivial, chegando a possuir foguetes, além de armas automáticas de último tipo. O Acordo prevê, salvo engano, um processo de desarmamento, inclusive sob supervisão internacional. Entretanto, já existe significativo tráfico de armas da Colômbia para os seus vizinhos e, infelizmente, é muito baixa a credibilidade de que, nessa ocasião, uma parcela considerável do arsenal não seja desviada para grupos em nações próximas. Além de tarefa difícil, não há nem segurança, nem informação sobre como se controlará o desarmamento.

A situação lembra o espalhamento de material bélico de alta periculosidade quando da queda da Cortina de Ferro. Novamente entra em jogo a permeabilidade das fronteiras.

Finalmente, piorando os dois impactos anteriores, há o tema das demais forças fora da esfera do Estado, nomeadamente os paramilitares. Vários amigos e colegas colombianos me afirmam que os paramilitares foram eliminados por Uribe. Ainda que parte deles tenha passado para os bandos de *narcos*, eles não seriam mais um problema⁵.

Curiosamente, porém, outros analistas identificam ainda existir de 5 a 10.000 paramilitares na Colômbia. Com quem está a verdade? Foram extintos ou alguns milhares de homens, armados e treinados, circulam pelo país? Que rumos irão tomar? Se assim for, agregar-se-ão adicionalmente ao narcotráfico, potencializando os seus efeitos nocivos e ocupando áreas deixadas pelas FARC? Inclusive, atacando em sua versão de *bacrim* -bandos criminais ideológicos de extrema direita em que parte dos paramilitares se metamorfoseou- segmentos da guerrilha que ficaram desprotegidas pelo Acordo? Ou... parte deles migrará novamente para outros países? São perguntas que causam muita inquietação, pois se verifica um grande silêncio das autoridades quanto a esse assunto.

Impactos positivos

O primeiro, sem sombra de dúvida, é que uma Colômbia pacificada pode exercer, de modo mais pleno e atuante, o papel que dela se espera no continente. Terá certamente mais graus de liberdade de ação e poderá assumir posturas que a grave situação de conflito interno ou não permitia ou, no mínimo, enfraquecia. Poderá também, no plano interno, melhor se ocupar de assuntos domésticos extremamente sérios, como os já citados paramilitares e a extrema desigualdade, enfermidade comum a quase todo o continente. Questões cujo equacionamento só reforçarão a sua imagem externa.

Espera-se também que livre de algo que servia como desculpa, nem sempre justificada, à presença e intervenções de potências externas, o país retome posições mais autônomas e melhor integradas ao contexto sul-americano. Em suma, tornando-se um protagonista internacional bastante mais relevante.

Em terceiro lugar, essa mesma situação de paz deverá estreitar, de modo positivo e com vistas ao futuro do continente, os laços da Colômbia com os seus companheiros andinos. Esperando que a Venezuela encontre, em breve, um caminho menos confuso e mais construtivo, haveria espaço para

⁵ Em 2006, a Autodefesas Unidas da Colômbia (AUC), organização paramilitar, assina um acordo de paz com o Governo Uribe e é desmobilizada. Esse fato, que dá alento à intensificação das ofensivas militares que caracterizam o período final do Presidente Álvaro Uribe, compõe o argumento fulcral sobre o fim dos paramilitares. Entretanto, as dúvidas persistem, a começar pelo mal esclarecido estreito relacionamento dos paramilitares com membros do alto escalão do então governo e a comprovada metamorfose de grupos paramilitares em organizações criminosas, paralelas ou associadas ao narcotráfico.

um estreitamento mais cooperativo entre os andinos. Isso não implica necessariamente em uma reampliação da Comunidade Andina, mas a criação de um ambiente com um mínimo de objetivos comuns. Isto é, um sistema andino, ainda que não totalmente institucionalizado, que permita uma negociação séria com a metade sul do continente, representada globalmente pelo Mercosul. A integração dessas duas partes é requisito essencial para uma projeção internacional da América do Sul à altura de suas potencialidades.

Ademais, retornando à situação venezuelana, é importante ter uma Colômbia –vizinho crucial- estabilizada e robusta para auxiliar e amparar as transformações que deverão ocorrer.

Por fim, há a questão da Amazônia, região capital do continente sul-americano que necessita de muito mais atenção do que hoje lhe vem sendo dispensada. Existe um Tratado de Cooperação da Amazônia, firmado aos 3 de julho de 1978 em Brasília, pelos oito países que a compõem. Vinte anos depois foi aprovada uma emenda, em Caracas, autorizando o estabelecimento também em Brasília da Secretaria Permanente da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), instituição de direito internacional público, criada pelos Ministros do Exterior dos países-membros em Lima, em 1995.

Ainda que bem redigido e com um conjunto de atividades conduzidas pela OTCA, por uma série de razões, infelizmente, o Tratado não “decolou”. É uma lei que “não pegou”, como se costuma dizer em vários países em desenvolvimento.

Uma Colômbia com pleno controle de seu território, internamente reintegrada e, devido a isso, com menos atritos fronteiriços com os vizinhos, Equador e Venezuela, e causando menos preocupações de segurança aos demais, é fator indispensável a uma retomada dos trabalhos afetos ao Tratado e à formulação de um pensamento conjunto sobre o futuro da região.

4. Quase uma digressão: um não desprezível impacto econômico

Um ponto adicional relativo a uma das dimensões da necessária integração continental merece destaque. Dentre as diversas feições desta, em que, por exemplo, a harmonização regulatória das utilidades essenciais - em particular a energia - se destaca, trataremos aqui da sempre básica questão comercial.

Em um esforço conjunto da CEPAL, do IPEA e da FGV no Brasil foi divulgada em 2016 a primeira Matriz Regional de Insumo Produto para a América do Sul - CEPAL e IPEA⁶.

Estudos preliminares realizados sobre esses interessantes dados revelam um padrão que, se não era o exatamente esperado, também não é mau. A existência das exageradamente louvadas cadeias de valor - objeto muitas vezes invocado como panaceia para os problemas da integração sul-americana- não é constatada de modo significativo ao nível de enfoque da matriz. Algumas concatenações existem, até com relevância específica, mas longe de ter o peso e o espalhamento esperado ou desejado.

Entretanto, um tipo de integração se dá e tem como ponto focal o Brasil. Todos os países vendem ao Brasil, que funciona como uma espécie de comprador/atrator dos produtos do continente. Porém, o Brasil é fornecedor de poucos e, geralmente, em menor escala e escopo do que as respectivas compras.

Em meio a esse padrão fortemente assimétrico, algumas economias, como o Uruguai, são bastante abertas e integradas, inclusive para além do seu entorno imediato. Outras são claramente fechadas, no contexto sul-americano. Curiosamente, a Colômbia é uma das mais destacadas nesse ponto⁷.

Terá a sua complicada situação interna, com parte de seu território fora do controle governamental e um direcionamento da produção -e da respectiva política comercial- parcialmente condicionado pela “economia de guerra”, até então vigente, influenciado essa realidade? Cremos que sim.

A tão almejada paz poderá ter como importante dividendo adicional uma melhor orientação do potencial produtivo colombiano, incluindo a geração de sinergias com outros parceiros continentais, em especial a economia brasileira, cujo escopo de intercâmbios possíveis está longe de ter sido explorado.

5. Conclusão: um olhar brasileiro

Com sua decantada dimensão continental, a segurança do Brasil tem, como eixo fulcral, as suas vastas fronteiras terrestres e oceânicas. Se, com todos

6 CEPAL e IPEA, “La matriz de insumo-producto de América del Sur: principales supuestos y consideraciones metodológicas”, Junio 2016, Colección Documentos de Proyectos, Estudios e Investigaciones, CEPAL, Santiago de Chile, em <http://www.cepal.org/es/notas/la-cepal-ipea-publican-la-matriz-insumo-producto-america-sur>.

7 Para apenas um setor produtivo do país, é superior a 10% a parte do valor adicionado que provém cada ano do estrangeiro. Para a própria Venezuela, não necessariamente um protótipo de integração produtiva, esse número de setores é 3. O “Estudo aponta o Brasil como a economia regional mais fechada”, 07/07/2016, em www.ipea.gov.br/portal.

os seus acertos e fracassos, o Mercosul assegura uma relação, senão ideal, razoavelmente estável com os vizinhos do Cone Sul, na área fundamental mais ao norte a situação adquire maior complexidade.

A longa linha com a Bolívia, que a transforma em charneira entre o mundo andino e o mercosulino, merece atenção especial. Faz muito sentido o desejo boliviano de pertencer simultaneamente às duas integrações, fato que ainda não foi inteligentemente explorado .

Como já mencionado, acima da Bolívia, entra-se no mundo amazônico e todo o seu valor estratégico, ecológico e de fronteiras, de fato, inexistentes. É aí que surge o Tratado de Cooperação e, é aí que uma Colômbia pacificada e amiga é de extraordinária significância.

Porém, não somente nessa dimensão, mas nas múltiplas contidas em toda a riqueza estratégica, se junta à singularidade colombiana, acima referida, o diversificado universo abarcado pelo imenso Brasil. As sinergias e complementaridades são evidentes, e espantam a inércia e pouco entusiasmo que há muito sublinham as relações bilaterais.

A Colômbia é o pivô que leva o Brasil ao Caribe e ao Pacífico, sendo ainda a metade norte de um eixo que atravessa a Amazônia e atrai e agrega de um lado o Peru e o Equador e de outro a Venezuela (e mesmo, mais remotamente, o Suriname e a Guiana), terminando ao sul, na Bolívia. Trata-se de uma transversalidade essencial.

A construção de uma relação moderna e profunda demanda uma abertura de ambas as partes de forma a criar espaço para diversas trocas. Na área de energia, particularmente no domínio das renováveis, há o que ganhar com o Brasil; no manejo da floresta há que trabalhar juntos; na petroquímica há complementariedades; em seguros e resseguros há uma união incipiente; na cultura há o modelo comum do *Hay Festival* em Cartagena e da FLIP em Paraty. São tímidos exemplos de iniciativas casadas (ou cruzadas) a serem perseguidas, sem falar de uma muito necessária aproximação nas questões de segurança.

O Acordo, seguindo uma trajetória virtuosa em meio às múltiplas e delicadas, mas não intransponíveis dificuldades, que enfrentará, terá uma repercussão em todos esses pontos. Não será o momento para um gesto inicial, ainda que simbólico, que dê início a essa aproximação?

8 Proposta geopolítica de utilizar a Bolívia como elemento estratégico da integração do Mercosul com a Comunidade Andina de Nações, através do conceito de *doblo pertinencia*, desenvolvido no trabalho da FGV/NPII, julho 2013, *Proyecto de Reingeniería de la CAN*, Informe Final. Núcleo de Prospecção e Inteligência Internacional, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro.

Adendo

O Referendo e o Acordo

Esse artigo, e a conferência que lhe é associada, foi preparado antes do referendo popular sobre o Acordo, que ocorreu aos 2 de outubro de 2016, um domingo. Na realidade, cheguei a Bogotá nessa data histórica e a conferência se iniciou na segunda seguinte. Tive, assim, a feliz oportunidade de presenciar esse fato tão relevante na sucessão de eventos afetos ao processo de paz.

Invocando uma experiência pessoal, cuja validade científica é claramente questionável, conversei durante o dia do referendo -desde ao entrar no táxi que me levou do aeroporto ao hotel- e nos sucessivos, com diversas pessoas. A maioria se mostrou contrária ao texto do Acordo - que, temo, poucos leram em sua extensão-, à forma como foi celebrada a sua assinatura em Cartagena, antes do referendo, e, em geral, à maneira como o Presidente Santos conduziu o processo, particularmente, as muitas medidas *ad hoc* e juridicamente questionáveis adotou e que garantiam a vitória que não veio.

Amigos mais chegados, não só acadêmicos e intelectuais, confessaram que haviam votado a favor do Acordo, mas ficaram muito felizes, aliviados até, ao ver o resultado das urnas. Aliás, inegável.

A conclusão é sabida por todos: o Presidente Santos conseguiu o Nobel da Paz e o Acordo, pese essa atribuição, foi confirmado por vias mais, ou quiçá nada, questionáveis.

Qual a minha intenção em assinalar esses fatos?

Primeiro, revelam a enorme dúvida que assola toda a sociedade colombiana sobre como se deu esse término, em princípio, da guerrilha FARC. Como disse no texto e reafirmo, qualquer acordo de paz é melhor do que nada. Sinceramente, espero que os aspectos positivos da dinâmica disparada pelo que foi assinado acabem por suplantar as inúmeras e sérias imperfeições, que talvez tenha, e levem a Colômbia a um patamar bem mais próximo de uma paz duradoura e tão necessária. Isso, infelizmente, não é certo. Se a 'guerrilha FARC' acabou, a 'questão FARC' ainda não. Enorme cuidado, habilidade política e legítimo esforço coletivo dos sofridos cidadãos colombianos serão necessários para garantir que a trilha virtuosa é de fato seguida.

Segundo, mostram claramente que toda a narrativa do Acordo não é um fato restrito colombiano, mas um fenômeno global onde diversos interesses

e forças atuaram. Variadas são as análises e comprovações possíveis quanto a isso. Da manutenção do Nobel após o resultado do referendo, à avaliação geopolítica dos chefes de Estado e autoridades que compareceram a Cartagena, passando pelos exames mais minuciosos dos assessores dos negociadores nos dois lados e as suas respectivas posturas, até às atitudes, ações e “ajudas” de distintas nações e organizações estrangeiras, inclusive, fora da região.

A clara percepção desse segundo ponto me parece crucial para entender tanto a evolução do próprio acordo, como parte relevante dos condicionantes -para o bem ou para o mal- do destino sul-americano.



EL PROCESO DE PAZ EN COLOMBIA Y SUS REPERCUSIONES REGIONALES

Ivan Briscoe
Latin America Program Director
International Crisis Group

El *shock* y el desaliento fueron las reacciones dominantes entre los partidarios de la paz y la comunidad internacional en su conjunto ante el rechazo, en el plebiscito celebrado el 2 de octubre, del acuerdo de paz entre las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y el Gobierno de Colombia, que tanto había costado alcanzar. Ahora serán las maniobras y los cálculos políticos de alto nivel, así como la disposición de las FARC a ceder en determinados aspectos, los que determinarán el destino del acuerdo y la promesa de paz en las zonas pobres, marginadas y más afectadas por el conflicto del país.

A pesar de que las previsiones de seguir una vía estable y previsible hacia la paz son más pesimistas, el proceso de paz dista mucho de estar hundido. Si bien las encuestas de opinión y las perspectivas de la mayoría de analistas políticos no vieron venir que los líderes de la oposición terminarían logrando que la opinión pública se pronunciara en contra del acuerdo, su triunfo fue por un margen inferior a medio punto porcentual. Y lo que es más importante, este desaire electoral no ha afectado al firme compromiso de ambas partes del conflicto armado de alcanzar una paz negociada. Ni el Gobierno del presidente Juan Manuel Santos, cuya campaña para un segundo mandato se basaba en la promesa de paz, ni las FARC, que unánimemente aplaudieron la decisión de deponer las armas en su Conferencia de Guerrilleros de septiembre, desean que el proceso termine. Y, por supuesto, no quieren que lo haga justo después de una campaña en favor del “No” encabezada por el expresidente Álvaro Uribe, archienemigo de ambos.

Las condiciones para la paz también siguen siendo propicias fuera de Colombia, donde nadie muestra el más mínimo interés en que esta guerra se prolongue. Uno de los principales motores en estos cuatro años de negociaciones de paz oficiales entre los insurgentes y el Estado ha sido el respaldo activo, sólido y sin fisuras de América del Norte y del Sur a las negociaciones. 13 presidentes de América Latina y el Caribe asistieron a la firma en Cartagena de Indias del fallido acuerdo de paz, a finales de septiembre de 2016. Cuba ha mostrado una increíble fortaleza acogiendo las negociaciones durante años, Venezuela y Chile han apoyado estos esfuerzos como países acompañantes y EEUU ha nombrado un enviado especial

para las negociaciones. Gobiernos de izquierda y derecha, superando sus resentimientos históricos o enfrentamientos ideológicos, se han unido para apoyar los esfuerzos que tratan de acabar con medio siglo de conflicto armado en Colombia y muestran este apoyo con el envío de observadores y supervisores a la Misión de la ONU en el país.

Es muy poco probable que este frente regional común se disuelva como consecuencia de la derrota en el plebiscito. Al contrario, lo más factible es que el apoyo externo suponga un impulso fundamental para una rápida renegociación y una fuente de presión para quienes se oponen al acuerdo. Sin embargo, también es importante tener en cuenta que el panorama histórico de la región no se ha caracterizado nunca, ni mucho menos, por un entendimiento hemisférico común del conflicto y de cómo podría resolverse. El consenso actual es excepcional: en la actualidad, la amenaza más grave a la estabilidad intrarregional de América Latina ha emanado de acontecimientos que tuvieron lugar en el marco del conflicto colombiano hace menos de una década. También hay motivos para temer que, en un momento dado, el desmantelamiento y la posible dispersión de las FARC puedan interactuar en áreas fronterizas de criminalidad y conflictos políticos cercanos, de modo que vuelvan a generarse tensiones entre los países.

Para entender mejor la interconexión entre el proceso de paz en Colombia y el resto de la región nos centraremos en dos aspectos: por un lado, la naturaleza cambiante de las perspectivas de las políticas e integración regionales y, por otro, la naturaleza cambiante de la relación de Colombia con la región. Finalmente, se examinará la forma en que la era posterior al conflicto, la realidad posterior al plebiscito y otros importantes cambios políticos en el hemisferio occidental pueden influir en la aprobación y aplicación del acuerdo de paz.

La naturaleza cambiante de las políticas y la integración regionales

La mejor forma de entender la integración regional en América Latina es como un proceso que ha evolucionado a lo largo de diversas fases históricas –cada una de las cuales ha dejado tras de sí su propio estrato de bloques y organizaciones– y de prioridades ideológicas enfrentadas. El resultado final de este proceso continuo consistente en crear, modificar y dejar en suspenso organizaciones regionales ha sido una desconcertante serie de entidades que abordan distintas cuestiones, en las que participan diversas combinaciones de países, que operan con niveles muy distintos de estructura y apoyo político y que sufren distintos grados de fragmentación interna, luchas intestinas de carácter nacionalista y crisis financiera. Es raro que desaparezcan del todo, pero no es inusual que se conviertan en organismos zombis.

Los primeros bloques regionales de la posguerra estaban enfocados a mejorar la coordinación política y económica entre los Estados, y pronto asumieron papeles importantes en las rivalidades que protagonizaron la Guerra Fría y asolaron la región tras la Revolución cubana. La Organización de los Estados Americanos (OEA, creada en 1948), el Mercado Común Centroamericano (1960) –uno de los objetivos de inversión insignia de la Alianza para el Progreso del presidente Kennedy– y la Comunidad Andina (1969) son los ejemplos más significativos de este primer período de construcción.

El giro de la región hacia regímenes dictatoriales y la escalada de las doctrinas de seguridad nacional militarizadas frenaron en seco los esfuerzos de integración entre los Estados, más allá de la cooperación militar y en materia de inteligencia. Sin embargo, las transiciones de vuelta a la democracia a partir de la década de los ochenta y el afianzamiento de las economías de mercado en todos los países, salvo en Cuba, marcaron otro repunte, centrado en el comercio y en el desarrollo de instituciones. Los bloques que se crearon, sobre todo el Mercosur (1991), el Sistema de Integración Centroamericana (1991) y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA por sus siglas en inglés, 1994), así como los esfuerzos por crear un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), ejemplificaron el énfasis puesto en reducir los aranceles comerciales, unir mercados e impulsar el crecimiento capitalista. Sin embargo, esta época duró relativamente poco y terminó de forma virulenta en una Cumbre de las Américas en 2005, cuando el ALCA quedó definitivamente enterrado en la sala de un hotel de Argentina.

Los nuevos gobiernos izquierdistas elegidos a partir de 1998 en Venezuela, Brasil, Argentina, Bolivia y Ecuador, volvieron la vista hacia un nuevo modelo de integración regional, mucho más sesgado políticamente en la selección de sus miembros y con una marcada orientación ideológica. La más radical de estas organizaciones, la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA, creada en 2004), terminó reuniendo a 11 países bajo el estandarte de la integración política soberana, con el incentivo de acceder al petróleo venezolano a precio reducido. La UNASUR, creada en 2004, y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC, sucesora del Grupo de Río y creada en 2010) no fueron tan manifiestamente políticas como la ALBA, pero estuvieron marcadas por el papel vanguardista de los gobiernos de izquierda y la exclusión de los países de América del Norte. Estos esfuerzos se han descrito como parte de la creación de un orden regional posliberal.

Hoy en día, la cantidad de organizaciones regionales en América Latina supera su calidad y las tribulaciones experimentadas en estos bloques como

consecuencia del distanciamiento respecto de los gobiernos izquierdistas –y un fuerte debilitamiento de la influencia económica y política de Venezuela– se han manifestado en diversas formas destructivas. Los bloques comerciales de la década de los noventa se han visto minados y fragmentados por divisiones políticas e ideológicas: el Mercosur está decidido a suspender a Venezuela por incumplir las normas del bloque, mientras que el NAFTA está expuesto al populismo nacionalista de Donald Trump en EEUU. El “orden posliberal” ha quedado considerablemente debilitado: la UNASUR, en particular, es una sombra de lo que era cuando estaba liderada por la política exterior de un Brasil activista, hace menos de una década.

En medio de este desorden, es interesante observar aquellas organizaciones que parecen haberse beneficiado de la situación de alguna manera. El sistema interamericano tradicional –la OEA en particular– se ha recuperado de un largo período de inactividad para salir reafirmada, ya sea en lo referente a su llamamiento a invocar la Carta Democrática Interamericana con respecto a Venezuela o a sus esfuerzos por combatir la corrupción en Honduras. Sin embargo, la falta de fondos y la resistencia de los Estados han tendido a socavar esos esfuerzos y la aplicación de la Carta sigue siendo una tarea quijotesca. Otro ganador evidente es la Alianza del Pacífico, creada en 2011 y, por lo tanto, el representante más reciente del libre comercio, el alto crecimiento y una integración orientada a Asia. Incluso el presidente argentino Macri, país sin costa en el Pacífico, ha expresado su deseo de unirse a ella.

La naturaleza cambiante de los vínculos de Colombia

A lo largo de estas idas y venidas en la formación de órganos de integración regional con perspectivas políticas y económicas compartidas, Colombia ha sido siempre un paria. Desde principios de la década de los sesenta, cuando concluyó el breve período de paz que disfrutó entre el final de La Violencia y el comienzo de la insurgencia de las FARC, el país ha estado absorto principalmente en sus propios dilemas de seguridad, ya de por sí bastante complejos. Mientras que sus vínculos con otras organizaciones regionales y naciones latinoamericanas han sido tímidos, su relación con EEUU en materia de seguridad, sobre todo como resultado de la guerra contra el narcotráfico y posteriormente en el marco del Plan Colombia, se ha convertido en uno de los pilares de su política interior y exterior.

El tráfico de drogas producidas en Colombia lleva siendo una preocupación regional desde la década de los noventa. Sin embargo, los efectos del conflicto armado interno en el contexto más amplio de las relaciones regionales de Colombia han sido mucho más esporádicos. La venta de 10.000 fusiles a las FARC por intermediación del jefe del Servicio de Inteligencia peruano,

Vladimiro Montesinos, fue curiosamente uno de los primeros casos en los que se desbordó el conflicto, aunque no en la dirección esperada. Mucho más significativos fueron los efectos, sobre los países vecinos de Colombia, de la Política de Seguridad Democrática del expresidente Álvaro Uribe y la ofensiva militar concertada, con el respaldo de EEUU, que logró empujar a la guerrilla hacia las zonas más periféricas de Colombia –y en última instancia, a un reducto “de retaguardia” en la frontera con Ecuador y Venezuela.

La crisis que más claramente puso de manifiesto este flujo transfronterizo y que –a juzgar por la inflamada retórica de la época– estuvo a punto de detonar un conflicto militar en América del Sur fue el bombardeo por las fuerzas colombianas, el 1 de marzo de 2008, de un campamento de las FARC situado a un kilómetro de la frontera, en territorio ecuatoriano, en el que resultó muerto el comandante y miembro del Secretariado de las FARC, Raúl Reyes. La incursión de las fuerzas armadas colombianas en territorio soberano de Ecuador desató una crisis diplomática de extraordinaria intensidad y enfrentamiento ideológico, en la que la furia hacia Bogotá del recién electo presidente ecuatoriano de izquierdas, Rafael Correa, se vio igualada por la bravuconería beligerante del presidente venezolano Hugo Chávez. “Si a usted se le ocurre hacer eso en Venezuela, presidente Uribe, le mando unos *Sukhoi* [aviones de combate rusos], compañero”, fue la declaración de Chávez que quedó para el recuerdo.

Las diferencias entre los tres países quedaron más o menos zanjadas tras un encendido enfrentamiento verbal que se prolongó a lo largo de seis horas durante la Cumbre del Grupo de Río en la República Dominicana, televisado en directo. La indignación de Uribe por el hecho de que sus vecinos no cooperaran plenamente en la guerra de Colombia contra los “narcoterroristas” modeló posteriormente los últimos días de su mandato, cuando utilizó la OEA como plataforma para condenar la supuesta presencia consentida de campamentos de las FARC en Venezuela. Días después, cuando el presidente Juan Manuel Santos hubo asumido el cargo, esta disputa bilateral perdió intensidad y el nuevo gobierno colombiano tuvo como prioridad la normalización de las precarias relaciones con Venezuela, como preludeo de un proceso de paz negociado.

En términos más generales, Santos ha utilizado el proceso de paz que se inició oficialmente en 2012 y la disminución gradual de los niveles de violencia en el conflicto armado, sobre todo tras el alto el fuego unilateral de las FARC en 2015, como medio para diversificar la política exterior de su país y ampliarla más allá de su obsesión con las cuestiones de seguridad interna y el predominio de vínculos de seguridad con EEUU. La normalización de las relaciones con Ecuador y Venezuela (a pesar de algunas tensiones y cierres de fronteras ocasionales), los esfuerzos por unirse a la Organización

para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el acercamiento diplomático a Asia y África, el llamamiento a reconsiderar la política global de lucha contra las drogas y el sólido compromiso de Colombia con las iniciativas relativas al cambio climático representan, en conjunto, un cambio radical en la orientación diplomática del país. Como declaró Santos en una entrevista a un periódico en 2012: “A Colombia la están escuchando, la están viendo como una democracia fulgurante en lugar de un país paria y aislado del mundo”.

La región, el proceso de paz y el plebiscito

Como ya se ha mencionado anteriormente, en la actual situación de las relaciones regionales y el estado de las organizaciones regionales reina la desintegración, por encima de la integración. Sin embargo, la polarización ideológica y las diferencias nacionalistas en toda América Latina no han afectado al apoyo unánime al proceso de paz negociado en Colombia. Y si bien Colombia, a juzgar por el resultado del plebiscito, parece partida en dos, no hay otro tema en la región que genere mayor consenso actualmente que el proceso de paz.

Esta unidad de derecha e izquierda para poner fin a un largo período de insurgencia marxista está profundamente arraigada en las transformaciones políticas de ambos bandos. La derecha latinoamericana ha abandonado definitivamente su dogma anticomunista militarizado, a menudo con tintes religiosos, para abrazar un enfoque de libre mercado y buen gobierno con elementos fuertemente liberales: el argentino Macri, el chileno Piñera e incluso el colombiano Santos personifican este enfoque. A su vez, la izquierda ha encontrado por fin un medio democrático y electoral de acceder al poder en los primeros años del siglo XXI, sin verse obstaculizada por la amenaza de terrorismo y violencia estatal o paramilitar y, en un principio al menos (en la mayoría de los casos), de la mano de una estabilidad macroeconómica. Quizás el resultado más significativo de las tensiones de principios de 2008 no fue la amenaza de movilización militar, sino el hecho de que posteriormente Chávez decidiera retirar el apoyo moral a la insurgencia de las FARC e insistir en que éstas se unieran al proceso político democrático de Colombia.

Sin embargo, no está ni mucho menos asegurado el compromiso de la región de apoyar el acuerdo de paz durante un largo período con posterioridad al conflicto. El antagonismo y la fragmentación derivados de las cambiantes tendencias políticas han generado acusaciones de golpismo en varios países, un ejercicio autoritario para aferrarse al poder (en Venezuela y Nicaragua) y una agitación social generalizada, como ha podido observarse en Brasil.

Es evidente que en la actualidad las instituciones regionales carecen de la autoridad y la capacidad necesarias para mediar en disputas graves entre países, del tipo que pudiera surgir en caso de que grupos armados u otros actores violentos de Colombia se extendieran más allá de sus fronteras. En la actualidad, en torno a la frontera entre Colombia y Venezuela proliferan varias actividades ilícitas (entre ellas el narcotráfico), altos niveles de violencia y una corrupción extendida entre las fuerzas de seguridad. En esta frontera se encuentra también más de la mitad de la segunda mayor guerrilla colombiana, el Ejército de Liberación Nacional (ELN), partes del cual parecen estar asumiendo el territorio desalojado y las actividades ilícitas vacantes tras el alto el fuego de las FARC y su potencial desmovilización.

Dentro de la propia Venezuela, un Gobierno cada vez más militarizado ha denunciado en varias ocasiones que el lado colombiano de la frontera se ha convertido en fuente de conspiración criminal o paramilitar contra sus intereses. En otras ocasiones, sobre todo en agosto de 2016, ha recurrido al comercio fronterizo como salvavidas fundamental para obtener alimentos básicos, notablemente escasos en Venezuela. El régimen represivo e impulsivo en Caracas, combinado con una zona fronteriza inestable, plantea problemas potenciales que cualquier organización regional podría encontrar difíciles de afrontar en la actualidad. Puede que no exista un deseo político entre la derecha o la izquierda, o entre cualquier Gobierno de la región, de que persista el conflicto armado en Colombia, pero esto no significa que la región vaya a adoptar un frente unido para encarar los prácticamente inevitables efectos colaterales del conflicto a medida que este se aproxima a su final definitivo.

En el futuro inmediato, la región debería también contribuir a reavivar el proceso de paz tras el resultado del plebiscito, al igual que ha apoyado las negociaciones hasta la fecha: mientras que Cuba y Venezuela podrían tener un acceso privilegiado a las FARC, cabría esperar que EEUU, Brasil y Argentina apoyaran al Estado colombiano y ejercieran presión sobre la oposición en la medida de lo posible.

Aun así, esto no es garantía de éxito, puesto que a estas alturas ya ha quedado claro que en Colombia existen diferencias profundas y posiblemente insalvables entre quienes están a favor de una paz negociada con privilegios judiciales, políticos o económicos para la guerrilla, una vez que renuncie a las armas, y quienes defienden un concepto “uribista” de las FARC como entidad “castrochavista” criminal y terrorista que no merece ninguna concesión. La región seguirá teniendo un papel importante, presionando a los actores clave, asegurando el cumplimiento y condenando cualquier posible intento de sabotear el proceso. No obstante, también existe el

riesgo de que las tensiones internas entre la sociedad colombiana con respecto a su proceso de paz interactúen con las tensiones y fricciones dentro y entre los Estados de la región durante lo que será un largo proceso posterior al conflicto. Es bastante posible también que, en algún momento del proceso, algún otro país termine cuestionando la paz y sus efectos.

SÓLO UNA OPCIÓN PARA COLOMBIA: MÁS DIALOGO POR LA PAZ

Josette Altmann Borbón
Secretaria General FLACSO

Las repercusiones regionales del proceso de paz en Colombia

El fin de la Guerra Fría impone como realidad el fenómeno de la globalización financiera y productiva, que lleva a varios países a ajustar su gestión a las nuevas realidades de la economía mundial, favoreciendo procesos complementarios de integración en la búsqueda de reforzar y ampliar el comercio intra-latinoamericano con intentos subregionales. De ahí las diferentes ofertas de integración regional como la Comunidad del Caribe (CARICOM) en los países del Caribe Inglés fundada en 1973; la Secretaría para la Integración Económica Centroamericana (SIECA), que desde 1961 empuja el más antiguo proceso de integración económica parcial; la Comunidad Andina de Naciones (CAN), heredera del Pacto Andino establecido a fines de los años sesenta; o el Mercosur, que tanto hizo crecer los flujos comerciales entre sus socios originarios a partir del establecimiento del Tratado de Asunción en 1991.

A ellos hay que agregar numerosos acuerdos bilaterales de complementación económica o libre comercio que se constituyeron en otros motores de la integración económica regional durante el regionalismo abierto que se revierten en procesos que acercan unos países con otros, que tienen avances y retrocesos, pero donde prevalece el ideal de edificar un nuevo sentido común que promueva la visión, en todos los gobiernos del área, de que los países se necesitan mutuamente para funcionar mejor en la actual compleja economía mundial. En algunos casos se trata de países que cuentan con un considerable mercado interior, como Brasil o Argentina, lo que les permite mirar con mayor displicencia los entendimientos comerciales que, junto con ampliar sus espacios externos, podrían disminuir el ejercicio de su soberanía. En otros casos, encontramos países con mercados nacionales limitados como Chile, Colombia y las naciones centroamericanas, que apuestan aun hoy por el regionalismo abierto y la negociación de Tratados de Libre Comercio como un mecanismo clave para impulsar la colocación de sus productos en otros mercados y que les pueden permitir mayor dinamismo interno y mejores condiciones de vida para sus poblaciones (Caldentey, 2014; Kruijt, 2012; Rodríguez, 2012; Segovia, 2005). También entre éstos se puede incluir a México pese a su gran mercado.

En el complicado mecanismo económico del segundo decenio del siglo XXI, una u otra fórmula puede resultar sensata, dependiendo de las condiciones que prevalecen en el modelo de desarrollo impulsado en cada país (Bértola y Ocampo, 2010; Maira, 2007). Ahora bien, ambas opciones deberían poder coexistir para dar viabilidad a un proceso de integración donde no se llegue a imponer un modelo único que excluya al otro, entendiendo que la dinámica no vendrá desde las estrategias del comercio sino desde la política.

En el poema épico de Homero, la tragedia de Penélope es tejer y destejer en forma constante. En una reciente investigación establezco que la contradicción y el problema de la integración regional es tejer y destejer constantemente, donde se avanza y se retrocede simultáneamente. De ahí lo que denomino el Dilema de Penélope en la integración latinoamericana. Este dilema no es puntal de un periodo determinado, es lo que caracteriza la historia de los procesos de integración. También fue la contradicción que tuvieron que enfrentar los Padres de la independencia entre la Patria Grande y la construcción de Estados nacionales, donde finalmente triunfó este último; pero en el ADN latinoamericano quedó el gen de la integración que se retoma cíclicamente (Altmann, 2015: 276-282).

En este escenario, Colombia ha tenido una relación histórica de poca participación en los procesos de integración regional, con la mirada puesta en un socio único: los EEUU. Sin embargo, la historia reciente de las relaciones internacionales de ese país, hace referencia a dos grandes tendencias en su política exterior: la doctrina de “mirar hacia el Norte”, tendencia que sobresale con estrechos lazos de cooperación económica y militar con EEUU, y la tendencia de “mirar a tus semejantes”, tendiendo puentes de cooperación y colaboración con los países latinoamericanos (Cardona, 2001: 54).

Hoy los Estados ya no son soberanos para determinar las políticas sociales y económicas y se muestran incapaces no sólo de controlar los flujos financieros, verdaderas fuentes de poder, sino también los flujos de información, o la economía criminal y el terrorismo internacional. Los países por sí mismos, aun los más poderosos, no pueden hacer frente a las nuevas amenazas globales como pandemias, crimen organizado, cambio climático, etc., que generan nuevos riesgos globales y regionales, y exigen mejorar la gobernabilidad y convivencia democrática, así como una mirada compartida que requiere cooperación y asociación para enfrentarlos (Rojas Aravena, 2012). Desarrollar la capacidad de construir un proyecto regional que logre la unidad en la diversidad, como la propuesta de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), hace necesario tomar como referencia las lecciones exitosas de gestiones, experiencias y acciones generadas a través de la historia en los distintos procesos de integración,

así como aprender de los errores cometidos. Todo ello permitirá concertar un consenso básico en objetivos de corto, medio y largo plazo que den sostenibilidad al proceso de desarrollo inclusivo e integración económica, política, cultural y social en la región. Ésta es la forma de superar los ciclos recurrentes de avances y retrocesos, progresos y crisis, concertación y fraccionamiento que se manifiestan en el dilema de Penélope.

Si quieres la paz, prepárate para la paz

Colombia no le dijo no a la paz, pero señaló no apoyar el Acuerdo de Paz pactado entre el gobierno y las FARC. Los resultados del plebiscito indican que el proceso de paz contó con más entusiasmo internacional, que con la auténtica voluntad de la ciudadanía colombiana. Muestra de ello es la tasa de abstención de casi el 63% del padrón electoral.

Johan Galtung propone que si quieres la paz, prepárate para la paz como ideal, pero también como proyecto (Galtung, 2003). La paz será posible si se aplica la gradualidad y un cambio de paradigma en su búsqueda, ya no por medios violentos, sino por medios pacíficos. Es partir de la convicción que la paz puede ser aprendida y enseñada. En los años ochenta, los estudios sobre la paz inician una nueva fase de análisis basada en un enfoque relativo a las necesidades humanas básicas. La investigación sobre la paz pasa no sólo a ocuparse de la conservación de la vida, sino también de las condiciones necesarias para que esa vida sea mejor. Busca además de la abolición de la pobreza, el bienestar. Busca acabar con la represión, pero al mismo tiempo intenta enseñar a hacer uso de la libertad de forma crítica y constructiva.

La teoría desarrollada por Galtung de la *Paz por medios pacíficos* se basa en la pluralidad y el respeto por las personas y sus necesidades básicas como el bienestar, la libertad y la identidad. La base epistemológica del proyecto de la *Paz con medios pacíficos* se centra en el esfuerzo de hacer perceptible una *idea antropológica de paz en un concepto teórico de paz*. Históricamente hay tres etapas acumulativas por las que transcurrieron dichos esfuerzos: 1) Paz negativa y estudios científicos para la guerra; 2) Paz positiva, estudios sobre cooperación al desarrollo, desarme y refugiados; y 3) Cultura de paz, nuevas culturas y nuevas realidades.

Breve reseña del proceso

Después de varios años de negociaciones, el 24 de octubre de 2016, el gobierno de Colombia firmó con las (FARC), un acuerdo de paz. Muchos acompañaron el esfuerzo en la certeza de finalizar el último foco de violencia armada en el continente americano y el más antiguo del mundo.

Tras muchos intentos fallidos, se inicia el gran desafío de la sociedad colombiana por construir la paz. Después de más de 50 años, el coste acumulado ha sido muy grande y las dudas a disipar son muchas. Dos generaciones de colombianos en vastas zonas del país no han conocido otra forma de vida que no sea la guerra.

Algunos analistas sitúan el conflicto en Colombia en el siglo XIX, con el enfrentamiento entre liberales y conservadores, pasando por los conflictos agrarios de los años 20, la violencia bipartidista hacia finales de los años 40 y, el surgimiento de los distintos grupos guerrilleros en los años 60 y 70. Todo ello fue el caldo de cultivo para la aparición de grupos guerrilleros, grupos paramilitares, el tráfico de drogas y la instauración de una economía de guerra en las siguientes décadas.

El conflicto tiene profundas raíces en los problemas políticos, de desigualdad, de tenencia de tierra, de la falta de atención del Estado a las necesidades de la población, de los intereses de las élites políticas y económicas. La violencia se ha enraizado en la sociedad debilitándola y creando rupturas en los planos éticos y legales, lo cual no resulta sorprendente en la medida en que las víctimas y los daños son muchos por razones como el secuestro, la extorsión, el desplazamiento de la población, el despojo de tierras y bienes, asesinatos, masacres, reclutamiento de niños, niñas, adolescentes, la tortura, y otros tantos delitos contra la integridad física y moral de la ciudadanía.

Los procesos de pacificación han sido varios. Desde los años ochenta, se han generado esfuerzos por finalizar el conflicto, iniciativas que se han producido desde el gobierno, la sociedad, y los grupos armados. Entre 1984 y 1990, las FARC ordenaron un cese el fuego el cual finalizó un ataque al centro de mando de las FARC (Fisas Armengol, 1998). En 1990, y después de una larga negociación, se desmovilizó la tercera guerrilla del país, el M-19. Luego, en 1991, se aprobó la nueva Constitución que consolidó el Estado de Derecho y se desmovilizaron otros grupos (EPL, PRT, MAQL); en 1992 el CER; en 1994 la CRS, MPM, MMM y FFG; y en 1998 el MIR-COAR. En ese periodo se celebraron también encuentros entre el Gobierno y la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar, de la que formaban parte las FARC, el ELN y el EPL, pero en 1992 las conversaciones se suspendieron a raíz del asesinato de un ministro de gobierno secuestrado por las FARC. En 1995, la Conferencia Episcopal colombiana creó la Comisión de Conciliación Nacional (CCN), y, en 1997, el presidente Ernesto Samper propuso crear un Consejo Nacional de Paz formado por instituciones y sociedad civil. En enero de 1999, Kofi Annan, secretario General de Naciones Unidas, nombró un representante especial de ese organismo para Colombia.

El reciente proceso de diálogo por la paz, dirigido por el gobierno de Juan Manuel Santos, con las FARC, se inicia en La Habana (Cuba) hace cuatro años, contando con el acompañamiento de la comunidad internacional y, en especial, de Noruega, Cuba, Venezuela y Chile como países garantes. Resultado de estas conversaciones es el Acuerdo de 296 páginas que, el 27 de septiembre de 2016 en Cartagena de Indias, se firma entre las FARC y el Gobierno colombiano. Este acuerdo se somete a consulta popular donde la respuesta del pueblo colombiano, aunque por un margen muy pequeño (0,47%) fue no. El apoyo internacional al proceso fue generalizado y entusiasta; el apoyo interno de Colombia no, porque no fue explicado, ni difundido, lo que termina generando importantes dudas sobre lo pactado entre la ciudadanía.

¿Por qué la negativa?

Mucho se ha dicho al respecto. En forma sucinta, algunas de las razones esgrimidas:

Los resultados dicen que el proceso de paz contó con más entusiasmo internacional que con la auténtica voluntad de los colombianos. El plebiscito era de carácter político, la Corte Constitucional colombiana había señalado que el resultado sólo es vinculante para el jefe de Estado. Se trataba pues de una vía política más que jurídica para darle legitimidad al acuerdo con las FARC. "No implica por sí misma una incorporación de lo acordado en el articulado de la Constitución ni del ordenamiento jurídico colombiano" (BBC Mundo, 2016).

El pueblo sencillamente no puede olvidar el dolor de tantos años de guerra. Las personas consideran que las heridas siguen abiertas. Cincuenta años de violencia no se perdonan con facilidad. A pesar de ello, la respuesta desfavorable no es una negación a la paz, lo es a los términos del acuerdo.

Se ha señalado que, aunque las consultas son un importante instrumento de participación ciudadana, también lo es el efecto de polarización que ejerce entre los votantes. Hay una sola decisión: sí o no. Frente a esa disyuntiva la consulta debe ser corta, inteligible y transparente. En el caso de Colombia, se somete a consulta un acuerdo que consta de 296 páginas, con muchos de los puntos sin explicar, sin ser difundidos ni comprendidos por los votantes. Esto genera dudas sobre lo pactado. Frente a la poca comprensión el temor aflora y frente a la incertidumbre la respuesta es ubicarse en el lugar conocido y seguro, de ahí la respuesta al no.

Un 63% de la población se abstuvo de emitir criterio, la tasa de abstención electoral más alta en décadas en el país. Cabe preguntarse si la campaña informativa no fue suficiente y si el tiempo empleado fue muy corto. La respuesta positiva a la consulta fue de zonas más afectadas por el conflicto. Las zonas rurales dieron un sí y las ciudades votaron no, donde los efectos no son tan devastadores.

Un aspecto que genera una férrea resistencia es el indulto a guerrilleros. Los guerrilleros entregarían las armas a los representantes de las Naciones Unidas a cambio de amnistía para ellos y para quienes cometieron crímenes de guerra. La obligación es confesar los crímenes ante un tribunal y pagar haciendo trabajo comunitario sin ir a la cárcel.

También se creó disgusto por el espacio político pactado con las FARC. Se les garantizó poder constituirse en un partido político con derecho a cinco escaños en el Senado y cinco en la Cámara de Representantes para los dos siguientes periodos legislativos. El criterio de la mayoría fue que el gobierno hizo muchas concesiones a una organización repudiada por el pueblo.

Fuertes líderes políticos se opusieron a los acuerdos. El expresidente Álvaro Uribe evidenció ser la principal fuerza política colombiana. Se constituyó en la cabeza de la oposición. Su discurso, una campaña eficiente y un llamamiento a la negativa basado en el miedo, al rechazo a las FARC y a las prerrogativas que el acuerdo les otorgaba. Impulsó la idea de que existía la opción de que si los acuerdos se rechazaban, éstos se podrían renegociar.

¿Qué pasó con el plebiscito?

Los resultados muestran, por un lado la gran polarización de la sociedad colombiana: 50,2% decidió votar en contra y un 49,7% dijo estar en favor del acuerdo de paz pactado. Mientras las zonas más golpeadas por los efectos de la guerra respondieron con un sí contundente, los centros urbanos que hace tiempo dejaron de sufrir sus estragos, se opusieron a la propuesta.

Si bien no se puede pretender que el Acuerdo entre el gobierno y las FARC solucione los problemas de Colombia, éste abría un camino en la búsqueda de mejores condiciones para el país. El proceso de negociación en sí fue buen ejemplo del tránsito hacia el diálogo, la tolerancia y la búsqueda conjunta de salidas en beneficio de toda la población.

Existen temores fundados de que a pesar que los líderes de gobierno y las FARC han manifestado su voluntad de paz y abrir el diálogo con las fuerzas opositoras, los obstáculos puedan ser difíciles de superar. En relación con una posible renegociación, los líderes guerrilleros no están en condiciones de aceptar las penas de cárcel que proponen los cabecillas del no.

A pesar de las manifestaciones de júbilo por la paz, expresadas por las FARC días antes de la firma de los acuerdos, la respuesta en las urnas genera incertidumbres que pueden traducirse en una fragmentación de la guerrilla. Los líderes pueden estar intentando proteger los acuerdos, pero las células locales podrían recibir el rechazo del pueblo colombiano como una señal para reactivar la violencia. Eso podría generar problemas de seguridad.

El presidente Santos decretó el cese del fuego hasta el 31 de octubre y hasta podría darse una tregua indefinida. Pero los riesgos son altos porque la guerrilla no tiene recursos para mantenerse por un largo tiempo, lo que podría generar algunas acciones vinculadas con negocios ilícitos por las cuales se generaría nuevos choques con las fuerzas de seguridad.

Existe el riesgo también de que la incertidumbre y un eventual cambio de gobierno motiven a algunos miembros de las FARC a volver a la clandestinidad y a vivir de las actividades ilícitas, es decir, regresar al conflicto.

Pero, la comunidad internacional volvió a dar un impulso y una esperanza a la paz en Colombia. Un jurado internacional le otorgó el Premio Nobel de la Paz 2016 al presidente Juan Manuel Santos, como reconocimiento por haber llevado el proceso de paz en su país más lejos que ninguna otra figura y haber conseguido el alto el fuego definitivo de la guerrilla y firmado un acuerdo de paz con ésta. Igual se le reconoce que, a pesar de no haber alcanzado la aprobación del pueblo en un referéndum, asumió como un mandato la decisión para seguir trabajando por la paz. Se le otorgó también por su compromiso por la paz y por su capacidad de negociación.

Oportunidades perdidas

Con aproximadamente 48,8 millones de habitantes, Colombia es el segundo país con mayor población de Sudamérica, el cuarto en superficie y el tercero en producto interno bruto. Según el Fondo Monetario Internacional, cerca del 12% de la inversión extranjera directa en la región se registró en Colombia, ubicándolo en el tercer lugar, después de Brasil y Chile. El país ha tenido un crecimiento considerable en los últimos años, con cifras en el PIB que sobrepasan el 6% en las últimas dos décadas. Comercialmente es un país muy dinámico: entre 2002 y 2009 el total de exportaciones colombianas se triplicó y durante la primera década del siglo XXI la balanza comercial fue positiva. El país es, igualmente, muy dinámico en la exploración y producción de hidrocarburos y en la producción mineral de oro y carbón (Salcedo, 2011). Pero a pesar de gozar de gran potencial económico, que pudiera impulsar un sólido desarrollo, la visión de la élite gobernante y su derivado, la guerra, han postrado el país.

Los costes de un conflicto bélico han costado al país, en 15 años, más de 330 billones de dólares. En 2016, la cifra que el país proyecta como gasto militar es de 29,1 billones de dólares, lo que equivale al 3,5 del PIB. Según el Banco Mundial, es el país de América Latina con el mayor gasto militar en proporción al PIB. Esta proporción es igual a la que gasta EEUU (Indepaz, 2016).

Los costes sociales del conflicto no son cuantificables y aunque no registran cifras, se sabe que son altísimos, no sólo por el daño inmediato que provocan sino por lo que el país deja de percibir por tal afectación. De acuerdo con cifras del Centro de Memoria Histórica (2012), entre 1958 y 2012 la violencia de los grupos armados se cobraron alrededor de 218.000 muertes: el 81% de estas personas fueron civiles. Entre 1970 y 2010, fueron víctimas de secuestros 27.023 personas. El 91% de estos delitos se adjudican a las guerrillas. Entre 1996 y 2012, 4,7 millones de personas fueron víctimas de desplazamiento forzado. Cada año, entre 2004 y 2013, fueron víctimas de las minas y de artefactos explosivos 7.915 personas.

En materia empresarial, se estima que a raíz del conflicto un 33% de las empresas disminuyeron las ventas como resultado de daños en sus redes de distribución y transporte, con un 40% de oportunidades de negocio perdidas.

Según la Universidad de los Andes, si la guerrilla detuviera los ataques y todos los demás factores permanecieran constantes, el PIB departamental aumentaría anualmente en un 4,4%. (Morales Manchego, 2016)

De superar su problema de guerra, el país podrá trasladar los recursos de seguridad a la inversión en infraestructura y muchas zonas y regiones ocupadas por la guerrilla y marginadas de la inversión pública podrán incluirse en la dinámica de crecimiento. Colombia tiene la posibilidad de convertirse en una potencia económica emergente en el ámbito regional. Es un país de grandes riquezas naturales, con una estabilidad macroeconómica y una tasa sostenida de crecimiento a pesar del problema de la guerra. Con la finalización del conflicto y al disminuir la inversión y el gasto en guerra, se convertiría en un país más atractivo y con la posibilidad de crecer a un mayor ritmo.

La paz es calidad de vida, bienestar, seguridad, tranquilidad, esperanza y los números en torno a estas calidades resultan inútiles. Pero también aplicando los números se puede determinar que la paz es asimismo un buen negocio: si en tiempos de guerra Colombia ha sido exitosa en su trayectoria productiva y comercial, la paz le ofrece una gran oportunidad para despegar como potencia económica emergente.

El análisis que hacen los expertos es el siguiente: si los integrantes de la guerrilla de las FARC dejan de extorsionar, acaban con el tráfico de drogas y se apartan de la minería ilegal; si los desplazados retornan a sus tierras para volverlas a trabajar y el Gobierno ajusta su millonaria inversión dedicada al fortalecimiento de las Fuerzas Militares y de Policía que combaten a diario a este grupo armado, en el país se podrán generar entre 120.000 y 200.000 nuevos empleos, los recursos para inversión social serán más elevados y sostenibles y cada colombiano podría subir su ingreso per cápita de 6.800 a 12.000 dólares, en promedio (Indepaz, 2016).

Para el Departamento Nacional de Planeación de Colombia, con la paz el crecimiento del país podría aumentar entre un 1,1% y un 1,9%, únicamente a partir de generar una “mayor confianza”. Algunos estiman un incremento anual en el orden de dos puntos porcentuales dinamizado por sectores como la industria y el turismo y prevén un incremento en la inversión extranjera y las exportaciones. La oferta de bienes y servicio se proyecta que crecería en unos 6,4 puntos. La productividad del país se incrementaría por mejor aprovechamiento de los factores de producción. Igualmente, habría una mejoría de las condiciones ambientales: se ha señalado que en aquellos municipios que están en conflicto se deforesta 6,5 hectáreas por cada 1.000 hectáreas de bosque, mientras que en los demás municipios es 2,6. Es decir, se deforesta casi tres veces más en zonas de conflicto, lo cual incide en disponibilidad de agua y calidad de aire (Revista Dinero, 2016).

El futuro

No hay duda que el acuerdo no aprobado, negociado por el gobierno de José Manuel Santos y la FARC, representó para la colombianos el momento en su historia en el que han estado más cerca de conseguir la paz. Ésta no puede ser considerada como una oportunidad fallida. La sociedad entera está obligada a poner todo el empeño para cambiar su destino. La paz merece otra oportunidad.

Como parte de los esfuerzos de acompañamiento al proceso de pacificación y, en un futuro, a la ejecución de los acuerdos que se logren en el marco de las nuevas negociaciones, está poder continuar con la iniciativa de los Grupos de Amigos de la Paz en Colombia. Este proyecto coordinado por el gobierno de Chile, en concordancia con los otros tres países garantes con los que se trabajó en las Negociaciones de Paz en La Habana: Noruega, Venezuela y Cuba, conformó nueve Comités en diversos países de la región: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, El Salvador, México, Panamá, Paraguay y Uruguay. En todos los casos con personalidades que representan la pluralidad de las respectivas sociedades y sus sistemas políticos.

Se hace frente a un contexto distinto en el proceso de paz a partir de las nuevas negociaciones y, como coordinadora del Grupo de Amigos de la Paz en Colombia costarricense, sabemos que ahora se requiere continuar esforzándonos en la búsqueda y apoyo del fin de la Guerra en Colombia porque, inevitablemente, el conflicto afecta a América Latina como región, y a cada uno de nuestros los países. En las próximas semanas el embajador de Chile Luis Maira Aguirre, gestor de esta iniciativa, nos ha solicitado participar de una reflexión compartida de representantes de los Grupos para intercambiar las experiencias de nuestro trabajo y eventuales iniciativas futuras.

Para muchos, una paz sólida en Colombia sólo se podrá conseguir cuando se hayan resuelto las causas fundamentales del conflicto que todo ciudadano de este país parece tener tan claras: falta de empleo y oportunidades; desigualdad, concentración de la riqueza; injusticia social; falta de tolerancia, indiferencia; corrupción. Éste es un camino que debe construirse entre toda la ciudadanía. Mientras tanto, el camino para concretar esas expectativas está cifrado por lograr más diálogo para alcanzar la paz.

Referencias bibliográficas

- Altmann Borbón, Josette. (2015) *Modelos de Desarrollo, Alianzas Políticas e Integración Latinoamericana*. Véase: <http://hdl.handle.net/1887/32789>.
- Altmann Borbón, Josette. (2012) "La Integración como respuesta a los desafíos emergentes" En: Rojas Aravena, Francisco. Editor. *América Latina y el Caribe: Relaciones Internacionales en el siglo XXI, Diplomacia de Cumbres y espacios de concertación regional y global*. Buenos Aires: Editorial Teseo. FLACSO Secretaría General.
- BBC Mundo, 3 octubre 2016. Redacción. Versión digital.
- Bértola, Luis y Ocampo, José Antonio. (2010) *Desarrollo, vaivenes y desigualdad. Una historia económica de América Latina desde la independencia*. Madrid: SEGIB.
- Borda G. Sandra. (2013) *Escenarios posibles frente al proceso de paz colombiano. Efectos internos y regionales*. FES - Seguridad. <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/10153.pdf>
- Caldentey, Pedro. (2014) Los desafíos estratégicos de la integración centroamericana. CEPAL. Publicación de las Naciones Unidas, septiembre de 2014, México, D.F. 25 p. ISSN: 1680-8800.
- Cantillano Barrios, Jorge. (5 de octubre 2016) 10 preguntas sobre el futuro del proceso de Paz. El Heraldo. Barranquilla. Edición digital.
- Cantillano Barrios, Jorge. (28 de agosto de 2016) 10 ¿Qué se pactó en La Habana? Guía para entender el Acuerdo de Paz. El Heraldo. Barranquilla. Edición digital.
- Cárdenas M; Cadena X. (2005) "Análisis del incremento en el gasto en defensa y seguridad: Resultados y sostenibilidad de la estrategia". En Coyuntura Económica, vol. XXXV. No. 1. Fedesarrollo. Bogotá.

- Cárdenas, Mauricio; CADENA Ximena. (2005) "Análisis del incremento en el gasto en defensa y seguridad: Resultados y sostenibilidad de la estrategia". En Coyuntura Económica, vol. XXXV. No. 1. Fedesarrollo. Bogotá.
- Carmona, Diego. (2001) La política exterior de Pastrana (1998-2002). Hacia una evolución preliminar. Colombia Internacional. Universidad de Los Andes (53). Pp. 53-74. ISSN: 0121-5612.
- Casa, Pablo; Rivas, Ángela. (2005) Seguridad urbana y Policía en Colombia. Serie Ensayos de Seguridad y Democracia. Fundación Seguridad y Democracia. Bogotá.
- Centro Nacional de Memoria Histórica. (2012) ¡Colombia. Basta ya! Colombia: Memorias de guerra y dignidad. <http://www.centrodehistoria.gov.co/> 2012.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística de Colombia (DANE) Sistema Estadístico Nacional. <http://www.dane.gov.co/>.
- Fajardo de la Espriella, Estefanía. (26 de agosto de 2016). Los múltiples intentos de paz en Colombia. El Heraldo. Barranquilla. Edición digital
- Fisas Armengol, Viçent. (1998) *Cultura de paz y gestión de conflictos*, Barcelona, Icaria.
- Fundación Friedrich Ebert. (2016) Colombia: una política exterior en transición <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/O8196.pdf>.
- Fundación Seguridad y Democracia. (2007) "Criminalidad y victimización urbana en Colombia". En revista Coyuntura de Seguridad No.15
- Galtung, Johan. (2003) *Paz por medios pacíficos: paz y conflicto, desarrollo y civilización*. Bilbao: Bakeaz.
- González Posso Camilo (4 de mayo 2015). Facultades extraordinarias de paz. Periódico. El Tiempo. Bogotá. Edición digital.
- Instituto de estudios para el desarrollo y la Paz, Agencia de Comunicaciones para la paz. (2016) Las cifras de la guerra y de la transición. <http://www.indepaz.org.co/>.
- Kruijt, Dirk. (2012) Democracia, pobreza y violencia en América Latina. Viejos y nuevos actores. En Sanahuja, José Antonio (Coord.) (2012) Construcción de la paz, seguridad y desarrollo. Visiones, políticas y actores. Madrid. Editorial Complutense. Pp. 153-176. ISBN: 978-84-9938-124-4.
- Lafuente, Javier. (4 octubre 2016), Colombia dice no al proceso de paz con las FARC. Periódico el País. España, Edición digital.
- Lafuente J, Palomino S, Marcos A. (2016) Colombia: el camino a la paz. Especial. Periódico el País. España, Edición digital.
- Maira, Luis. (2007) *La integración en América Latina. Situación y Perspectivas*. Asunción: FLACSO-Paraguay.
- Marcos, Ana. (7 octubre 2016) El Presidente de Colombia Juan Manuel Santos gana el Nobel de la Paz 2016. Periódico el País, España. Edición digital.
- Marcos, Ana. (7 octubre 2016) Timochenko "Las FARC mantienen su voluntad de paz" Periódico el País, España. Edición digital.
- Molano, Alfredo. (22 octubre 2016), Por un nuevo acuerdo de paz. El Espectador. Colombia. Edición digital.
- Montes, Oscar. (2 de octubre 2016) Análisis Ley del Montes. ¿Y después del plebiscito qué? El Heraldo. Barranquilla. Edición digital.
- Morales Manchego, Marta. (26 setiembre 2016), La Guerra ha demandado \$220 billones para defensa. El Tiempo. Colombia. Edición digital, con base en un estudio de la Universidad de Los Andes.

- Palomino Sally. (3 octubre 2016) Santos: no me rendiré, seguiré buscando la paz. Periódico el País. España, Edición digital.
- Periódico El Tiempo. Política. "Un día de Guerra en Colombia cuesta 22.000 millones de pesos" 14 de setiembre de 2016, con base en Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (IDEPAZ) y la agencia de Comunicaciones para la Paz Acpaz).
- Diario El Espectador. (2 octubre 2016) Colombia dijo "No" al acuerdo de paz con las Farc. Edición digital.
- Revista Dinero Noticias Económicas y Negocios en Colombia (27 de junio 2016) citando estudios de Departamento Nacional de Planeación de Colombia. Edición digital.
- Rangel Suárez, Alfredo. (SF), Colombia: perspectivas de paz y seguridad. Fundación Seguridad y Democracia http://www.policia.gov.co/imagenes_ponal/dijin/revista_criminalidad/vol50_1/50116colombia.html.
- Rodríguez, Ennio. (2012) 'El Proyecto Mesoamérica: No sólo de comercio vive la integración' en Josette Altmann Borbón (ed.) América Latina: Caminos de la integración regional. Pp. 125-131. San José: FLACSO/ CAF.
- Rodríguez Pinzón, Erika (2016). El papel de la comunidad internacional tras la firma de los acuerdos de paz en Colombia. Real Instituto El Cano. España .
- Rojas Aravena, Francisco (2012) "América Latina y el sistema internacional" En: Rojas Aravena, Francisco. Editor. *América Latina y el Caribe: Vínculos globales en un contexto multilateral complejo*. Buenos Aires: Editorial Teseo. FLACSO Secretaría General.
- Salcedo, Federico. (2011) Anexos Estadísticos en Colombia: una política exterior en transición. Diego Cardona (editor). FUNDACION FRIEDRIC EBERT Colombia <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/08196.pdf>.
- Segovia, Alexander. (2005) 'Integración real y grupos centroamericanos de poder económico. Implicaciones para la democracia y el desarrollo regional', ECA, 61(691-692): 517-582. San José, Costa Rica. Fundación Friedrich Ebert. ISBN: 9977-961-33-6.

EL PAPEL DE LA CULTURA
EN LA CONSTRUCCIÓN DE LA
AGENDA IBEROAMERICANA
O PAPEL DA CULTURA NA
CONSTRUÇÃO DA AGENDA
IBERO-AMERICANA





EL PAPEL DE LA CULTURA EN LA CONSTRUCCIÓN DE LA AGENDA IBEROAMERICANA

Salvador Arriola
Secretario para la Cooperación Iberoamericana
SEGIB

Estoy convencido de la importancia que tiene la cultura en el espacio iberoamericano, nuestro espacio; la cultura salva, la cultura dignifica, la cultura nos permite crecer como sociedad.

En los últimos 25 años, la responsabilidad, irrenunciable, de nuestros Estados en favor del fomento y desarrollo de la cultura ha quedado de manifiesto. Las instituciones se han fortalecido, los presupuestos se han incrementado como nunca antes, la legislación avanza y sigue abriendo caminos y la presencia de Iberoamérica como potencia cultural es reconocida a nivel global.

Aún hay retos, pero también hay grandes resultados. En Iberoamérica se fomenta la cultura, se apoya a los creadores y se reconocen la diversidad, la propia identidad y el trabajo de las redes y colectivos; se trabaja por la integración regional. Nuestra región ha aportado al mundo una visión particular del vínculo entre cultura y desarrollo: cultura para el desarrollo.

En este contexto, la institucionalidad multilateral ha propiciado que los ministros y altas autoridades de cultura de Iberoamérica se hayan logrado reunir en prácticamente 20 ocasiones, y con ello compartir experiencias, retos, visiones y soluciones.

Hace diez años, como resultado de la Cumbre Iberoamericana de Montevideo, Uruguay, los jefes de Estado y de Gobierno suscribieron unánimemente la Carta Cultural Iberoamericana (CCI). Este año estamos conmemorando, reconociendo y poniendo en valor todos los aportes y significados de este documento en la formulación de políticas públicas para fortalecer los mecanismos de cooperación, producción y circulación de bienes y servicios culturales. A partir de la Carta Cultural Iberoamericana y de su Plan de Acción, nuestra región decidió impulsar la realización de los Congresos Iberoamericanos de la Cultura. El próximo año será Chile sede de la séptima edición bajo el título: "Economía creativa como oportunidad de desarrollo".

Los Congresos se han convertido en el espacio idóneo en el marco de la Conferencia Iberoamericana para privilegiar el diálogo constructivo entre y con los sectores creativo y cultural.

En los últimos años, el surgimiento y desarrollo de los Programas de Cooperación Cultural ha contribuido de manera significativa al fortalecimiento, fomento y desarrollo de un sector, por demás, dinámico en la región. A día de hoy, el sistema iberoamericano cuenta con catorce programas culturales de cooperación a los que se suma, de manera transversal, el Programa de la Televisión Educativa y Cultural Iberoamericana (TEIb) por su alto componente cultural. Con todos estamos avanzando en la transversalidad de la perspectiva de género y juventud: aproximadamente el 70 % de nuestros beneficiarios, creadores y usuarios son jóvenes.

Los Programas son los principales instrumentos de la cooperación Iberoamericana, creando con ello un modelo único en el siglo XXI. Éstos tienen características particulares como son: la solidaridad, la innovación, la multilateralidad, la horizontalidad, la flexibilidad, la institucionalidad, el trabajo sectorial y en red. En este sistema de programas, en los de cultura, gracias al criterio de cuotas diferenciadas, participan todos en igualdad de circunstancias independientemente del grado de desarrollo de cada país. Con esto se propician, quizá como ningún otro mecanismo, pasos para la integración regional. Esta es, sin duda alguna, su principal característica y aporte.

En los últimos diez años, los países que conforman estos programas han invertido más de 170 millones de dólares para su desarrollo. Estos programas han podido generar importantes, y en algunos casos las únicas, convocatorias públicas para acceder a fondos para el desarrollo de proyectos culturales y artísticos. A manera de ejemplo: Gracias a Ibermedia, hoy Iberoamérica cuenta con una industria audiovisual competitiva a nivel global. Esto se ha logrado después de muchos años de esfuerzo colectivo, de haber creado un sistema de coproducción y de entendernos como región. Sigue habiendo retos, no cabe duda de esto, sin embargo, ese es un resultado concreto. Hacemos muy bien cine, principalmente en nuestros idiomas mayoritarios, el portugués y el español.

Es un sistema de Programas de Cooperación Cultural que goza de prestigio. Esto se ha podido construir desde la confianza, confianza renovada y vigente entre todos sus actores.

Entre las actuaciones creadas y desarrolladas, cabe destacar:

Iberescena. Cumplirá en 2017 diez años desde que inició un camino lleno de éxitos. Este año se han adherido Bolivia y Nicaragua. Algunas de la co-producciones han sido galardonadas, y el propio Programa ha ganado el importante premio del Festival Iberoamericano de Teatro de Cádiz. Iberescena es uno de los principales Programas que han impulsado sinergias con otros esfuerzos de cooperación, tanto con Iber-rutas como con Ibermúsicas.

Iberorquestas. Es, quizá, uno de los programas más exitosos y emblemáticos del sistema. Está contribuyendo de manera sustancial a la recomposición del tejido social en aquellas comunidades en las que interviene. Este año se adhirieron Honduras y Nicaragua.

Iberbibliotecas. En este Programa se están aplicando innovadoras fórmulas para la reinterpretación de esa importante infraestructura combinando servicios digitales y favoreciendo la catalogación de nuevos acervos, y emprendiendo una nueva e intensa era en capacitación del recurso humano. En las tareas de este programa se ha logrado involucrar a otros actores políticos de la región, como las ciudades de Bogotá y Medellín, aquí en Colombia, que participan de manera activa.

Iberartesanías. Como dije antes, son millones de ciudadanos que viven de su trabajo artesanal en la región, y enormes los retos que enfrentan día a día. El sector de las artesanías ejemplifica a la perfección la transversalidad de la cultura y sus estrechos lazos con el desarrollo económico, social y humano de nuestras comunidades. Me queda claro que esta deba ser, desde los estados, una política que integre a más de un ministerio; así se están poniendo en marcha importantes iniciativas en varios de nuestros países.

Iber-rutas. Este programa ha logrado avanzar en una agenda muy compleja. Lleva pocos años de andadura, pero su huella está presente en muchas acciones de nuestra región. Debo reconocer el trabajo coordinado con otros programas, generando, con ello, sinergias muy favorables. Iber-rutas tiene como principal objetivo abordar la realidad migratoria de nuestros pueblos desde una perspectiva cultural. Además, Iber-rutas encamina sus acciones para contribuir a la promoción de la diversidad cultural en Iberoamérica conformando un espacio común para la protección de los derechos de los migrantes desde una perspectiva intercultural y, con ello, divulgar las políticas públicas sobre migración y favorecer el desarrollo de investigaciones que analicen los temas y destaquen la relación migración/diversidad cultural, así como los vínculos y aportes de los migrantes a la

dimensión cultural para fomentar la adopción de estrategias de inclusión social y respeto por la diversidad cultural, facilitando el intercambio de experiencias y fortaleciendo las relaciones de cooperación, mediante actividades conjuntas entre instituciones gubernamentales, organismos internacionales, organismos no gubernamentales y de la sociedad en su conjunto.

Ibermúsicas. Ha llegado a un nivel de reconocimiento dentro del sector musical iberoamericano sin precedentes. En el marco de la Agenda Digital Cultural, este año se ha lanzado la nueva APP de Ibermúsicas para dispositivos móviles, una herramienta para facilitar el contacto entre artistas, festivales, managers y productores musicales de la escena iberoamericana; una oportunidad de descubrir, seguir y compartir músicas iberoamericanas de todos los géneros a las que no se tiene acceso por medio de los canales habituales. El programa tiene al momento un poco más de 10.000 seguidores en las redes sociales y más 5.000 inscriptos al Catálogo de Ibermúsicas. En 2017 trabajará en el desarrollo una línea de acción tendiente a la circulación de músicos de los pueblos indígenas.

Iberarchivos. Este esfuerzo multilateral es de los más antiguos del sistema ya que data desde el 1998, y cuenta con un ánimo renovado y, acorde a los tiempos actuales, sigue dando grandes resultados. Aquí me detengo para poner en valor todas las acciones que se han emprendido para la recuperación de los archivos de Haití y, de acuerdo con la agenda digital, todos los procesos de digitalización en marcha. En este programa resalto la participación de Filipinas.

Ibermuseos. Más de 10.000 museos integran la red en nuestra región. Se está trabajando de manera cada vez más coordinada para el intercambio de experiencias para el fortalecimiento de las políticas públicas en la materia. Un ejercicio inédito es el levantamiento del Registro Iberoamericano de Museos; ninguna otra región cuenta con él. También, en este marco, debemos reconocer trabajo del Observatorio Iberoamericano de Museos y la feliz iniciativa de este programa sobre la Recomendación sobre Museos y Colecciones adoptada en la pasada Conferencia General de la UNESCO. El impacto del esfuerzo conjunto se ve reflejado en iniciativas como el Fondo de Apoyo al Patrimonio Museológico en Situación de Riesgo, creado por el Programa Ibermuseos para apoyar acciones de asistencia, socorro y protección al patrimonio museológico de regiones afectadas por inundaciones, terremotos, incendios, conflictos bélicos, amenazas humanas y otras situaciones calamitosas que representen riesgo. En este marco, se aprobó una ayuda al Ministerio de Cultura y Patrimonio de la República del Ecuador para el diagnóstico técnico de los efectos del terremoto del pasado mes de abril en los museos de las zonas más afectadas, que servirá como base para su recuperación.

Programa de Archivos Diplomáticos. El programa RADI, además del trabajo cotidiano de los archivos diplomáticos y su enorme acervo documental de carácter histórico, también es sensible y da respuesta inmediata en caso de desastre natural. Se está trabajando en la recuperación del archivo en Haití y dicho programa apoyará acciones en Ecuador en los próximos meses.

IberCultura Viva. Es un programa dirigido al fortalecimiento de las culturas de base comunitaria. Uno de sus principales objetivos es promover la creación de redes, alianzas e intercambios para la acción conjunta entre los diversos actores sociales, propiciando el desarrollo de una cultura cooperativa, solidaria y transformadora; una cultura viva, comunitaria y sin fronteras. Se debe pensar en el concepto “cultura viva” como una nueva forma de hacer política pública. Una forma que tiene como modelo la experiencia brasileña de los Puntos de Cultura, pero que existe en la práctica desde hace décadas en miles de comunidades de los países iberoamericanos. Cultura viva comunitaria es, por lo tanto, una expresión creada para dar nombre, sentido y visibilidad a dinámicas culturales que vienen surgiendo en la región. ¿Por qué viva? Porque es pulsante, mutante, diversa. ¿Por qué comunitaria? Porque es donde nace, donde se organiza. Y porque la idea es beneficiar prioritariamente a los pueblos, grupos y comunidades en situación de vulnerabilidad social y con reducido acceso a los medios de producción, registro, disfrute y difusión cultural.

La convención de Unesco del 2005 sobre la Diversidad Cultural y la Carta Cultural Iberoamericana del 2006 dan sustento al desarrollo de este novedoso modelo de política pública que, en vez de imponer acciones y conductas, el estado reconoce la importancia de la cultura producida en cada localidad. En vez de imponer una programación cultural, reconoce y potencia las iniciativas culturales de la comunidad en el lugar donde ocurren, conforme sus necesidades y planes de trabajo. Autonomía y protagonismo social son palabras clave de ese proceso continuo que inspira cada vez más países y ciudades en Iberoamérica.

Ibermemoria Sonora y Audiovisual. Este programa sigue dando resultados que sorprenden a más de uno. Actualmente está en curso la convocatoria para el segundo Diplomado en Preservación del Patrimonio Sonoro, así como en la identificación de retos y en la generación de capacidades para la preservación de acervos en la región. El reto principal de este programa es la toma de conciencia por parte de todos en la importancia de preservar y difundir este patrimonio que perdemos todos los días.

IberCocinas. Es un programa muy joven, apenas en la Cumbre de Veracruz se aprobó. El objetivo de Ibercocinas es diseñar y promover políticas, estrategias e iniciativas culturales para la difusión y divulgación de las

fortalezas gastronómicas, a fin de promover los espacios para la formación y capacitación en lo relacionado con la cocina, la gastronomía y la producción de los alimentos tradicionales – artesanales en el espacio iberoamericano. Apoyar en las denominaciones de origen y contribuir al estudio de la historia de las materias primas y la alimentación.

Iberartes Visuales. También nació en la Cumbre de Veracruz. Tiene como principios de actuación: promover el desarrollo, intercambio y mutuo conocimiento de las artes visuales de la región, que expresen la identidad, el espacio cultural y la diversidad cultural iberoamericana; fomentar la creación artística y la investigación en el campo de las artes visuales iberoamericanas, el intercambio de artistas y teóricos entre los países de la región y promover la colaboración y sinergia con programas, plataformas e iniciativas existentes, así como con proyectos que den visibilidad a las diferentes manifestaciones de artes visuales de la comunidad iberoamericana, además de la creación e implementación de iniciativas específicas para el desarrollo de las artes visuales iberoamericanas.

La pasada Cumbre de Veracruz marcó de forma definitiva la renovación de la cooperación iberoamericana. Recordemos también que esa Cumbre fue la primera que incluyó dentro de sus principales reflexiones y trabajos a la cultura. A partir de ello, los Jefes de Estado y de Gobierno mandataron a la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) para profundizar en el trabajo cultural como área estratégica, al igual que el Espacio del Conocimiento y el de la Cohesión Social.

Veracruz mandató también el desarrollo de la Agenda Digital Cultural para Iberoamérica, la cual promoverá la digitalización y la participación de la sociedad en la cultura digital, en las industrias creativas, en la generación de contenidos locales y compartidos, y la preservación del patrimonio cultural, reconociendo las diferencias y asimetrías entre los países, respetando los ordenamientos jurídicos nacionales, la diversidad cultural, expandiendo el acceso a los contenidos y respetando la propiedad intelectual.

En ese marco, como un ejercicio inédito y de enorme proyección al mundo, se ha puesto en marcha el Canal Iberoamericano de Televisión Satelital “Señal que nos Une”, con el que también se contribuye a la consolidación de nuestra comunidad de naciones. Es un canal multicultural que refleja con fidelidad la diversidad cultural que nos caracteriza y define. El Canal Iberoamericano es multilingüe y ofrece contenidos generados por todos los países participantes orientados a la cultura, la educación, el desarrollo sustentable, a las humanidades y a la ciencia; con lo que también sirve como un instrumento de interactividad, un medio para la reconstrucción del tejido social y la reducción de la brecha digital gracias a que es un Canal Satelital;

sobre todo ahora que nuestra región está en pleno tránsito de lo analógico a lo digital. Es una televisión de televisiones. El Programa TEIb ha logrado, desde su creación durante la II Cumbre Iberoamericana de 1992, consolidar un sistema que, actualmente, llega a más de sesenta millones de personas. Nuestro reconocimiento a ellos también. Este es el punto de partida del Canal Iberoamericano.

A partir de la Agenda Digital Cultural avanzaremos en el diseño y puesta en marcha del Plan de Acción sobre la Digitalización de la Cultural en Iberoamérica; el reto está en diseñar una verdadera política digital para la cultura, que permita empoderar a la propia cultura y transforme su cadena de valor. El plan identificará cuáles son las grandes áreas culturales, y cuáles son sus oportunidades específicas en el mundo digital: bibliotecas, centros de documentación, artes escénicas, artes plásticas, música, industrias culturales, acceso a las TIC, museos, zonas arqueológicas, educación artística, política lingüística... Así mismo, será necesario identificar y definir una serie de transversalidades como la inclusión, el acceso universal, la pluralidad y la diversidad, o las audiencias específicas, que permitan garantizar el éxito de las acciones y evitar duplicación de esfuerzos.

También Veracruz, definió la puesta en marcha del *Plan Iberoamericano para reconocer, proteger y salvaguardar el patrimonio cultural*, con el que se contribuirá al desarrollo del marco normativo, propiciará acciones puntuales para la salvaguarda del patrimonio, así como su difusión en la era digital. Además, dimensiona en toda su amplitud el deseo y la voluntad de cooperación que subyace en la consolidación del Espacio Cultural Iberoamericano.

Con el fin de seguir profundizando en acciones concretas desde la cooperación Iberoamericana, estamos construyendo, con la colaboración de los países y de los especialistas más relevantes en la materia, el *Plan Estratégico para Fortalecer las Industrias Culturales y Creativas Iberoamericanas*, el cual hace especial énfasis en la importancia de estas industrias en la consolidación de procesos de emprendimiento juvenil y su desarrollo económico.

Tal y como recoge la Carta Cultural Iberoamericana: “las industrias culturales y creativas son instrumentos fundamentales de creación y difusión de la cultura, de expresión y afirmación de las identidades, así como de generación de riqueza y crecimiento”. Constituyen, por tanto, un sector estratégico de las actuales economías basadas en el conocimiento, no sólo por su contribución al crecimiento económico, sino, primordialmente, porque actúan como elementos vehiculares en la trasmisión de la identidad cultural y la promoción de la diversidad de las expresiones culturales.

Como podemos ver, los esfuerzos emprendidos desde la cultura hace años que dan resultados en la agenda iberoamericana gracias al concierto de muchos factores. Este es el compromiso con la cultura que hoy reafirmamos y que la Comunidad Iberoamericana ha sostenido a lo largo de 25 años de Cumbres Iberoamericanas. En efecto, el proceso de consolidación del Espacio Cultural Iberoamericano ha ido mano a mano con el proceso de fortalecimiento de la institucionalidad cultural. En este cuarto de siglo, hemos visto la creación de Ministerios de Cultura, se han promulgado importantes reformas constitucionales y se han puesto en vigor leyes que garantizan el acceso y fomento a la cultura, entre otras importantes acciones.

Hemos visto un esfuerzo verdadero por darle a la cultura el lugar que le corresponde en lo económico (5.5% del PIB de los países), en lo social y en lo ambiental. Esto se ha reflejado también en la expansión de la cobertura de la cooperación cultural. Incluso en épocas recientes, en que la mayoría de nuestros países han enfrentado un periodo de desaceleración económica, el dinamismo en el Espacio Cultural Iberoamericano se ha intensificado. La marcha no se ha detenido. Por el contrario, Iberoamérica ha puesto el pie en el acelerador de la cultura, y estamos registrando nuevas adhesiones a los programas, recientemente por parte de Cuba, Nicaragua, Honduras, Perú, Panamá y Bolivia.

- Nicaragua se ha adherido a: Ibermuseos, Iberbibliotecas, Iberescena, Iberorquestas, Iberarchivos, Ibermemoria Sonora y audiovisual.
- Honduras se ha adherido a: Iberorquestas.
- Cuba a: Ibermúsicas.
- Perú ha hecho lo mismo respecto a: Ibercocinas y TEIb.
- Panamá se adhirió a: Ibermúsicas.
- Bolivia ha anunciado la adhesión a diez programas: Teib, Iberescena, Ibermúsicas, Ibermuseos, Ibercocinas, Iberorquestas, Ibermemoria Sonora y Audiovisual, Iber-Rutas, IberCultura Viva, Iberartesánias.

El Espacio Cultural Iberoamericano es dinámico. El horizonte muda y se extiende. Más que felicitarnos por el trayecto recorrido, nos corresponde ahora buscar la próxima frontera, entre otras cosas en el respeto y la promoción de la diversidad lingüística, en el fortalecimiento de la intercomunicación entre el español y el portugués, y en el reconocimiento y el respaldo a las iniciativas culturales que emergen de nuestras comunidades.

LA CULTURA EN EL ESPACIO IBEROAMERICANO: EL PASO NECESARIO HACIA LA INTEGRACIÓN

Cástor Miguel Díaz Barrado
Director del Centro de Estudios de Iberoamérica
Universidad Rey Juan Carlos

Han transcurrido diez años desde la adopción, en Montevideo, de la Carta Cultural Iberoamericana y nada hace pensar que se hayan producido pasos decisivos en la consolidación de la cultura como un factor esencial de la realidad iberoamericana. Nada ha ido más allá, con rotundidad, de lo que se venía haciendo con anterioridad. Es verdad, sin embargo, que, en la Cumbre de Veracruz, celebrada en 2014, se abordó la cuestión de la cultura en diversas dimensiones y se generó la atmósfera para que la cultura se conciba, definitivamente, como una materia de cooperación singular en el seno de la Comunidad Iberoamericana de Naciones (CIN), pero, sin embargo, no se ha alcanzado su consideración como pieza necesaria para la integración en Iberoamérica, más allá de los esfuerzos de cooperación que se vienen realizando. Ahora bien, merece la pena destacar, al menos, dos elementos¹:

i) Por una parte, la *Declaración final de la Cumbre de Veracruz*, en 2014, se denomina “Educación, Innovación y Cultura en un Mundo en Transformación” y, con ello, se destinan parte de los esfuerzos a dejar constancia de que los lazos culturales son elementos imprescindibles de la realidad iberoamericana. En verdad, se incide de nuevo en que la cultura es tan relevante para la realidad iberoamericana que los Estados que conforman esta realidad deben llevar a cabo acciones necesariamente tendentes a promocionar, facilitar y aunar las relaciones culturales en Iberoamérica. Se dice que la cultura es un “medio indispensable para la construcción de la unidad en la diversidad y parte integrante del respeto

¹ Véanse: C. M. Díaz Barrado, *La cultura en el seno de la comunidad iberoamericana: aspectos centrales*, *La UNESCO y la protección internacional de la cultura en el espacio Iberoamericano*, coord. por Cástor Miguel Díaz Barrado, Carlos R. Fernández Liesa, Sagrario Morán Blanco, Cristina Fernández-Tesoro, 2011, pp. 95-124; La carta cultural iberoamericana: una pieza básica para la configuración de un espacio cultural iberoamericano, *Derecho internacional y comunitario ante los retos de nuestro tiempo: homenaje a la profesora Victoria Abellán Honrubia*, coord. por Ana María Badia Martí, Antoni Pigrau i Solé, Andreu Olesti Rayo, Vol. 1, 2009 (El derecho internacional ante los retos de nuestro tiempo), pp. 131-146; La Carta Cultural Iberoamericana y los Convenios de la UNESCO en materia de cultura, *La protección jurídico internacional del patrimonio cultural: especial referencia a España*, coord. por Félix Vacas Fernández, Pablo Zapatero Miguel; Carlos R. Fernández Liesa (dir.), Jesús José Prieto de Pedro (dir.), 2009, pp. 229-250; *La cultura en la comunidad iberoamericana de naciones: la necesaria instauración de un entramado jurídico*, Madrid, 2011.

a la pluralidad y justo equilibrio entre nuestras naciones”. Y en la línea de manifestaciones anteriores se propone “proyectar al mundo la fuerza de nuestra comunidad y nuestro rico y diverso patrimonio cultural y a dar a nuestros nacionales un mayor acceso cultural”. Lo relevante es que los Estados iberoamericanos dejan claro que trabajar en *cooperación* en materia de cultura es uno de los objetivos básicos de la Comunidad. Por ello, se han “centrado nuestros trabajos a lo largo del año en la educación, la innovación y la cultura, por considerar que sobre estos tres ejes se mantendrá el crecimiento con equidad y se desarrollará el futuro de nuestra comunidad”. En definitiva, la cultura sigue estando presente en la realidad iberoamericana como un ámbito especial, singular y característico de la cooperación entre los iberoamericanos.

La cultura es un *aspecto indisociable de la identidad iberoamericana*, de tal manera que esta identidad queda definida, también, en función de la presencia de componentes de índole cultural. Desde otra perspectiva se podría seguir sosteniendo que “el reconocimiento de una identidad iberoamericana, la identificación de intereses y el desarrollo de acciones conjuntas han hecho que sectores tales como la cultura, la política, la economía, la cooperación y el desarrollo, entre otros, cuenten hoy con un marcado perfil iberoamericano”². Cabría recordar la *Agenda de cooperación cultural iberoamericana: Proyecto de Marco de acción. Iniciativas de cooperación*, adoptada en la VI Conferencia Iberoamericana de Cultura, celebrada en República Dominicana, en 2002, en la que se sostuvo que “la presencia de la cultura dentro del conjunto de las políticas públicas de los países iberoamericanos, va adquiriendo cada día mayor importancia, reconociendo tanto su amplitud y creatividad, así como su contribución al desarrollo de los pueblos”. Desde ahí no era difícil sostener que “la cooperación iberoamericana acompaña este proceso, procurando mejorar la capacidad de gestión de las instituciones que las llevan adelante, así como promoviendo la generación de nuevas visiones y mejores comprensiones de los fenómenos culturales iberoamericanos”. Iberoamérica es, en consecuencia, un espacio político singular en la escena internacional y cuenta, al mismo tiempo, con un espacio cultural común³.

Con todo, *la cultura* es uno de los aspectos *más sobresalientes de la realidad iberoamericana* de cooperación y uno de los componentes más decisivos para la eventual “integración” en el espacio iberoamericano. Sería difícil concebir una comunidad de Estados en Iberoamérica en la que la cultura estuviera ausente o tuviera un papel poco relevante. La conformación política y la consolidación de la CIN se deben, en buena

2 J. A. Lozoya, La Secretaría General Iberoamericana: una nueva etapa en el desarrollo de la institucionalidad regional, *Tribuna Americana. Revista de Reflexión Política*, año 2005, n.º. 5, pp. 18-19 (cursiva añadida).

3 *Vid.*, las reflexiones de Y. Pico de Coaña, La identidad iberoamericana reflejada en las Cumbres, *Tribuna Americana. Revista de Reflexión Política*, año: 2005 n. 5.

parte, a la existencia de *lazos de índole cultural* entre los Estados de la región. No le faltó razón pues al entonces Ministro español de Asuntos Exteriores cuando afirmó que “la Comunidad Iberoamericana de Naciones, integrada por los Estados soberanos de lenguas española y portuguesa de América Latina y la Península Ibérica, constituye una comunidad natural, una auténtica familia de pueblos hermanados por una serie de *afinidades lingüísticas, culturales e históricas de gran profundidad*. Por ello tanto la doctrina como los mandatarios iberoamericanos siempre han señalado que se trata de una comunidad «preexistente» a los esquemas de concertación y de cooperación que sobre ella, a partir de ella y entre todos hemos ido construyendo”⁴.

Muchas de las realizaciones de la CIN tienen que ver con *las cuestiones de carácter cultural y con los derechos culturales*. Las políticas en materia de cultura están presentes en buena parte de los ámbitos de actuación de la Comunidad iberoamericana y, asimismo, la cultura se define como un *ámbito preferente y prioritario de la acción de los Estados iberoamericanos en el seno de la Comunidad* a la que pertenecen. La cultura es, por lo tanto, un componente esencial de esta Comunidad y se integra, como hemos dicho, en los perfiles que definen la identidad iberoamericana. No se puede decir que sea el único de los componentes de esta identidad pero sí uno de los más significativos. En realidad, habría que coincidir con Y. Pico de Coaña cuando ha indicado que “el conjunto de los seis elementos mencionados (historia, lengua, cultura, ordenamiento jurídico, religión y emigraciones) constituye la identidad iberoamericana, instrumentada en una concepción integral y liberadora del hombre y la sociedad que se va a reflejar en los contenidos de las Cumbres”⁵.

Incluso, más allá de la Comunidad iberoamericana en sentido estricto, las cuestiones que afectan al sector cultural están también presentes en *las relaciones bilaterales* entre los Estados iberoamericanos, formando un entramado político-normativo de sumo interés para su análisis y, asimismo, se aprecian en las *relaciones de alcance multilateral* que se establecen entre estos Estados, sobre todo las que se expresan a través de la constitución y desarrollo, en determinados espacios, de procesos de integración y cooperación que están conformados básicamente por Estados de raíz iberoamericana. Tanto en uno como en otro caso, un

⁴ M. A. Moratinos, Nueva proyección de Iberoamérica, *Iberoamérica: El mañana es hoy*, Madrid 2005, p. 53. “Las raíces de esta familia son muy profundas. Compartimos una parte importante de nuestra historia, nuestras lenguas -recíprocamente comprensibles-, un largo proceso de mestizaje, una tradición jurídica común y una diversidad de culturas afines. Los iberoamericanos no nos podemos entender plenamente sin la dimensión de “los otros” miembros de esta comunidad. Somos “radicalmente” iberoamericanos y ello nos da unas capacidades y oportunidades que debemos aprovechar, especialmente en este mundo crecientemente complejo y globalizado”, Salamanca 2005: reforzar los pilares del puente iberoamericano, *Revista de Reflexión Política*, 1 Semestre, 2005, p. 12.

⁵Y. Pico de Coaña, La identidad iberoamericana, reflejada en las Cumbres, *Revista de reflexión política Tribuna americana*, número 5. Las Cumbres iberoamericanas, *Revista de Reflexión Política*, año: 2005 n. 5, pp. 24-25.

esfuerzo de sistematización y coherencia permitiría quizá incorporar *los avances normativos que se produzcan en materia de cultura* en cada uno de esos ámbitos, para expresarlos y proyectarlos en el seno de la CIN. De manera simultánea, las decisiones de contenido cultural que se adopten por los Estados iberoamericanos en el marco de la Comunidad deberían tener consecuencias y repercutir en esos marcos de cooperación e integración a los que nos referimos.

La realidad iberoamericana desde la perspectiva cultural debería enriquecerse, partiendo de una clara distinción entre lo que es estrictamente iberoamericano y lo que no es, de las experiencias y actuaciones que se llevan a cabo por Estados iberoamericanos en otros marcos que no sean la CIN. Precisamente, la existencia, como decimos, no sólo de relaciones bilaterales muy intensas en el sector cultural entre el conjunto de los Estados de Iberoamérica sino, sobre todo, el tratamiento de la cuestión cultural en procesos de integración en los que todos los Estados son iberoamericanos. No deben apreciarse incompatibilidades entre los resultados obtenidos en esos *procesos de integración* y los logros alcanzados en la CIN. El objetivo es que los avances políticos y normativos en materia de cultura sean plenamente complementarios.

ii) Por otra parte, las indicaciones que se contienen en la Cumbre de Veracruz nos señalan el camino que debe conducir a que la cultura llegue a ser uno de los elementos centrales de la futura integración iberoamericana. En el Documento “Áreas Prioritarias para la Cooperación Iberoamericana” se identifica, con toda claridad, el Espacio Cultural Iberoamericano (ECI). En efecto, como se dice, “es una contribución de la región a la puesta en valor de su riqueza cultural en el concierto cultural internacional que parte de la premisa de que una Iberoamérica culturalmente fuerte será más reconocida y se desenvolverá con mayor éxito en su apertura a la globalidad. Es un Espacio que, como los demás, implica fines, valores, objetivos, programas, actores, medios, procedimientos e instituciones responsables”. Pero en este Documento hay dos expresiones que, aunque de manera tímida, avanzan en la línea de lo que debe significar la cultura en el seno de la CIN. Primero, se admite que es precisa la *integración cultural* en el espacio iberoamericano. En particular, se habla de “promover la integración regional en el ámbito de la cultura mediante acciones de cooperación y coproducción”, entre los Objetivos Estratégicos que se ha marcado el ECI. Ello significa que la cooperación es insuficiente para alcanzar los objetivos culturales de la Comunidad⁶. Segundo, se reconoce

⁶ Lo que está claro es que los programas que se han puesto en marcha hasta ahora, aunque útiles, no expresan, con toda intensidad, la integración cultural iberoamericana, en la medida en que están orientados y emplean herramientas típicamente de la cooperación internacional. Como se ha dicho, El Espacio Cultural Iberoamericano está integrado por 10 Programas: ADAI/IBERARCHIVOS, IBERBIBLIOTECAS, IBERCULTURA VIVA, IBERESCENA, IBERMEDIA, IBERMUSEOS, IBERMUSICAS, IBERORQUESTAS Juveniles, IBER-RUTAS y RAD; y dos iniciativas de Cooperación: IBERARTESANIAS e IBERMEMORIA SONORA. En él también deberían incluirse las actividades y programas de cooperación desarrollados por los organismos iberoamericanos (en especial la OEI y la SEGIB) en el ámbito de la Cultura.

que “el ECI presta atención particular a la meta de *favorecer el libre fluir* de las diversas expresiones culturales iberoamericanas”. *La libre circulación* debe consagrarse, sin duda, como un componente esencial de la integración cultural iberoamericana y los Estados deben establecer los mecanismos que permitan la libre circulación de personas, bienes y servicios de carácter y contenido culturales.

La afirmación de un ECI precisa, también, de decisiones que tengan un alcance no sólo político sino jurídico. Ha llegado el momento de que los Estados iberoamericanos adopten medidas en tres direcciones concretas: Por un parte, la incorporación de medidas y acciones en los ordenamientos jurídicos internos de los Estados de Iberoamérica que conduzcan a una aproximación (y si es posible armonización) de legislaciones en el ámbito cultural sobre la base de los valores y principios que inspiran la Carta Cultural Iberoamericana (CCI). Por otra parte, la celebración de *acuerdos bilaterales*, en cada uno de los campos que integran el ECI, para ir conformando jurídicamente este Espacio que permita la libre circulación. Por último, la adopción de *acuerdos multilaterales* en los que quede consagrado el principio de libre circulación de las personas y bienes de carácter cultural y se asegure su compatibilidad con los diversos esquemas de integración en los que participan los diversos Estados iberoamericanos.

El camino para llegar a la integración cultural en Iberoamérica será largo pero convendría dar un golpe de efecto afirmando el *significado irrenunciable del principio de la libre circulación cultural en el espacio común iberoamericano*. A partir de ahí, convendría la adopción de medidas y políticas que aseguren el éxito de un principio de esa índole. Desde la perspectiva jurídica, conviene, como hemos dicho, que se adopten medidas que se proyecten tanto en *los ordenamientos internos de los Estados iberoamericanos como en la adopción de instrumentos internacionales, sobre todo de carácter convencional*. Asimismo, correspondería también *introducir la CCI en algunos de los procesos de integración* que acontecen en la América ibérica. La CCI debería ser, por lo tanto, el punto de referencia de todas estas medidas y, con ello, constituirse en el instrumento “constitucional” del ECI.

Desde aquí, podemos detallar algunas de las decisiones que se deberían adoptar y que estén encaminadas a ir sentando las bases de la integración cultural en Iberoamérica:

- a) Una de las medidas más adecuadas sería la puesta en valor jurídico de la CCI en los *ordenamientos jurídicos internos*. Es una de las medidas de mayor eficacia jurídica para asegurar la aplicación efectiva de los contenidos de la CCI y asegurar, por ende, su desarrollo normativo con un *carácter vinculante* para el conjunto de los Estados iberoamericanos.

La incorporación de su contenido en los ordenamientos jurídicos internos es una garantía de éxito en la aplicación de este instrumento. La lectura de la propia Carta y su proceso de elaboración y adopción demuestran que la voluntad de los Estados iberoamericanos ha sido *ir consolidando normativamente el espacio cultural iberoamericano* sobre la base de las indicaciones contenidas en la CCI, también a través de las legislaciones internas. En tal sentido, convendría, al menos, actuar en las siguientes direcciones:

Proceder a la aproximación y armonización de las legislaciones internas en materia de cultura en el conjunto de los Estados iberoamericanos, como elemento esencial y pieza clave para la consolidación de un espacio cultural común. Estas herramientas jurídicas resultan especialmente útiles para que se vayan produciendo elementos de “integración cultural” en este espacio. Por supuesto, habría que tener muy en cuenta los diversos ámbitos y realizar, antes de todo, un listado muy detallado de los sectores, que se incorporan en la CCI, y que deberían tratarse en cada uno de los ordenamientos internos de los Estados iberoamericanos

Inclusión de referencias a la CCI como tal en los ordenamientos internos de los Estados iberoamericanos que deberían plasmarse, por lo menos: en los procesos de reforma constitucional que se lleven a cabo, de tal manera que las “nuevas” Constituciones que se vayan adoptando en el espacio iberoamericano recogieran una referencia general a la CCI como instrumento fundamental para el reconocimiento de derechos culturales y para el desarrollo de las políticas culturales; y, al mismo tiempo, convendría incluir las referencias a este instrumento, cuando proceda, en las legislaciones internas de cierto rango legislativo que versen sobre cuestiones culturales. Por ejemplo, en la legislación general sobre derechos de autor o sobre industrias culturales y creativas y en las legislaciones sobre patrimonio cultural.

Incorporación de los contenidos de la CCI en la legislación interna de los Estados iberoamericanos, de tal manera que los fines, principios y ámbitos de aplicación que se recogen en la CCI se reflejasen en las normas internas de diversa índole en las que se aborden cuestiones de contenido cultural.

b) Pero, también, *corresponde la puesta en valor jurídico de la CCI en la cooperación entre los Estados iberoamericanos*. La CCI, como declaración que emana de la Conferencia iberoamericana de Jefes de Estados y de Gobierno que agrupa al conjunto de los Estados iberoamericanos que han expresado su voluntad política decidida de consolidar el espacio cultural iberoamericano, debe constituirse *en el marco del que dimanen otros instrumentos jurídicos de alcance internacional y de carácter*

vinculante. Salvando las distancias, la CCI debería cumplir, en el ámbito de la cultura y en el espacio iberoamericano, el papel que, en materia de derechos humanos y con alcance universal, ha jugado la *Declaración Universal de Derechos Humanos*, de 1948.

Desde esta óptica, *las propuestas principales* para asegurar el valor jurídico de los contenidos de la CCI, serían, en esencia, adoptar medidas que afectarían a la puesta en marcha de *políticas culturales* en el espacio iberoamericano y al reconocimiento de los *derechos culturales* en este espacio. Se trata de la *celebración de acuerdos en los sectores prioritarios de la cooperación cultural iberoamericana*. Debe suceder, con el tiempo, que la CCI sea concebida como el instrumento inspirador para la adopción, en el espacio iberoamericano, *de convenios y acuerdos en el campo cultural*. Esta posición no es, a mi juicio, descabellada ya que, por un lado, sería el resultado lógico del proceso de conformación y desarrollo normativo de la CCI y, por otro lado, la Carta cumpliría de esta manera las funciones y objetivos que implícitamente están recogidos en ella. En realidad, estaríamos en presencia de un instrumento de “naturaleza constitucional” en el espacio cultural iberoamericano que serviría de marco para la celebración de acuerdos de contenido y alcance internacional entre los Estados iberoamericanos.

Las propuestas se podrían hacer efectivas, al menos, en los siguientes aspectos:

Correspondería elaborar, en el espacio iberoamericano, una Declaración y/o un convenio general sobre la diversidad cultural, acorde con lo previsto en la *Convención de la UNESCO sobre la protección y promoción de la diversidad de las expresiones culturales*, de 2005, que supusiera un desarrollo normativo de esta Convención y un instrumento que recogiera las especificidades en el espacio iberoamericano.

Parece conveniente ir abriendo el camino de las relaciones convencionales, al menos en tres ámbitos muy específicos como son: *las industrias culturales y creativas, los derechos de autor y el patrimonio cultural*. El objetivo final es convertir en vinculante lo que se deriva de los fines, principios y contenidos que están presentes en la CCI. Al mismo tiempo, tendría cabida la adopción de acuerdos que trataran las cuestiones concernientes al *tráfico ilícito de bienes culturales y su restitución*, específicamente en el espacio iberoamericano.

La *incorporación de referencias a la CCI o la incorporación de derechos de índole cultural en una Carta iberoamericana sobre derechos humanos*.

Una Carta así debería contener alguna referencia a la CCI en el capítulo correspondiente al reconocimiento de los derechos culturales. Con ello, sería un instrumento útil a los efectos de interpretación del contenido y alcance de los derechos que se reconocen y a la hora de fijar los límites de dicho reconocimiento. Eso sí, cabría, al mismo tiempo, incorporar derechos de carácter cultural en ese eventual instrumento sobre derechos humanos.

Con todo, hay que ir despejando el camino que conduzca a la integración cultural iberoamericana. Se ha conformado, desde la óptica política y con relevantes aspectos jurídicos, una comunidad entre los iberoamericanos capaz de proyectar su acción en la escena internacional. “Iberoamérica es una Comunidad plural y diversa, pero unida sobre la base de elementos de identidad compartidos y cohesionada a través de sus principios y valores comunes. Una Comunidad que se proyecta hacia el resto del mundo y que puede realizar significativas aportaciones en los diferentes escenarios internacionales”⁷. Por ello, se hace preciso potenciar y fortalecer aquellos elementos que mejor definen la esencia de esta comunidad. Traducirlos en términos jurídicos con la finalidad de potenciar e impulsar una comunidad de este tipo.

No es difícil sostener que *las cuestiones culturales* ocupan un lugar de privilegio en la CIN y, asimismo, es fácil descubrir que la existencia de esta Comunidad se debe, en su formulación más tradicional e histórica, a la presencia de lazos de índole cultural entre los Estados de la región iberoamericana que han conformado un amplio acervo en esta materia. Iberoamérica es la primera potencia mundial en el sector cultural. No obstante, es mucho más complicado traducir los esfuerzos de cooperación cultural que están teniendo lugar en Iberoamérica, así como sistematizarlos y orientarlos hacia el logro de los objetivos que se han marcado en el espacio cultural común. Por si fuera poco, resulta extraordinariamente complicado encontrar fórmulas jurídicas y normativas a través de las cuales se materialicen las expresiones de cooperación entre los Estados iberoamericanos en el campo de la cultura. Por esto, adoptar instrumentos de naturaleza y alcance jurídicos es una tarea que debe comenzar y que, con seguridad, produciría resultados espectaculares. Proporcionar a Iberoamérica un “marco constitucional” en materia de cultura que estuviera integrado por los principios estructurales que han de regir las relaciones culturales en el espacio iberoamericano y que se viese enriquecido por legislaciones, normas y reglamentaciones supondría, con toda seguridad, una consecuencia lógica de la cooperación que ya existe entre los Estados de la región en el campo de la cultura.

⁷ La Comunidad Iberoamericana. Secretaría General Iberoamericana, www.segib.org.

La integración cultural en Iberoamérica no sólo es posible sino necesaria. La cultura no debe quedar en el campo de la mera cooperación entre los iberoamericanos. Las Cumbres iberoamericanas, pese a lo que se diga, siguen siendo un instrumento útil para impulsar la realidad iberoamericana en la escena interracial. Pero ha llegado el tiempo de que Iberoamérica se exprese, con toda nitidez, en las relaciones internacionales contemporáneas. La cultura es, con toda seguridad, un campo muy idóneo para que esto suceda.



LA CULTURA EN LA AGENDA IBEROAMERICANA

Silvia Fajre

Directora del Comité de Cultura y

Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI)

La riqueza cultural iberoamericana, que se nutre de su realidad sorprendente, denota una enorme diversidad y calidad, y también exhibe sus deudas que necesitan ser saldada perentoriamente.

El papel de la cultura en la región, en ese sentido, se vincula al afianzamiento de la gobernabilidad, propiciando un desarrollo que contemple las realidades y aspiraciones de cada comunidad, fortaleciendo su capital social y sus instituciones.

Se tienen que formular nuevos paradigmas de desarrollo y la cultura debe jerarquizarse en la agenda pública para constituirse en una parte insoslayable de ese proceso. Estos conceptos no siempre son percibidos por quienes toman las decisiones ni por la sociedad, lo que es peor aún. En algunos casos, las políticas culturales son visualizadas solo como la agenda con oferta cultural del Estado, lo que se refleja en la asignación de recursos para la gestión (en muchos casos, menos del 1% del presupuesto y cuadros técnicos insuficientes). En contraposición con esa concepción, Jesús Prieto del Pedro¹ sitúa la cultura “como dimensión central de la condición humana”. La cultura es el activo más importante de una comunidad.

¿Cómo construir una cultura que nos ayude a crecer?

Es la era del saber, los países que no lo comprendan quedarán rezagados o fuera del sistema global, por eso los recursos humanos y el capital social son palancas poderosas del desarrollo. En la región se registra una importante debilidad en las esferas científica y tecnológica, esto conlleva fragilidad y dependencia; resolverlo implica privilegiar la educación con una inversión significativa y sostenida, premiando el conocimiento y proporcionando los recursos formados en todos los procesos, lo que permitirá un crecimiento individual y colectivo.

La educación no debe estar segregada según las clases sociales, porque así el primer nivel de oportunidad para todos e integración social, se malogra. Es urgente generar mayor calidad educativa en los niveles sociales más bajos, para cortar la trasmisión intergeneracional de la pobreza.

¹ Jesús Prieto del Pedro. “El papel político y económico, social y cultural de la comunidad iberoamericana en el contexto mundial”, XIII Cumbre Iberoamericana Panamá 2013.

La educación es solo uno de los *input* que recibe un individuo en su vida. Muchas de sus conductas estarán relacionadas con lo aprendido de su entorno familiar y social. Por lo tanto, el ámbito en el que se forma es fundamental.

La cultura es la matriz de los patrones relacionales y organizacionales, es el proceso colectivo más significativo en la construcción de valores, hábitos y costumbres y también es una caja de herramientas para afrontar los desafíos que imponen el presente y el futuro, por eso, los más vulnerables son los que más la necesitan y muchas veces son los más despojados de ella.

Los procesos de inclusión más efectivos trabajan con sinergia entre cultura -procesos más rápidos y lábiles- y educación -más sostenidos y a largo plazo.

Pese a su disminución en la región, la pobreza sigue ocupando un lugar central. Es importante, en ese sentido, que el sistema político sea un sustrato sólido para el crecimiento y la competitividad.

La cultura es estratégica en el afianzamiento democrático. Para ello, hay que fortalecer sus valores que se han expandido y sostenido, no sin costes.

La democracia aún con carencias ha demostrado ser un sistema político válido. En Argentina, el 78,2% la eligen sobre cualquier modelo político (Romer²) aunque con el ascenso de la clase media, en la región se registran niveles de insatisfacción. Pero su construcción no es fácil ni rápida, exige una cultura democrática, aceptada y ejercida por los distintos grupos sociales y por sus instituciones.

Como somos producto y productores de la cultura, debemos revisar cuáles de nuestras conductas ayudan a esa construcción y cuáles perpetúan el desencuentro.

La cultura no siempre nos une. Si se tejió con intolerancia e intereses individualistas, también nos enfrenta. La intolerancia destruye, porque destruye no sólo al destinatario, sino también a quien la porta. También el individualismo extremo lleva a quebrar la empatía, generando indiferencia y también la indiferencia, mata.

Entre las deudas de la cultura está recuperar los conceptos y procesos modelados en la fragua de la democracia; los valores éticos, la construcción

² Romer Graciela, "Sociedad, cultura y valores en el Bicentenario de 1816 - 2016"; Encuesta publicada en *Clarín Especial* mayo de 2016, directora de la Consultora Graciela Romer y Asociados y socióloga.

de la ciudadanía y el fortalecimiento institucional. Valores centrales para la convivencia, que muchas veces la comunidad y sus instituciones han devaluados tanto, que los vacían de contenido. Muchas de las dificultades y penurias de los ciudadanos se originan allí y su reversión solo puede provenir de cambios culturales

Valores éticos

Es necesario expandir y profundizar los valores éticos para alcanzar un mayor crecimiento individual y social.

Nuestras sociedades poseen rasgos de intolerancia y violencia que afectan a nuestro pensamiento colectivo. La verdad es una suma de miradas diferentes y el diálogo nos permite abordarla para alumbrar cosas nuevas. El autoritarismo asfixia el diálogo al imponerse: “La violencia sucede cuando colapsa el diálogo y no pueden construir sentido conjuntamente”, nos dice Gianfranco Cecchin.³

La igualdad presenta en la región una brecha de acceso a los derechos plenos, en relación al género, clases sociales o etnias.; y esto colisiona con la libertad.

La cultura tiene entre sus objetivos ampliar la posibilidad real de elegir. Es el principio indispensable para pensarnos a nosotros mismos con reconocimiento de nuestra identidad real y deseada.

En el mundo actual, el pensamiento único es inviable; llevó a la civilización a destruir culturas completas. Cuando se arrasa con una cultura, toda la humanidad pierde. La diversidad es el signo de estos tiempos, incluso toda nación contiene identidades disímiles, pero es preciso que se articulen en una trama común. La región es plural por definición y es un gran atributo para el desarrollo. Si necesitamos la innovación, recordemos que la misma se cultiva en la diversidad.

El respeto y la empatía son ingredientes clave para facilitar la inclusión, una deuda largamente postergada. Eso implica tender puentes entre lo diferente con el fin de facilitar la inclusión. Gran parte de nuestra cultura desarrolla la crítica y la descalificación. El incremento del *bullying* y del feminicidio indica una cultura con descalificación como sustrato en estas relaciones.

La inequidad, la injusticia y la desigualdad son el caldo de la violencia y enfrentamiento. La desigualdad produce más violencia que la pobreza.

³ Cecchin Gianfranco, “Construccionismo social e irreverencia terapéutica” (páginas 333- 347), *Nuevos Paradigmas, Cultura y Subjetividad*; Editorial Paidós, 1998; director del Centro Terapias Familiares de Milan.

En la región, si bien hubo algunos progresos en los niveles de equidad, se registra una gran inequidad económica, institucional y cultural, que quizá explique el aumento de la violencia.

La globalización no resolvió las desigualdades, las agudizó. Regiones enteras quedaron fuera del sistema. El ex presidente del gobierno español, Felipe González, señaló hace poco que “...en Davos se advirtió que la distribución tan desigual de la riqueza puede hacer insostenible el sistema”. En sus declaraciones estaba considerando estrictamente el punto de vista de la eficiencia del sistema.

Construcción ciudadana

La cooperación es básica para el desarrollo. El hombre requiere de esa red social que lo contenga, lo proteja y le ayude a crecer siendo él mismo. Es parte importante del capital social en nuestras comunidades, la fecundidad de los vínculos de nuestros países es una de las claves de satisfacción que surge en la encuesta de la “Felicidad de la Naciones”⁴. Debemos pensar en el otro como una parte significativa de nuestra vida y actuar en consecuencia, comprometiéndose en proyectos comunes

La delincuencia aislada y organizada ha aumentado en la región permeando todas las áreas. La realidad muestra un entrecruzamiento complejo entre lo legal y el paralelo. La falta de reglas claras y aplicadas a todos desata la ley del más fuerte. El sistema se vuelve caótico y pierde la capacidad de regulación. Para revertirlo es necesario que se lean las ventajas que aporta el funcionamiento colectivo dentro de la legalidad.

La ausencia de un Estado justo y eficiente genera descreimiento, la impunidad retroalimenta la falta de legalidad, se extiende “la justicia por mano propia” y destruye los lazos sociales. Requerimos una justicia independiente y transparente, que permita depositar en sus mecanismos jurídicos nuestros conflictos.

¿Cómo fortalecer estos valores muchas veces “abstractos” para la gente? Transformándolos en valores culturales prácticos, que ayuden a resolver sus problemas. Aprender las reglas de juego permite empoderar a la población, construyendo ciudadanía. Una cultura democrática necesita ciudadanos y un ciudadano es aquel capaz de promover algo más allá de sus propios intereses y de las urgencias del presente, tal como sostiene la politóloga Chantal Delsol.⁵ Para que la ciudadanía sea parte activa en

4 Carballo Marita, *la Felicidad de las Naciones Realizados en 165 países*

5 Delsol Chantal, *Populismos, una defensa de lo indefendible*; Editorial Ariel, 2015; Miembro de la Academia de Ciencias Morales y Políticas, Directora del Instituto de Investigación Hannah Arendt.

una sociedad es necesario que cada individuo se sienta escuchado y que participe en las decisiones.

Fortalecimiento de las instituciones

El fortalecimiento de las instituciones es forzosamente necesario para la construcción democrática, en su perfil y calidad. Requerimos instituciones decentes, que cumplan sus objetivos y que respeten la ley, esa es la moral indispensable, con recursos formados para ser eficientes y una comunidad que las respete y controle.

Las instituciones que defraudan a la comunidad generan escepticismo y desconfianza porque su responsabilidad social y legal es proteger a los ciudadanos y sus intereses. Por eso, es necesario que recuperen su confianza y establezcan nuevamente el contrato social indispensable.

La corrupción corroe la credibilidad de las instituciones; no es un daño colateral, es medular y siempre afecta a las poblaciones más vulnerables. Según Jared Diamond, en su libro *Sociedades comparadas*⁶, las instituciones de calidad son significativas a la hora de crear riqueza en los países. Esto está muy relacionado con la economía actual, donde la riqueza no está directamente vinculada con sus recursos naturales, sino con los recursos humanos, con su capacidad de innovación y de organización para el desarrollo.

Los procesos de quiebra de la paz conspiran contra los logros alcanzados por las comunidades y los procesos de desarrollo. ¿Cómo podemos lograr una cultura de paz? ¿Cómo llevamos a cabo eso que todos aspiramos y que no podemos alcanzar plenamente?

La paz es una utopía necesaria para encaminar nuestras decisiones. La guerra es el desencuentro máximo de la humanidad, su ausencia no garantiza una sociedad sin violencias, para ello debemos trabajar en una cultura de la paz.

En su búsqueda, no solo hay que resolver conflictos en forma coyuntural sino que hay que transformar las causas que originan los conflictos. La construcción de relaciones más democráticas, más justas y equitativas es un paso significativo hacia ese objetivo pero sin olvidarnos lo que afirma Lederach: “Lejos de concebir la paz como un estado final estático, hay que concebir la paz como una continua evolución de un desarrollo de las relaciones sociales”.⁷

6 Diamond Jared, “Sociedades comparadas”, Editorial Debate, 2016.

7 Juan Pablo Lederach. “Definiendo la transformación del conflicto”. Pag 11. Corresponde al capítulo 3 *The Little Book of Conflict Transformation*. Good Book, Intercourse , 2003.

Este proceso debe comprometerse con el cuidado del planeta, nuestro mayor patrimonio, porque no podemos encarar un desarrollo si éste no es sostenible. La región tiene una diversidad biológica relevante y se destinan recursos mayores para su cuidado que en otras regiones. Sin embargo, hay que acrecentar los esfuerzos porque son reservas estratégicas del planeta cuyo cuidado requiere políticas permanentes; podemos recuperar los saberes ancestrales y las nuevas tecnologías al servicio del desarrollo sostenible. El mundo depende de cuánto lo cuidemos, de esta manera propiciaremos la equidad intergeneracional.

En esta construcción debe estar el pasado, compartiendo raíces, y debe facilitar el presente y proyectarse en el futuro. El patrimonio, que es la amalgama social por excelencia, nos permite afianzar nuestra identidad, aceptando y validando que ésta es multideterminada, dinámica y se retroalimenta. Su reconocimiento nos permite articular más exitosamente con el mundo.

Requerimos una cultura que nos sitúe en la aldea global, parados en nuestra identidad plural y dinámica, que impulse nuestras potencialidades, mejore los parámetros de calidad social de todas las comunidades y aumente la competitividad

Para competir no solo basta mejorar la productividad e incrementar la innovación con sostenibilidad. Hay que poner en valor nuestro capital; esto implica la articulación de la gran diversidad cultural y biológica, preservando las facetas únicas del caleidoscopio iberoamericano.

Si no trabajamos la cultura en esa dirección, corremos el riesgo de avanzar enfocándonos solamente en sus productos y desdibujar su objetivo esencial: mejorar la vida de la gente, que es el sentido más profundo de la construcción cultural.

LA CULTURA EN LA LA AGENDA IBEROAMERICANA

Jordi Bacaria

Centro de Estudios y Documentación Internacionales de Barcelona
CIDOB

Desde una perspectiva teórica, el ámbito cultural domina prácticamente otros muchos ámbitos tales como el político, el económico o el social. Existe una cultura política, que puede tener muchos elementos comunes en valores compartidos en distintos países iberoamericanos. También se puede hablar de cultura económica, como por ejemplo lo ha sido la llamada “cultura de la estabilidad” que es la que se deriva del “Consenso de Washington” y que en España y Portugal ha estado determinada por el propio Tratado de Maastricht y en otros países de Iberoamérica ha sido introducida vía Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial. La cultura social definida como el medio ambiente social de las creencias, los conocimientos y las prácticas conecta con las nuevas teorías de la innovación a través del ambiente social para su difusión y el conocimiento tácito (a lo Polanyi) que cuando es codificado (explícito) establece una de las bases para el desarrollo económico.

Hay razones suficientes para que la cultura incida o deba incidir en la construcción de la agenda Iberoamericana en un sentido amplio, y en consecuencia en la práctica, esta agenda debería establecer prioridades y planes por etapas dada la imposibilidad de abarcarlos todos a la vez con recursos limitados.

Dadas las dificultades y la incomodidad para la construcción de una agenda política iberoamericana en un marco de concordia y cooperación, es útil destacar los elementos que unen, más que los que puedan generar conflicto y controversia que nos alejaría del consenso. La cultura en su vertiente más social, tal como la descrita más arriba, debería facilitar la construcción de tal agenda, aunque ello suponga un revisionismo profundo.

En la agenda iberoamericana también se podría utilizar el lema de la Unión Europea de “Unida en la diversidad”, o “*In varietate concordia*”. La cultura iberoamericana es rica porque es diversa y se ha preservado en algunos

casos de manera resistente a lo largo del tiempo. Para capitalizar tal cultura habría que evitar su homogeneización, que si bien podría argumentar que es para hacerla más comprensible, no por ello sería más atractiva y además tendería a empobrecerse. Lo cual no significa que en la difusión del conocimiento codificado esta cultura deba tomar las ventajas de una “*lingua franca*” o vehicular de referencia para que alcance su máxima eficacia.

Hay componentes clásicos del ámbito cultural que se pueden considerar desde el punto de la diversidad. La lengua por ejemplo. La protección de las lenguas minorizadas “indígenas” es un elemento de la preservación de la cultura Iberoamericana, incluso cuando estas han sido más tácitas que codificadas. Hoy estas lenguas indígenas debido a la migración, incluso penetran en determinados ámbitos de la península Ibérica y alcanzan una dimensión social y local de comunicación en determinadas comunidades. Y aunque no permean fuera de un círculo cerrado, gracias a las nuevas tecnologías y a los menores costes de comunicación, se preservan lejos de sus comunidades originales. Por esto no se pueden reducir las lenguas iberoamericanas al español y el portugués, a pesar de su importancia como lenguas vehiculares, ya que se corre el riesgo de perder la riqueza de tal diversidad.

Y sin embargo lo que señala Alan Blinder para la lengua inglesa: *los americanos y residentes de otros países de habla inglesa, deberían estar menos preocupados en el desafío de China que provienen de la manufactura y deberían estar más preocupados por el desafío de India, que proviene más de los servicios ya que India está aprendiendo a explotar su todavía fuerte ventaja comparativa en inglés.* Algo parecido pero en este caso a favor de la lengua española, es el desafío de la ventaja comparativa de estas lenguas, que se sitúa cada vez más por razones de coste, en los servicios producidos en los grandes países de América Latina, en lugar de España.

En cuanto a lenguas, la Unión Europea es un ejemplo. Hay 24 lenguas oficiales para 28 países miembros (incluso con 27 países seguirán siendo 24 lenguas). Aunque esto pueda parecer un coste excesivo, porque en la UE hay una plantilla permanente de 1.750 traductores y 600 asistentes, la Comisión tiene uno de los mayores servicios de traducción del mundo, al que hay que añadir 600 intérpretes a tiempo completo y 3.000 autónomos, éste es el coste necesario para preservar la unidad en la diversidad y el derecho a la participación en la política.

No hay pues costes excesivos si gracias a estos se contribuye a la cohesión política y social. A pesar de los problemas que hoy afligen la UE, ¿alguien puede pensar que sin haber resuelto el tema de las lenguas el problema

sería menor? La lengua es comunicación y es derecho, nadie podría ser elegido para un cargo público si no se reconociera este derecho. Tampoco nadie debería ser juzgado en una lengua que desconoce y esta es una práctica probada en algunos países de Iberoamérica. Estamos en el ámbito de los derechos humanos. Es cultura, es apropiación y es comunicación. La cultura en la construcción de la “agenda Iberoamericana” debería considerar estos valores y los derechos de la persona, porque como dijo Benito Juárez, “*Entre individuos como entre naciones, el respeto al derecho ajeno es la paz*”. Cultura por lo tanto es, respeto al derecho ajeno, tanto entre naciones como entre individuos.

Y este aspecto cultural iberoamericano, este extraño crisol, sigue sin resolverse si atendemos las duras y crudas palabras de la publicación póstuma de Carlos Fuentes, cuyo manuscrito no quiso entregar a los editores mientras el conflicto armado en Colombia no llegase a su fin:

“La negritud cubana es un latido oscuro, un secreto, una ceremonia de pecado y reparación, a la vez que de salud y de éxtasis mortal, que bien puede coexistir (lo que es complemento indispensable) con la larga trayectoria occidental cubana, de Heredia a Carpentier, ambos prácticamente franceses. El criollo cubano tiene un fantasma corpóreo, la cultura negra, y un cuerpo fantasmal ideológico, el del occidente colonial. En cambio, los mexicanos y los colombianos no teníamos este pacto de cultura con nuestros componentes adversos. En México se consagraba el mundo indígena, pero solo a condición de que estuviese muerto o encerrado en los museos. Cuauhtémoc, el último emperador azteca, tenía su estatua en el paseo de la Reforma; el conquistador Hernán Cortés era execrado, ni a placa llegaba. Pero hablábamos y escribíamos en español, no en náhuatl, y a los indios vivos los tratábamos peor que un conquistador español. (...) Pero una nación no es su poder sino su cultura”

(Aguiles o El guerrillero y el asesino; Alfaguara 2016, pp. 55-56)

Una nación no es su poder sino su cultura y de aquí se podría reinterpretar que el iberoamericanismo no es su poder sino su cultura. Argumento suficientemente poderoso para la inclusión de la cultura en la construcción de la agenda Iberoamericana.

Podríamos poner otros muchos ejemplos de cultura: la cultura de preservación del medio ambiente y de lucha contra el cambio climático, que requiere un cambio de paradigma cultural individual para que tenga éxito, pero también social y sobre todo político. Sin embargo, para acabar esta introducción hay que destacar el ejemplo de la llamada “cultura de la


paz”, que ha sido de gran importancia en la negociación del proceso de paz en Colombia, aunque por el resultado del plebiscito de 2 de octubre parece que la “cultura de la paz” no se ha extendido lo suficiente para su culminación y éxito.

La cultura de la paz, según resolución (53/243) de la ONU, consiste en una serie de valores, actitudes y comportamientos, que rechazan la violencia y previenen los conflictos, tratando de atacar sus causas para solucionar los problemas mediante el diálogo y la negociación entre las personas y las naciones, teniendo en cuenta un punto muy importante que son los derechos humanos, pero así mismo respetándolos e incluyéndolos en esos tratados

Colombia ha dado a la región y al mundo un ejemplo de cultura de la paz. Quizás insuficiente porque no ha permeado totalmente en su población y ha resultado incomprensible para muchos de los votantes del 2 de octubre. Quizás los primeros los que se han abstenido. Y como en la apertura de la VI Conferencia Internacional RIBEI, el miembro del equipo negociador del Gobierno colombiano, Frank Pearl ha destacado, *“la esperanza está en la generación de los jóvenes más generosa y balanceada que nuestra generación”*, y quizás también los que hasta hoy han tenido más oportunidades de haber sido educados en la cultura de la paz.

No se debería renunciar y menos ahora, a incluir la cultura de la paz en la construcción de la agenda Iberoamericana.

DESPUÉS DE LA BONANZA:
EL CAMBIO DE CICLO
ECONÓMICO
EN AMÉRICA LATINA
DEPOIS DA BONANÇA :
A MUDANÇA DO CICLO
ECONÓMICO
NA AMÉRICA LATINA





PANORAMA ECONÓMICO DE AMÉRICA LATINA

Germán Ríos

Director Corporativo de Asuntos Estratégicos
CAF - Banco de Desarrollo de América Latina

Es indiscutible que en los últimos veinte años América Latina experimentó importantes avances. La buena gestión macroeconómica y un entorno externo favorable, permitieron a la región superar grandes retos en un período relativamente corto. Entre 1994 y 2014 se lograron reducir los niveles de deuda externa, controlar la inflación, atraer importantes flujos de inversión extranjera directa (IED) y generar mayores y mejores puestos de trabajo en el sector formal; y, adicionalmente, gracias a la adecuada gestión de la economía y a la aplicación de políticas sociales efectivas, se consiguió que la población afectada por la pobreza se redujera en 18 puntos porcentuales, pasando de 45,8% a 28%, una situación que fue acompañada de un crecimiento sin precedentes de la clase media.

América Latina decreció 0,02% en 2015 y cifras preliminares indican una contracción mayor en 2016, de cerca de 0,55%. A pesar de que se espera que el crecimiento regrese a la senda positiva en 2017, esta situación de dos años consecutivos experimentando tasas de crecimiento negativas es algo que no ocurría en América Latina desde comienzos de la década de los ochenta es distinto al de aquella época.

Actualmente, el crecimiento regional es altamente heterogéneo y está sesgado por el peso de las economías de Argentina, Brasil, Ecuador y Venezuela, que representan el 54% del PIB regional, y acumularon importantes desequilibrios durante la época de bonanza. Ahora, con una situación externa adversa, estos países se vieron obligados a realizar fuertes ajustes que afectaron su crecimiento. El resto de países que conforman el 46% del PIB regional han sabido gestionar la abundancia a través del diseño y puesta en marcha de políticas macroeconómicas prudentes y, aunque también se ven afectados por las condiciones externas negativas, continúan creciendo a tasas superiores al 2,5% en promedio.

La región en su conjunto enfrenta un entorno internacional plagado de incertidumbres: la desaceleración del crecimiento global, el cambio del modelo de crecimiento de China, la progresión de la normalización monetaria que lleva a cabo la Reserva Federal de EEUU, y la fragilidad de la economía mundial. Estos factores han ocasionado una reducción en la demanda de materias primas, el fin del crédito abundante y barato, la desaceleración

de flujos entrantes de IED y el incremento en la volatilidad de los flujos de capitales financieros. Todos ellos tienen un importante efecto para la región y han dejado al descubierto problemas estructurales que no se han logrado corregir durante los años de bonanza. A pesar de los avances alcanzados en la gestión macroeconómica y en la mejora social, la región sigue mostrando un importante retraso en materia de productividad, continúa siendo la región más desigual del mundo y presenta una importante debilidad a nivel de desarrollo institucional.

El gran reto de América Latina consiste en diseñar y poner en marcha una agenda integral de reformas estructurales que, preservando las ganancias obtenidas durante el ciclo expansivo (mejores políticas macroeconómicas e importantes avances sociales), permita avanzar en las materias pendientes a nivel microeconómico, buscando alcanzar un crecimiento a largo plazo, sostenible y de calidad.

Esta agenda integral de reformas debe enfocarse a adoptar medidas para restaurar el crecimiento económico regional. Para ello es importante: fortalecer la política fiscal, mediante un ajuste inteligente que analice la composición del gasto, cuide los niveles de endeudamiento y busque una mejor recaudación por el lado fiscal; mantener la credibilidad de los bancos centrales y de la política monetaria, una tarea que ha costado mucho en la región y que se debe preservar; y ser creativos y utilizar nuevos mecanismos de financiación, tales como las Asociaciones Público Privadas (APP) y fondos de infraestructuras, para atraer IED de calidad en sectores no tradicionales. Pero, principalmente se debe avanzar en la transformación productiva que permita incrementar la productividad y desarrollar cadenas de valor regionales, que sirvan de puente para insertarse en los procesos de producción globales. Una tarea que requiere cerrar la brecha de infraestructuras existente, mejorar la calidad de la educación, y desarrollar políticas públicas que fomenten la innovación y la diversificación de las economías de los países de América Latina.

La región no parte de cero. América Latina tiene un importante potencial gracias a una impresionante dotación de recursos naturales, que deben ser aprovechados como pilar de crecimiento sostenible a nivel regional. Por ejemplo, América Latina cuenta con el 40% de la biodiversidad del planeta, el 33% de las reservas de agua dulce del mundo, cuantiosas reservas de minerales y recursos energéticos, y una enorme capacidad de producción de alimentos.

También es importante reconocer que existen otras fortalezas. En primer lugar, un importante aprendizaje de crisis del pasado y con estabilidad macroeconómica en la mayoría de los países de la región. Esto ha llevado a una situación de importantes reservas internacionales, bajos niveles de deuda

pública, sistemas financieros sólidos y adecuadamente regulados, y tipos de cambio flexibles que sirven como estabilizador automático ante choques externos. En segundo lugar, una clase media consolidada, que demanda mayores y mejores bienes y servicios. Población que además, se encuentra en situación de bono demográfico, con una importante proporción joven y en edad de trabajar, que con las políticas de educación y aprendizaje adecuadas, podría convertirse en mano de obra cualificada y productiva. En tercer lugar, un conjunto de empresas muy potentes, las llamadas Multilatinas, que son líderes mundiales en varios sectores, tales como la agricultura, la minería y las manufacturas.

En síntesis, en un entorno externo complejo, con menos espacio para aplicar medidas de ajuste, América Latina debe buscar avanzar en la transformación productiva que le permita modernizar su estructura productiva y aumentar la competitividad para lograr una mayor diversificación económica que agregue cada vez más valor a la producción de bienes y servicios, generando más empleo formal para continuar reduciendo la pobreza y la desigualdad. Esto sin olvidar que tiene grandes fortalezas que deben ser la llave para alcanzar una mejora continua de la calidad de vida de los latinoamericanos.



LAS TRAMPAS DE “LA BONANZA” Y EL NUEVO CICLO DE LA NOSTALGIA

Javier Bonilla Saus

Miembro de la Comisión Directiva

Consejo Uruguayo de Relaciones Internacionales (CURI)

Universidad ORT Uruguay

Construcción ciudadana

La década larga de “bonanza” que usufructuaron nuestros países ha terminado. Después de esa década, la mayoría de las economías latinoamericanas pasaron de una corta fase de “estancamiento” (años 2013-2014, con crecimientos del PIB del orden de 1%, muy lejos de los anteriores que giraban en torno al 5% anual)¹, a una clara retracción que parece ir in crescendo y cuya duración amenaza con ser larga.²

En 2015, América Latina tuvo ya una contracción promedio del PIB del orden del -0,5%. *Latinobarómetro* prevé otra disminución, ahora del PIB *per cápita* de -0,8%, para 2016.³ Sin embargo, todavía hay excepciones donde el crecimiento económico se mantiene: parte de Centroamérica, Perú, Paraguay y, parcialmente, Colombia.⁴

No creo que tenga sentido intentar un análisis detallado de las causas de la desaparición de esa “bonanza” hace, aproximadamente, unos cinco años. No es el objetivo de esta mesa analizar las razones o causas de la crisis: lo que aquí se nos pregunta es: ¿Cómo habrá de ser el “nuevo ciclo económico” de América Latina?

1 OCDE/CAF/CEPAL, (2015. 4). “Informe perspectivas de América Latina 2016 – Hacia una nueva asociación con China”. Resumen.

2 “Los países de América Latina y el Caribe atraviesan por un período de lento crecimiento y acrecentada incertidumbre sobre el futuro que obliga a los gobiernos a priorizar la gestión de corto plazo para minimizar el impacto en el empleo y también perseverar en la reducción de la pobreza y la desigualdad que, en los últimos cinco años...no muestran mejoría.” BITAR, S. (2016, 9). En *Las tendencias mundiales y el futuro de América Latina*”, Serie Gestión Pública No. 78, CEPAL.

3 Mientras que, en 2010, ese mismo indicador crecía en +6.0% sobre el año anterior. Ello demuestra con más claridad la magnitud y el impacto económico y social que puede llegar a tener la crisis actual, que el mero seguimiento de la evolución “pura” del PIB, LATINOBAROMETRO INFORME 2016, (2016, 10), CAF/IDB/ Buenos Aires.

4 Las variaciones de los PIB nacionales de la región correspondientes al año 2015, son bastante divergentes. Mientras que Centroamérica crece un 4.7%, el Perú 3.3%, Paraguay y Colombia en torno al 3.0%. Son cifras menores que las del crecimiento de la década anterior, pero que indican, igualmente, un crecimiento. En el extremo opuesto, Venezuela sufre, en el mismo período, una caída del -5.7%, Brasil otra de -3,3 % mientras que el conjunto de América del Sur registra una contracción del -1,7%, y América Latina en su conjunto cae un -0,5%. (op. cit. OCDE/CAF/CEPAL, (2015. 4-9).

5 Las actuaciones del evento fueron publicadas en: SANTA GADEA, R, Ed. (2015): “Simposio Internacional Economía y Política Regional, Hemisférica y Mundial: Cambios y tendencias en tiempos de crisis”, CAF – Universidad del Pacífico, Lima, Perú.

Muchos de los aquí presentes hoy, estábamos reunidos en 2012 en Lima en un Simposio⁵ y no recuerdo que, allí, “la bonanza” de entonces fuese saludada con particular esperanza. Una breve relectura de los textos de aquel momento revela, sobre todo, posiciones de “extrema prudencia” sobre el rumbo futuro de la economía latinoamericana.

La publicación de lo discutido en ese evento permite recordar la manera como ya se veía, a mediados de 2012, el creciente proceso de deterioro de la mayoría de las economías latinoamericanas sin que se hubiese constatado, aún, toda su magnitud. Sorprenden algo nuestras cautelas de entonces sobre una situación económica cuyo deterioro era evidente pero de la que nos mostrábamos reticentes a resaltar en toda su profundidad.

Un primer ejemplo de lo señalado

*“Hay entonces, por decirlo de alguna manera, condiciones para tener moderadas expectativas por el auge del comercio exterior, pero no las hay tanto para fundar la existencia de circunstancias realmente propicias que lleven a avanzar en términos de crecimiento y desarrollo económico en sentido fuerte”.*⁶

Esta primera, y en el fondo tímida, aseveración se apoya en dos dimensiones de aquella coyuntura final de la “bonanza” que, en aquel momento, no aquilatábamos adecuadamente.

- Por un lado, no veíamos llegar lo que en 2014 era ya un escenario macroeconómico generalmente aceptado:⁷ incluso el Banco Mundial entendía que la caída del crecimiento tendría un alto coste para los objetivos del año 2030⁸. Siguiendo solamente las perspectivas del comercio exterior entre la región y la China, ya era obvia la creciente desaceleración de las exportaciones regionales. Este debilitamiento exportador es agudo en los productos mineros (el promedio de crecimiento anual pasa de ser del 16% a un 4%). Igual circunstancia vale para las exportaciones de hidrocarburos y, algo menos dramática, es la caída de las exportaciones de productos agrícolas y alimentos cuyo crecimiento promedio anual pasa del 12% al 3%. Los países exportadores de manufacturas y servicios ven, seguramente, una caída mucho menos significativa. En cualquier caso, la frase citada anteriormente casi de inmediato dejó de ser cierta: ni siquiera el conjunto del comercio exterior regional se salvó de acentuar su contracción.

6 BONILLA SAUS, J. (2015, p. 45), Sección No. 1, “Perspectivas de las relaciones hemisféricas” en SANTA GADEA, 2015.

7 “Después de la rápida recuperación tras la crisis...de 2009, el ritmo de crecimiento de América Latina ha sido vacilante...” (Perspectivas Económicas de América Latina - OCDE/CAF/CEPAL 2013-2014, 4)

8 “Las economías latinoamericanas crecerán... a un ritmo del 3,3%... Pero esto no será suficiente para cumplir con la meta de erradicar la pobreza extrema para el 2030..”. Chen, Derek, “Perspectivas de la Economía Global 2014”, Banco Mundial. (<http://www.bancomundial.org/es/news/feature/2014/01/15/latinoamerica-erradicar-pobreza-extrema>) (Consulta 23-09-2016).

- Apostar al dinamismo futuro del comercio exterior olvidaba un elemento central que repercute tanto en la acentuación de la caída de las exportaciones como en la mencionada inexistencia de condiciones para el crecimiento económico y desarrollo propiamente dichos. Con la excepción de un puñado de países⁹, las economías de la región son productoras de “commodities”, o bienes de muy baja intensidad de capital, por lo que no se visualiza el posible crecimiento de sectores relacionados con tecnologías más sofisticadas, hoy claves para la inserción en las cadenas globales de valor (CGV) de la economía. Es más, no solamente el grueso de las economías de la región están basadas en la producción primaria: todos somos conscientes que la “década de bonanza” tuvo como efecto un claro proceso de “reprimarización”¹⁰ de nuestras economías que hicieron crecer sus exportaciones precisamente desde allí donde no se requerían esfuerzos competitivos de significación: la producción primaria.

En este panorama de “engañosa bonanza” no pueden dejar de mencionarse aspectos no directamente ligados a la trayectoria económica pero que tuvieron efectos significativos en el no aprovechamiento de oportunidades de crecimiento.

Desde el punto de vista político, los años pasados a la sombra de la “bonanza”, tuvieron, en algunos casos, efectos menores, en otros graves y, en otros, catastróficos. En nuestra intervención de 2012, resumíamos la situación así:

“En los hechos,... el autoritarismo militar que se ha retirado de la escena ha sido ingeniosamente reemplazado por un autoritarismo claramente populista, el cual es perfectamente capaz, llegado el momento, de ir bastante más allá que algunos autoritarismos de antaño”.¹¹

Después del esperanzador final del siglo XX, con el fin de las dictaduras militares, el nuevo siglo exhibió la más extraordinaria explosión de populismo autoritario sufrida por América Latina desde la post-crisis de 1930. Las consecuencias de este problema están a la vista.

9 Hay dos pequeños grupos de países diferenciados de la “tendencia general”. Por un lado aquellos basados en su capacidad de producir bienes manufacturados de alto valor agregado y/o aquellos productores de servicios que, probablemente, sortearán la crisis con cierta holgura (México, Costa Rica o República Dominicana). Por el otro, un segundo grupo que se ingenió para desaprovechar totalmente los más que ambiguos aspectos “benignos” de la bonanza: Cuba, Venezuela y Argentina que se empeñaron en reproducir las más descabelladas patologías del pasado.

10 “...los países latinoamericanos...intensificaron su especialización comercial en...un fenómeno conocido como la reprimarización...”. (op. cit, 2015, 2 - OCDE/CAF/CEPAL). Los sectores primarios de las economías del continente ingresaron cantidades ingentes de divisas, (los precios de los “commodities” indicaban “el mejoramiento radical de los términos de intercambio”) y el resultado fue una “reprimarización” de la mayoría de las economías. No se fue capaz de utilizar el flujo extraordinario de recursos para acelerar el tránsito hacia una industrialización medianamente competitiva: los recursos “nuevos” se utilizaron para “desindustrializar” parte de las economías.

11 .- BONILLA SAUS, J.:(op. cit. 2012, 49).

Para comenzar, las condiciones de respeto de la libertad de prensa llevan una larga década de deterioro, más o menos constante, en un buen número de países latinoamericanos.

Paralelamente, existe un rosario de atropellos al Estado de derecho que se manifiesta en, por lo menos, tres distintas dimensiones. Por un lado, se constata una larga sucesión de presiones, intromisiones y/o atropellos contra la autonomía de la Justicia desde el poder Ejecutivo de un gran número de países. En segundo lugar, la normativa constitucional y legal ha sido reiteradamente distorsionada y violada tanto en la búsqueda compulsiva de “la perennidad del ejercicio presidencial”¹², como en la articulación de defensas ilegales de presidentes, altos funcionarios y hasta familiares de las dinastías populistas corruptas, lo que ha afectado dramáticamente en la calidad de las democracias que se pretendió construir tras las dictaduras militares.

Por último, y con repercusiones directas en la trayectoria económica, la intromisión autoritaria de los regímenes populistas en la economía fue una fuente de conflictos con el capital tanto nacional como extranjero. Y ello tanto con empresas ya instaladas como con aquellas portadoras de nueva IED que pudiese haber dado lugar a un crecimiento económico más sostenible.

Estas intromisiones se verificaron (y todavía se realizan) de múltiples maneras: van, desde la corrupción desembozada¹³ en el momento de negociar la posibilidad de inversión, hasta el cambio de las “reglas del juego” con las que las empresas se desenvolvían en el mercado (cambios en los estatutos jurídicos de las empresas, exigencias de participación estatal o de “privados” adeptos del gobierno, cambios abusivos del régimen tributario, fijación de tarifas, etc.).

Concluyendo: este *racconto* permite mostrar que estos cuatro años transcurridos han agravado la percepción de “las trampas” de “la bonanza” y, dado el desplome de ésta, algunas certezas de entonces han comenzado a ponerse en entredicho.

Se ha insistido sobre una fuerte y generalizada caída de los niveles de pobreza e indigencia durante “la bonanza”. En un buen número de países eso parece confirmarse y mantenerse por el momento. Pero se requieren algunas

¹² Esta voracidad por la instauración de monarquías o dinastías populistas no estuvo presente en todos los países. Ausente en Chile, Costa Rica o Uruguay, se intentó con poca suerte por la familia Kirchner en Argentina, pero tuvo un éxito demoledor para la democracia en países como Venezuela, Ecuador, Bolivia, Nicaragua, con el peculiar caso mexicano, que arrastra un pasado populista desde 1929.

¹³ En Brasil, la Operación Lava Jato se encadena con múltiples casos parecidos posteriores constituyéndose en una de las operaciones de corrupción más amplias y escandalosas de la historia del país y que compromete, directa o indirectamente, a todo el partido de gobierno, a la casi totalidad de la clase política y a buena parte del empresariado de ese país.

precisiones al respecto. Por un lado, desde 2013, la tendencia comienza a revertirse en muchos países y/o surgen fuertes dudas sobre la veracidad de las cifras publicadas anteriormente por los gobiernos populistas¹⁴.

Por último, el debilitamiento del combate contra la pobreza es el corolario del peculiar perfil de esta “bonanza”. Si las estructuras productivas de nuestros países siguen tenuemente acopladas a las CGV, esencialmente como productores de “commodities”, nuestra capacidad para concebir reformas económicas significativas dependerá de los ciclos de la demanda y de los precios de esos productos.

Digamos que, salvo de parte de aquellos oficialmente “al mando de “la bonanza”, no conocemos análisis técnico serio alguno que haya sostenido que, efectivamente, el camino hacia *un verdadero crecimiento económico y un desarrollo social sostenible estaba definitivamente emprendido* durante esta larga década perdida.

El ciclo de la nostalgia

La segunda década del siglo se inicia en nuestras economías con una contracción acentuada del sector externo, del PIB, del PIB per cápita regional, de la inversión, incluida la IED, y, en general, de todos los indicadores de actividad.

América Latina retorna, así, a su estado “normal”: inalcanzable desarrollo, estancamiento económico, grandes disparidades sociales y férreo reinado de rechazo a la apertura económica y a la innovación, característicos del derrotero histórico regional.

El panorama es tanto más problemático cuanto, si ya figuraban con problemas países de envergadura como Argentina y Venezuela, se ha agregado la crisis de Brasil que, por escala y dimensión, resulta determinante en la trayectoria económica de toda la región e introduce, además, un altísimo grado de incertidumbre política hasta ahora desconocido, en la misma.

La pregunta planteada a estudiar fue “el cambio de ciclo económico” después de “la bonanza”. Parece necesario, antes de intentar desentrañar qué nos espera en el “nuevo ciclo”, tomar en cuenta el escenario que servirá de marco regional e internacional a ese eventual “nuevo ciclo”.

¹⁴ La reciente publicación por el nuevo gobierno argentino de un indicador de 32.2% de hogares debajo de la línea de pobreza, cuando la incidencia reconocida para el año 2012 era de 3,4%, la publicación de “cifras no comparables” por Venezuela para 2013, el crecimiento del índice de pobreza en México, Guatemala, Honduras y su mantenimiento en Costa Rica, indican que pobreza e indigencia están lejos de ser erradicadas de la región. (CEPAL, “Panorama Social de América Latina, 2015”, I, 47/48), (LC/G.2691-P), Santiago, 2016.

Hay cuatro grandes tendencias que, actuando convergentemente, dibujan un panorama bastante adverso para responder la pregunta que nos convoca.

- Hay un resurgimiento proteccionista a nivel mundial y más claramente en buena parte de la región (aunque no en toda) donde iniciativas como Mercosur que, llamado “proceso de integración”, se transformó en una fortaleza proteccionista de la industria brasileña y argentina, además de caer (en virtud del punto que veremos inmediatamente), en un severo proceso de deterioro institucional y normativo. Por lo tanto, en materia de apertura comercial e integración económica, por ahora, sólo alienta algunas esperanzas la Alianza del Pacífico, creada en 2011, y que no parece haber sufrido problemas mayores.
- Hay un proceso de “ideologización” de las políticas exteriores de los países latinoamericanos (que data de la aparición del chavismo) donde Venezuela ha desempeñado y desempeña un papel político y económico altamente cuestionable. Las políticas de apertura e integración se transformaron casi en “apuestas partidarias antiimperialistas”. A partir del año 2000, desde Cuba y Venezuela, con la ayuda intermitente del kirchnerismo, de la corruptela petista brasileña, de los autoritarismos ególatras ecuatoriano, boliviano, nicaragüense, etc. esta tontería ahogó lo que quedaba del impulso de integración del período anterior y, en Mercosur, desarticuló la normativa establecida violando “lo jurídico” en aras de “lo político” y cuestionando toda la institucionalidad establecida.
- Hay una larga indefinición en la salida de la crisis que sufre Europa desde 2008 y que, asociada a la escasa seriedad existente en el funcionamiento del Mercosur, ha dificultado todo avance en las negociaciones entre esos bloques, dadas las ya desgastadas actitudes de apertura comercial (en especial en lo que hace, por ejemplo, a la PAC) de Europa.
- Hay en EEUU síntomas claros del final de la crisis. Y ello es positivo. Pero este país ya eliminó de su agenda la idea de la “integración hemisférica”. Los viejos TLC, que buena parte de nuestros países descartaron en su momento, fueron útiles para escasos países con tino y agallas para abrirse a las economías desarrolladas del continente. Pero EEUU apunta hoy a una nueva generación de acuerdos de integración mucho más globales donde América Latina no tendrá más remedio que sumarse, finalmente, aceptando condiciones ya establecidas por otros.

Muy someramente, es en este complejo marco en el que deberíamos intentar imaginar el “nuevo ciclo” de la economía latinoamericana por el que se nos ha convocado aquí.

¿Cómo imaginar el “nuevo ciclo” económico latinoamericano?

Ante todo rescatemos la inteligencia que contiene la pregunta planteada: aspira a describir un “nuevo ciclo” y no pretende definir un “nuevo modelo”. El hipotético “nuevo ciclo” puede ser, simplemente, un funcionamiento de las economías regionales menos dinámico, como el que se está viviendo en la actualidad (2016), pero no por ello animado por una concepción “diferente”.

- La actividad exportadora de “*commodities*” (el “motor” del pasado) seguirá siendo relativamente importante y quizás sostenga con alguna dificultad ese tímido 3% de crecimiento del PIB regional que se augura. A día de hoy, la demanda global de materias primas no se ha *desmoronado* (salvo, quizás, en minerales y energía). Pero, a pesar de que la caída de los precios es muy marcada, ello no ha repercutido en un incremento notorio de la demanda, lo cual no es un buen indicio porque seguramente refleja el ralentizamiento de las economías china y asiática y la atonía general de los mercados más tradicionales. O sea que, desde el sector externo, no cabe esperar nada dramático: ni catástrofes ni nada parecido a algún impulso transformador en nuestras “reprimarizadas” economías.
- Pero tampoco es esperable ningún cambio significativo en lo que hace a una hipotética diversificación del comercio exterior de la región. Muy esquemáticamente, un proceso de diversificación del comercio exterior (fundamentalmente de las exportaciones) tiene algunos prerequisites que parecen de difícil concreción en un horizonte a medio plazo.

Por un lado, es necesario que los países latinoamericanos consigan compradores de su producción exportable diferentes de los presentes en cada balanza comercial nacional desde hace década y media. Descartando a la China cuya conducta compradora ya hemos analizado, ¿cómo insertar en las CGV nuevos y más elaborados productos generados por las economías latinoamericanas?

Este giro tiene, al menos al día de hoy, varias dificultades. Los eventuales “nuevos socios” seguramente pondrán requisitos y condiciones para iniciar una relación comercial duradera, desde tipos de productos que hoy no estamos en condiciones de producir hasta estándares de calidad en aquéllos que podrían ser exportados. Al mismo tiempo la atonía simultánea de las economías de Europa, Japón y EEUU hace poco probable que la demanda de nuevas exportaciones desde América Latina se transforme en una tendencia estable. Por otra parte, dada la oferta fuertemente restringida a los “*commodities*”, será necesario encontrar qué país distinto de China, o algún inverosímil mercado “chatarra”, pueda facilitar las condiciones para la mencionada “diversificación”.

- Tampoco cabe esperar (salvo casos aislados) cambios significativos en el volumen de la IED dirigida a la región. A pesar de las modalidades políticas elegidas para la salida de las crisis financieras norteamericanas y europeas (que en su sorprendente “neo-keynesianismo” generaron condiciones excepcionales para un fuerte incremento de la inversión en los países emergentes), los capitales dispuestos a dirigirse a América Latina nunca fueron masivos. En 2008 (en plena crisis financiera norteamericana) la IED llegó a un “pico” de 148.143 millones de dólares, pero en 2009 cae a niveles que representan escasamente el 2,4% del PIB regional y, si en 2011 se llega a un total de IED neta de 207.800 millones de dólares, en realidad ese monto suponía el 3% del PIB. Hoy, y pensando, en “el nuevo” ciclo, cabe señalar que la IED en América Latina disminuyó, en 2014 y 2015, en más de un 9% llegando a su nivel más bajo desde 2010¹⁵.

En resumen, si excluimos alguna sorpresa procedente de China en materia de inversión¹⁶, los capitales globales y capaces de concretar un impacto significativo en la matriz económica regional no se están dirigiendo a América Latina. Ello significa que los problemas de cuenta corriente no podrán ser fácilmente superados.

Al menos una de las razones de esa “limitación” de la presencia de la IED descansa en la incertidumbre política generada por la ola populista que se instaló, y en parte todavía campea, en la región.

Si alguna duda de ello quedaba, una breve consideración de la conducta de la IED en el año 2015 es particularmente reveladora. Ya en plena crisis, las economías latinoamericanas, frente a la ya mencionada disminución del total invertido en la región (-9%) en ese año, muestran dos excepciones claras de fuerte incremento de la IED: Argentina (130%) y México (18%)¹⁷. Con las salvedades mencionadas, es claro que la IED continuará siendo cada vez más selectiva y esa selectividad seguirá, por lo menos, uno o dos ejes o criterios fundamentales: buscará los países que son capaces de brindar más seguridad jurídica y política que aquéllos que han “ideologizado” su política exterior, su idea de integración y su comercio e, igualmente, se dirigirá a aquellos países cuyas economías estén generando unos resultados económicos más dinámicos y relevantes, y no a aquellas instaladas en la recesión.

15 CEPAL, “La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe, 2016”, (I, 23/24), (LC/G.2680-P), Santiago, 2016.

16.- Que siempre estará orientada a potenciar la extracción de materias primas por lo que sus efectos en la profundización del desarrollo será siempre secundaria. O tendrá una forma parecida a la hipotética construcción de un nuevo “canal interoceánico” en Nicaragua cuyas funciones y perspectivas de realización no terminan de aclararse.

17 Ibidem, I, 23/24. Aparecen incrementos en pocos países pero o son marginales o responden a problemas de cuantificación.

Parece necesario concluir que, en lo que hace al “nuevo ciclo económico” convocado para la discusión en esta Mesa, todo indica que las novedades que lo caracterizarían no serían tan novedosas. Más de lo mismo, pero en volúmenes y valores inferiores, es el horizonte general que se anuncia.

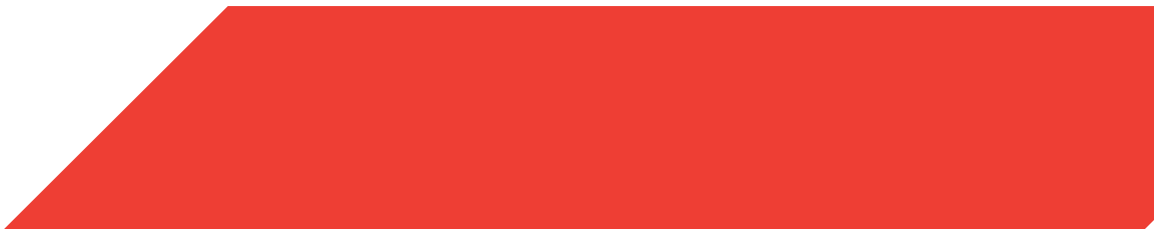
Será seguramente posible convocar nuevas medidas relativas a la política fiscal, al frente tributario, a hipotéticas iniciativas para recuperar una infraestructura deficitaria que continúa en proceso de deterioro acelerado (por ejemplo los Proyectos de Participación Público-Privada), y que permitan incrementar la inversión “pública” desfalleciente. Estas medidas, y algunas que no podemos abordar por razones combinadas de espacio y complejidad¹⁸, son seguramente convocables como posibles integrantes del “nuevo ciclo” económico de América Latina. Así, no es para nada menor que por lo menos *una* iniciativa de integración, la Alianza del Pacífico, exhiba visos de viabilidad en la medida en que ni ha sido desvirtuada por una ideologización excesiva de las políticas exteriores de sus integrantes y ni ostenta el mismo talante fuertemente burocrático de la parafernalia de iniciativas “integradoras” anteriores.

Ello permite albergar una cierta esperanza que, aun conservando las condicionantes externas a la región en igual situación, América Latina pueda efectivamente entrar en un ciclo económico que, sin ser radicalmente nuevo, logre incorporar algún ingrediente de crecimiento económico y de desarrollo sostenible realmente dinámico, que comience a modificar nuestro *status* de subcontinente cada vez más marginal en el escenario global.

Es cierto que, para que ello suceda, deberemos explicarnos a nosotros mismos dos cosas: primero, por qué razones fuimos incapaces, durante los quince años de mayor bonanza económica del subcontinente desde 1930, de introducir un número mínimamente significativo de reformas económicas y sociales que sabemos, desde hace décadas, deberían haber sido llevadas a cabo y, segundo, qué nos hace creer que, ahora sí, dichas reformas van a ser realmente llevadas a cabo.

CAMBIO POLÍTICO,
CORRUPCIÓN Y
CONSOLIDACIÓN
INSTITUCIONAL EN
AMÉRICA LATINA

MUDANÇA POLÍTICA,
CORRUPÇÃO E
CONSOLIDAÇÃO
INSTITUCIONAL NA
AMÉRICA LATINA





CONTRA LA CORRUPCIÓN PARA GENERAR CAMBIOS POLÍTICOS POSITIVOS

Roberto Rubio-Fabián

Director ejecutivo

Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE)

Los efectos que tienen la opacidad, la corrupción e impunidad sobre la seguridad, sea nacional o ciudadana, así como sobre la institucionalidad democrática han sido hasta el momento poco estudiados. “Los análisis sobre la corrupción han estado más relacionados con la ética y la economía. En efecto, la lucha contra la corrupción moviliza cada vez más ciudadanos pues la faceta ética de nuestro ser es sensible ante el dolor ajeno que los corruptos provocan. La corrupción mata y los corruptos son criminales (por ejemplo cuando una licitación amañada resulta en edificios frágiles que cae fácilmente ante un terremoto). Esto indigna, como indigna el hecho que por causa de la corrupción no hay medicinas y buenos equipos en los hospitales, alimentos contaminados, falta de escuelas, etcétera.” (Rubio, LPG).

También han abundado los análisis de los efectos de la corrupción sobre la economía, sobre todo su coste para ésta, así como para las finanzas públicas. Asimismo se han establecido varias correlaciones, como entre los índices de productividad y el volumen de flujos de inversión externa con los índices de corrupción. Así para el caso, tales correlaciones muestran que cuanto mayor es el Índice de Percepción de la Corrupción, menor tiende a ser la productividad y los flujos de inversión externa.

Si algo sabemos sobre las relaciones de la corrupción a nivel de la ética y la economía, muy poco sabemos de las complejas interrelaciones que existen entre opacidad, corrupción e impunidad con el desarrollo/calidad de la democracia y la seguridad. Valga señalar, sin embargo, que en los últimos años estas relaciones han venido cobrando mucha relevancia tanto a nivel internacional como nacional.

A nivel internacional la lucha por la transparencia y contra la corrupción e impunidad ha venido siendo impulsada sobre todo desde algunos países del Norte. No hay duda que, entre otros factores, las preocupaciones por el terrorismo y el narcotráfico vienen desempeñando un papel central. Para el caso, el soborno es un acto de corrupción que facilita el acceso a secretos e informaciones militares, mientras que los flujos financieros ilícitos contribuyen a la financiación de las actividades y operaciones de grupos como al-Qaeda o Isis.

A nivel nacional, lo que más destaca son los efectos que la corrupción tiene sobre la seguridad ciudadana y sobre la dinámica y calidad de la democracia.

“No se puede combatir adecuadamente la criminalidad si hay fuerte presencia de la corrupción dentro de la policía; si altos oficiales de la Fuerza Armada se lucran del contrabando de armas, muchas de las cuales van a parar a manos de las pandillas; si en los penales campea el soborno; si los criminales y/o corruptos capturados por la policía y llevados a juicio por la fiscalía, son al final declarados inocentes por jueces corrompidos. Tampoco se puede enfrentar adecuadamente la inseguridad si no hay una sustantiva participación ciudadana. Y ésta no aflora cuando, a causa de la corrupción, hay fuerte desconfianza de los ciudadanos hacia las autoridades.” (Rubio. LPG)

De igual manera, luchar contra la corrupción e impunidad es clave para la consolidación de las precarias democracias latinoamericanas, existiendo también una relación inversamente proporcional, la cual se retroalimenta a sí misma: a mayor corrupción menor democracia y a menor democracia mayor corrupción. En sociedades corruptas se incrementa la distancia entre el Estado y la sociedad; se aumenta la desconfianza del ciudadano hacia las instituciones democráticas; la corrupción carcome el ejercicio electoral y facilita el fraude electoral; se promueve la compra de voluntades, a tal punto que pueden llegar a cambiar la aritmética legislativa, violando así la voluntad de los electores; los intereses de grupos particulares, especialmente los ilícitos del narcotráfico y el crimen organizado penetran y condicionan el comportamiento de partidos políticos. En fin, la corrupción descompone la institucionalidad democrática y es una amenaza para el Estado de Derecho y la sana gobernabilidad.

“De ahí la importancia de la lucha ciudadana contra la falta de transparencia, la corrupción e impunidad. Ésta puede convertirse en un factor fundamental para el fortalecimiento de nuestro hoy debilitado proceso democrático, en uno de los elementos claves para producir cambios políticos positivos”. (Rubio, LPG).

En los últimos años hemos visto cómo en algunos países latinoamericanos han estado habiendo sustantivos avances a favor de la transparencia y lucha contra la corrupción e impunidad. La intervención positiva del sistema de justicia, especialmente de los Ministerios Públicos o Fiscalía ha fortalecido la institucionalidad democrática. El caso más relevante es el de Guatemala, pero también se han dado algunos avances en Honduras, El Salvador, Brasil, Argentina y Perú.

Ahora bien, para que tales avances institucionales sean sostenibles, es fundamental contar con la movilización cualificada y permanente de la

ciudadanía. De ahí la importancia de construir un movimiento ciudadano lo suficientemente preparado y sólido para defender la institucionalidad democrática conquistada, un movimiento ciudadano que pueda sea potente y efectivo en la lucha contra la corrupción e impunidad. Con ello, la ciudadanía estará contribuyendo de manera significativa a los cambios políticos positivos que tanto se necesitan hoy en nuestro continente.



CONSOLIDAÇÃO DA DEMOCRACIA NA AMÉRICA LATINA*

Pedro B. A. Dallari

Diretor do Instituto de Relações Internacionais e
Coordenador do Centro Ibero-americano da
Universidade de São Paulo

Após duas décadas marcadas pela convergência de indicadores virtuosos – crescimento econômico, melhoria da situação social, afirmação da democracia política –, a América Latina vive atualmente um momento de incerteza. Reduziram-se as taxas de crescimento. A desigualdade ainda elevada e os altos índices de criminalidade marcam um cenário social de muita dificuldade. E a instabilidade voltou a estar presente no ambiente político. Nesse contexto, apresenta-se a seguinte questão: o atual quadro significa a volta ao estado de coisas normal da América Latina, tendo as duas últimas décadas constituído um mero período de exceção, ou, então, vive-se uma crise passageira, que poderá ser superada no futuro próximo? A segunda alternativa parece ser mais provável, e isso em razão da configuração, em toda região, de uma sociedade civil mais ampla e robusta, capaz de fazer prevalecer e avançar as conquistas econômicas, sociais e políticas obtidas a partir da década de 1990.

A opção pela primeira alternativa, encontrada em muitos analistas, funda-se, principalmente, na alegação do esgotamento do modo de funcionamento da economia global, que, sob o impacto do crescimento chinês, teria viabilizado, de forma excepcional, o período de afluência. Soma-se a esse argumento a avaliação de que a dinâmica política dos países latino-americanos, por razões sociológicas, estaria irremediavelmente associada, com raras exceções e salvo em alguns curtos intervalos, à predominância de uma orientação populista, refratária ao império da racionalidade. No tocante ao plano das relações internacionais, confere-se realce aos reflexos negativos que adviriam da fragmentação dos processos de integração regional e da dificuldade das principais economias da região em se articularem plenamente às cadeias de produção e comércio do mundo globalizado.

Em que pese a validade, mesmo que parcial, dessas considerações, não parece que elas sejam capazes de condenar a América Latina a uma situação

* Este texto reproduz apresentação efetuada por ocasião da VI Conferência Internacional da RIBEI e por meio da qual o autor sintetizou os argumentos presentes no artigo "Sociedade civil e a consolidação da democracia na América Latina", publicado em *Pensamiento Iberoamericano*, 3ª época, 01/2016, pp. 91-96, Segib, 2016 (ISSN: 0212-0208).

estrutural de subdesenvolvimento. O mais provável é que o difícil quadro atual se demonstre passageiro e venha a ser ultrapassado, retomado a região a marcha evolutiva que vinha desenvolvendo desde o final do século passado. Isto, justamente, por conta do dado novo que é a presença atuante da sociedade civil. Tomada em seu sentido mais geral e clássico, de expressão organizada e autônoma da população, alheia às instituições do Estado e ao controle de forças oligárquicas, a sociedade civil se converteu em elemento marcante da nova realidade da América Latina, superando-se a extrema fragilidade que sempre a caracterizou em face de um Estado tradicionalmente que – seja pelo viés ditatorial, seja, mesmo em regimes mais liberais, pelo forte controle exercido pelas oligarquias – sempre se revelou opressor.

No plano político, o quadro atual de instabilidade tem sido provocado em grande parte pela demanda dessa robustecida sociedade civil por melhores práticas, fenômeno que não é estranho ao que vem ocorrendo em outras partes do planeta. O combate à corrupção, a exigência de *accountability*, a cobrança por políticas públicas eficientes, a busca da inclusão social, são todos pleitos que antecipam resultados positivos para esse cenário político instável. O que está em questão não é simplesmente, como no passado, a alternância entre grupos políticos dominantes, mas sim a própria mudança da política. Fortalecida pela estrutura política da democracia vigente na região a partir do final dos regimes ditatoriais, a sociedade tem se mobilizado no sentido do aperfeiçoamento radical dessa estrutura.

Essa avaliação se sustenta inclusive na constatação de que, de maneira geral, não se verificam crises institucionais na atualidade dos países da América Latina. A instabilidade conduz, isto sim, a crises políticas e de governo, cujo equacionamento, no entanto, vai sendo feito dentro dos marcos constitucionais e legais. Os órgãos do Legislativo e, em especial, do Judiciário têm sido os foros de arbitragem dos conflitos, e vêm optando por soluções sintonizadas com as expectativas da sociedade civil por mudança, em prejuízo da preservação dos privilégios das elites políticas e mesmo do mundo empresarial. E se, muitas vezes, essa nova postura do parlamento e dos juízes – por exemplo, a assunção, pelo parlamento de países presidencialistas, de funções mais apropriadas ao sistema parlamentarista, e, no âmbito do Judiciário, a crescente materialização de expressões de ativismo judicial – suscita contestação e denúncias de usurpação de atribuições e desvio de finalidade, não se pode concluir pela configuração de ruptura da ordem institucional.

A maior evidência da situação de estabilidade institucional verificada na quase totalidade do espaço latino-americano é a ausência dos militares na cena política, em nítida alteração do padrão histórico. Não se constata atualmente, mesmo em crises políticas e de governo, a interferência das forças armadas, ou mesmo demanda socialmente significativa em favor dessa interferência. Dada

a recorrência da presença militar, desde os primórdios da independência dos países da região até período bem recente, essa nova realidade não é desprezível e deve ser considerada como indicativa das mudanças substantivas que vêm ocorrendo na América Latina. Tem-se um claro amadurecimento político, com a sociedade civil propugnando pela resolução dos problemas operacionais da democracia através do fortalecimento da própria democracia, não havendo sustentação social para fórmulas autoritárias.

Certamente, essa caracterização não é uniforme para toda a região. Ela varia de intensidade e, em alguns países, pode até mesmo não se verificar, com a debilidade do quadro econômico, social e político vindo a se refletir em crise de dimensão institucional, como é o caso venezuelano. Mas, a excepcionalidade de algumas situações não impede que se identifique a perspectiva geral de consolidação da democracia na América Latina, tendo o fortalecimento da sociedade civil como fator determinante. E essa constatação permite prever o advento de medidas de modernização das práticas políticas, por meio da introdução de instrumentos assecuratórios de maior transparência e controle social.

Esse processo, na verdade, não é fruto de opção. Resulta naturalmente da ampliação e do empoderamento da cidadania, com a conformação de uma sociedade civil que, atuando em um ambiente social cada vez mais complexo e globalmente integrado, não deixará de demandar e de obter soluções para os impasses sociais e políticos altamente mediadas e pactuadas, passíveis de serem alcançadas somente nos marcos de uma democracia consolidada. A evolução desse processo de aprimoramento democrático no espaço latino-americano não se dá de maneira linear e constante, estando na dependência de variáveis diversas, em especial as condições da economia. Porém, parece ser inevitável, por força justamente da estrutura social que o move, na qual uma nova e dinâmica sociedade civil é a nota marcante.



SISTEMAS FRONTERIZOS EN LA GLOBALIZACIÓN DE LOS MERCADOS ILEGALES

José Blanes Jiménez

Director Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios (CEBEM)

La investigación

“Explorando la economía política de la violencia en los sistemas fronterizos de América Latina: Hacia una comprensión integral”¹ es una investigación que se ha desarrollado en ocho países de la región. La investigación se propuso alcanzar no tanto un producto acabado, como abrir temas de discusión, resaltar líneas de trabajo que habrá que ir desarrollando con urgencia en un futuro cercano, ya que están señalando muchos de los cambios, tensiones y desafíos de los próximos años. Esta investigación sigue en el fortalecimiento de la Red sobre estudios fronterizos.

Este resumen ofrece algunos de los alcances de varios años de discusión entre un equipo construido en ocho países, apoyándose en estudios de caso nacionales, estudios sectoriales y, de forma preliminar, en una revisión hemerográfica de prensa, entrevistas a expertos con criterios y experiencias significativas en el tema.

El propósito principal fue comprender la estructura y las características del sistema fronterizo global de América Latina -a partir de los mercados ilegales y de los delitos conexos- para proponer recomendaciones concretas que ayuden a conformar regiones más seguras y prósperas. A nivel específico, se buscaba profundizar en temas como:

- **Delitos conexos.** Estudiar la violencia fronteriza vinculada a los mercados ilegales (secuestro, sicariato, contrabando) y a las condiciones propias de la frontera.
- **Instituciones y actores relevantes.** Identificar las principales instituciones públicas -locales, nacionales e internacionales- que operan en las regiones transfronterizas; los actores de la delincuencia: contrabandistas, traficantes (cárteles, bandas o mafias) y las organizaciones subsidiarias (sicarios, usura).

1. Proyecto financiado por el IDRC de Canadá entre 2014-2016.

- **Políticas y estrategias.** Analizar las políticas existentes y la problemática general del sistema fronterizo global, para formular sugerencias de políticas en cada una de las fronteras de los países, así como en la totalidad del sistema fronterizo global (UNASUR, PARLATINO).
- **Asimetría legal penal.** Estudiar comparativamente los convenios internacionales y los códigos penales de los ocho países para, en primer lugar, establecer similitudes y diferencias y, posteriormente, construir una política tendente a la armonización legal.

Productos esperados del estudio

- Estructurar la Red Latinoamericana de Estudios Fronterizos
- Realizar seminarios-talleres nacionales e internacionales
- Discutir los instrumentos y metodología de la investigación
- Ensayar la integración del sistema fronterizo global de América Latina
- Presentar, socializar y validar los resultados del proceso general
- Ejecutar múltiples actividades propositivas: foros con funcionarios, asistencia técnica a instituciones, reuniones con académicos y organizaciones, y redacción de pro-puestas específicas, entre otras.

Publicar 14 libros:

- Estado de la cuestión fronteriza en América Latina (compilación)
- Ocho libros sobre los Subsistemas Fronterizos Nacionales
- Mercados ilegales en América Latina
- La violencia de género en el sistema fronterizo en América Latina
- Estudio comparativo del sistema penal en América Latina
- Sistema Fronterizo Global en América Latina
- Juventud y frontera en América Latina

Consideraciones conceptuales y metodológicas²

En una línea de reconceptualización de los sistemas fronterizos en América Latina, se tomó en cuenta ocho estudios de sus subsistemas fronterizos nacionales y cuatro temas sectoriales transversales que se supone que inciden en la estructuración de estos subsistemas.

Estudios de caso nacionales:

Como unidades analíticas los subsistemas fronterizos de cada uno de los ocho países seleccionados, enlazados en el sistema fronterizo global de América Latina desde los subsistemas fronterizos nacionales, para integrarlos en el contexto general del sistema global.

2. Este apartado presenta un resumen del documento de propuesta de referencia para todos los participantes en el Proyecto "Explorando la economía política de la violencia en los sistemas fronterizos de América Latina: Hacia una comprensión integral" (Carrión, 2014).

Los países andinos son los principales productores de cocaína del mundo que, por un lado, demandan la importación ilegal de precursores químicos y de armas desde países distantes; y por otro, exportan narcóticos hacia los mercados más grandes del planeta, pasando por una variedad de rutas. Hablamos de Colombia, Perú y Bolivia.

Ecuador y Argentina son países estratégicos dentro del análisis interfronterizo, debido a su conversión en plataformas de integración inter-delictiva, en el marco del funcionamiento de los mercados ilegales de narcóticos, armas, contrabando y migración irregular.

Los países de Centroamérica asumen la condición de rutas estratégicas por las que transita el 82% de la cocaína que va hacia EEUU y donde están localizadas las tasas de homicidios más altas de la región. Guatemala y México, como casos de alto interés, por ser claves en las rutas de los mercados ilegales y porque sus fronteras están altamente integradas.

Brasil, país polivalente, como lugar de consumo de narcóticos, y una ruta significativa hacia Europa y África. Además, tiene límites con ocho países de Sudamérica.

Los estudios sectoriales

La investigación puso en marcha cuatro estudios sectoriales de carácter transversal, con el propósito de brindar una explicación general y contextual de la problemática del sistema fronterizo global de América Latina. Para ello, se formaron cuatro equipos para trabajar en los siguientes sectores: normativo (códigos penales); económico (mercados ilegales); y social (género y jóvenes).

En el periodo de referencia del estudio, 2000-2014, se emprendió una indagación a partir de preguntas relacionadas con la imagen, cambiante y desconocida, de sistemas de relaciones que envuelven los países y en particular la estructuración y funciones de sus fronteras.

El concepto de fronteras:

Partiendo del concepto de fronteras como límites territoriales binacionales, se trató de entender los flujos globales que diseñan los cambiantes niveles de relación en el mundo a través de ellas como un sistema global. Lo que ayer eran pasadizos para el tren o las carretas, hoy día son apenas bisagras de un sistema muy complejo. Los intercambios comerciales cada vez más distantes, los flujos de mano de obra y los alcances del crimen organizado trabajan íntimamente entrelazados por las rutas de estos sistemas de fronteras que se han ido labrando durante las décadas de la globalización.

Se trató por tanto de ampliar la idea de frontera, superando el concepto de lugar fronterizo o línea de separación, que relaciona dos países para analizar lo que ocurre hoy con cada país o subsistema en la globalización, de forma integral, al formar parte de un sistema global, con capacidad de incidencia global de los mercados ilegales.

“Las fronteras están permanentemente cambiando, cosa que ha ocurrido –en este último tiempo– con el tránsito de la lógica binacional constituida a partir de las *asimetrías com-plementarias*, hacia un sistema fronterizo global inscrito en el marco de las economías ilegales. La realidad particular de cada frontera binacional está fuertemente vinculada con las otras en un marco explicativo común”.

La frontera es un espacio continuo de alteridad (hibridación), donde se *encuentran* diversos universos simbólicos, comunidades y realidades económicas –bajo la lógica del imán–, con-formando un campo de fuerzas que tiene una dimensión directamente proporcional a la masa de atracción-separación de las distintas fuerzas sociales, económicas, culturales y políticas. Esta distinción conceptual es fundamental para no confundir el objeto de las políticas porque la seguridad nacional está vinculada a la soberanía contenida dentro de la línea que fragmenta (límite); mientras la seguridad ciudadana tiene que ver con las garantías que los Estados brindan para la convivencia social en el conjunto de una región que integra (frontera). En la actualidad –globalización mediante– la situación es distinta: las fronteras de los Estados colindantes pasan a construir regiones cada vez más grandes y, sobre todo, discontinuas, distantes y plurales (amplifican la región transfronteriza a un sistema integrado); es decir, se transita de fronteras binacionales o plurinacionales a fronteras globales donde el poder político lo asumen poderes locales que adquieren protagonismo internacional y los poderes nacionales que pierden relevancia ante los bloques regionales (ceden soberanía). Pero también porque el poder del Estado migra hacia actores no estatales organizados en redes globales de grupos ilegales. Es decir, es un momento en que los poderes se pluralizan. El campo de fuerzas enlaza territorios no sólo desde la lógica de la *asimetría complementaria*, sino también desde la nueva lógica de la arquitectura administrativa de la “red de redes”, propia de las economías ilegales y de la nueva economía planetaria; con lo cual se amplifica el campo de fuerzas sociales, en tanto el territorio transfronterizo se hace global y adopta la forma de un sistema.

El cambio histórico de la lógica fronteriza se observa también en el cambio de las fuerzas sociales que la conforman y contienen: se pasa del tradicional *contrabandista*, que en esencia era un especulador que trasladaba

mercancías de un lado a otro del límite fronterizo, aprovechando las ventajas comparativas y obviando el pago de aranceles, por eso es un actor (bi) nacional, comerciante y aislado; al *traficante*, que es un delincuente global adscrito a un *holding mundial* bajo las formas de *tercerización* o *franquicia* locales que controlan rutas, nodos y puntos claves para el traslado y consumo de mercancías ilegales (personas, armas, órganos, droga). En la actualidad este sujeto social es el que impone las normas del comercio fronterizo, el que expande el negocio a sectores más amplios gracias a la extorsión, el secuestro y el homicidio -como formas de protección y promoción de esta economía- y el que garantiza su articulación en el mercado legal (lavado) y al Estado (corrupción). Esta doble consideración territorial (universalización) y social (traficante), permite entender que la región transfronteriza (campo de fuerzas) se sustenta en el hecho de que *las fronteras dejan de ser un espacio de los lugares para convertirse en un territorio de flujos*. Por eso las economías de las fronteras globales viven un auge económico, generando una masa gra-vitatoria de atracción poblacional, en un contexto de crecimiento de la violencia y de enlace con otras fronteras (sistemas fronterizos).

Los ejes estructuradores de los campos de fuerza de los sistemas fronterizos son los mercados ilegales

Al igual que los otros estudios de caso nacionales se ha asumido los mercados ilegales como los principales protagonistas de la inserción global del país. Estos son verdaderos agentes de globalización y están alcanzando un gran protagonismo en la estructuración de los sistemas fronterizos. El delito organizado, los mercados de drogas, el contrabando, trata y tráfico de personas, sistemas de lavado de dinero ilícito, no sólo han alcanzado dimensiones supranacionales sino que se han constituido en un factor decisivo de la globalización de las relaciones entre países en varios temas relacionados con la soberanía.

En la última década del siglo pasado se desencadenó en el mundo un proceso de transformación de la economía a partir del crecimiento geométrico de la riqueza y de la interco-nexión planetaria de los sectores y fases productivas. En este proceso existen -entre otras- dos determinaciones: por un lado, las nuevas tecnologías de la información y del conocimiento y, por otro, los nuevos actores portadores de modernos modelos de gestión. Sin duda, las economías ilegales son un componente de esta mutación, debido a los vínculos con los mercados legales (entre ellos el lavado de dinero).

Las aperturas dinamizaron la economía mundial y también se convirtieron en un factor de articulación de la economía legal con la ilegal, gracias

a la lógica *offshore* (extraterritorialidad) y al peso creciente del fortalecimiento de los beneficios y servicios prestados por los paraísos fiscales. Adicionalmente, la revolución científicotecnológica en el campo de las comunicaciones generó una mayor conectividad y movilidad de los factores de la producción, que condujeron a la integración de los mercados legales e ilegales mediante el lavado de activos, las transacciones electrónicas y la constitución de nuevas modalidades de gestión de formas supra-territoriales.

Las fronteras se convierten así en poderosos diques frente a la movilidad física de los factores de la producción pero, paradójicamente, se transforman en nodos fuertes de integración de las redes mundiales de las economías ilegales (eslabones clave) y de promoción de sus actores sociales (traficantes) como fuerzas clave del flujo continuo de los ilícitos.

La violencia fronteriza: otro eje estructurador

La capacidad de los mercados ilegales de estructurar las fronteras y administrar las asimetrías sociales, culturales y económicas genera un tipo de violencia que nace precisamente de la imposición del delito para obtener beneficios. No se refiere tanto a la violencia que tiene lugar en la frontera, sino a aquella que se origina en el encuentro entre países que definen y administran la violencia de forma diferenciada, derivada de la situación fronteriza.

La *violencia es histórica*: cambia en esta coyuntura delictiva de una *violencia tradicional*, que viene de las asimetrías sociales, de las culturas lúdicas y de las estrategias de supervivencia, hacia una *violencia moderna* que se sustenta principalmente en las lógicas económicas provenientes de las economías ilegales. La violencia moderna opera como estructuradora del conjunto de las violencias, tanto que asume la violencia tradicional dentro de ella, porque su razón de ser es la de obtener beneficios económicos usando medios ilegales. Hoy, la violencia moderna tiene sentido (objetivo), organización (sujeto social), asociación entre los actores de los delitos (redes) y define la lógica del conjunto de sus acciones (planificación). Por eso se puede afirmar que este inicio de siglo está marcado por la presencia de las más importantes organizaciones de redes ilegales en la economía y en el Estado.

La gestión de la ilegalidad puede hacer que nuevas formas de violencia penetren en territorios lejanos a la frontera. El incremento de formas de violencia está siendo visualizado por la población en estrecha relación con el narcotráfico y el delito transfronterizo, que no necesariamente ocurren

en las zonas fronterizas sino en las grandes ciudades a las que se extiende su dominio; el crecimiento de la ilegalidad en diferentes ámbitos de la vida nacional. Destacaremos en Bolivia el dominio sobre los sistemas de administración de la justicia, los sistemas de extorsión a jueces, policías, la aparición de sicarios que protegen crímenes como, entre otros, el delito de trata y tráfico de personas que trasciende los límites fronterizos.

Aunque se viene prestando mayor atención a los temas relacionados con la violencia en general no se ha prestado mucha atención a la violencia fronteriza, ya que no llama tanto la atención por el rápido crecimiento de la violencia en general en las grandes ciudades o en áreas de economía ilegales.

Las políticas públicas y los problemas fronterizos

Las políticas de seguridad que aplican los estados nacionales en las regiones de frontera se caracterizan por tres situaciones: a) se elaboran de manera unilateral; es decir, sin considerar que se trata de una realidad transfronteriza y que las fronteras forman parte de sistemas universales; b) se diseñan homogéneamente sin hacer distinción de las diferencias existentes a lo largo de las fronteras; y c) se las concibe y ejecuta desde los centros de poder nacionales, distantes a la realidad de las fronteras. Por eso las políticas de frontera siguen siendo las tradicionales de la época del modelo de desarrollo hacia adentro -basadas en la sustitución de importaciones- cuando ahora la apertura, la descentralización y las nuevas tecnologías de la comunicación -propias de la globalización- requieren políticas de integración y de reducción de las distancias (gobiernos de proximidad).

La lógica de las políticas fronterizas se inscriben en las siguientes líneas: en términos de seguridad, priorizan la seguridad nacional que tiene por objeto la defensa de la soberanía nacional (territorio) frente a enemigos externos, y la seguridad pública que busca resolver los problemas creados por los enemigos internos contrarios al orden público. En cuanto a la movilidad de la población, el peso se ha dirigido hacia una política de migración basado en la concesión de visados y estatus de refugiado; y en relación a lo económico se privilegia las restricciones aduaneras, los cupos y el cobro de aranceles, que no agotan el nuevo papel de las fronteras, como tampoco las demandas de seguridad que plantea la población fronteriza. Las políticas de seguridad nacional tienden a crear barreras con la construcción de muros o la militarización, creando así mayores oportunidades para la integración ilegal, al tiempo que producen problemas para las actividades legales y tienden a potenciar la delincuencia transnacional.

El papel del área andina

En la vertiente oriental de los Andes, que abarca tres países, se origina el principal eje estructurador de los mercados ilegales de alcance global. Desde Colombia, Perú y Bolivia se produce la base del narcotráfico tradicional. Los tres países participan de forma cambiante: así Perú en los últimos 20 años llegó a ser el segundo productor alternándose con Colombia, permaneciendo Bolivia como el tercero en importancia. En Colombia la producción se opera a partir de grandes y medianas extensiones de terreno, en algunos casos se llega a cultivos de más de 10 hectáreas, mientras que en Perú y Bolivia la producción está en manos de pequeños productores. La diferencia de Bolivia radica en la forma como se otorga el permiso de producción, a través de organizaciones sindicales rurales con evidentes consecuencias sobre los programas de desarrollo y de sustitución de los cultivos, de las políticas de Estado al respecto.

Cuenca coccalera Colombia-Perú-Bolivia



Fuente: <http://www.nature.com/articles/srep23520>

Las tres zonas están vinculadas por los flujos entre cuencas vecinas, destacando los flujos Perú-Bolivia. Los flujos entre Bolivia y Colombia se

fortalecieron en la fase del cartel de Medellín, cuando partían grandes envíos hacia y desde Colombia. En la fase actual el papel de Colombia radica en la transferencia de tecnología y organización, compartiendo este cometido con los carteles de otros países no productores. En los últimos 20 años son muy importantes los flujos entre Perú y Bolivia, los que dependiendo de los cambios que se operan en las rutas de la cocaína, el contrabando y en particular el oro, facilitan los grandes envíos desde Bolivia hacia Brasil, Paraguay, Argentina y Chile con destino al Pacífico y Europa. Bolivia se ha convertido en país de producción primaria, de tránsito y de acopio; Perú aporta parte de la provisión para completar los cupos necesarios de materia base para la cristalización. Colombia proporciona a la cocaína de Bolivia la marca de más alta calidad en el mercado internacional.

Entre las condiciones del mercado global destaca el fenómeno de los mercados emergentes de consumo de drogas, como son Brasil -y en menor medida Argentina y Chile en el entorno regional- y muchos países de Europa, África occidental y Oceanía. Esto tiene como resultado el desplazamiento del papel de consumidor de EEUU, debido a una mayor presión de demanda de otros países. Al mismo tiempo, ello ha variado las oportunidades y las facilidades para la producción y la exportación de cocaína desde los países andinos.

Otro tema emergente se relaciona directamente con las innovaciones tecnológicas, tanto en cultivos de coca (más cultivos por hectárea) como en el procesamiento y refinación (rendimientos superiores de cristalización), que generan incrementos de productividad y mayores volúmenes de cocaína para los mercados; además de otras innovaciones en las modalidades de transporte, empaquetado, comercialización, insumos y precursores. Un ejemplo es el creciente tráfico de cocaína básica a Bolivia, procedente de Perú³, para su refinación en laboratorios repartidos por distintas regiones bolivianas. Este fenómeno responde, al menos en parte, a las condiciones de competencia en el mercado y, más específicamente, a las disparidades de los costes de producción entre los dos países. Datos no oficiales refieren un coste más bajo de producción de pasta base en Perú, estimado en alrededor de 800 dólares por kilogramo, frente a los 1.000 y 1.200 dólares por kilogramo que se paga en Bolivia.

Es de destacar que los tres países, particularmente Perú y Bolivia, se insertan en el sub-sistema como proveedores de materia prima y diferentes niveles de elaboración. Otras fases del circuito ya no están totalmente bajo su control y es donde se produce la mayor parte del beneficio del negocio. La traza química de la cocaína boliviana es fácilmente reconocida

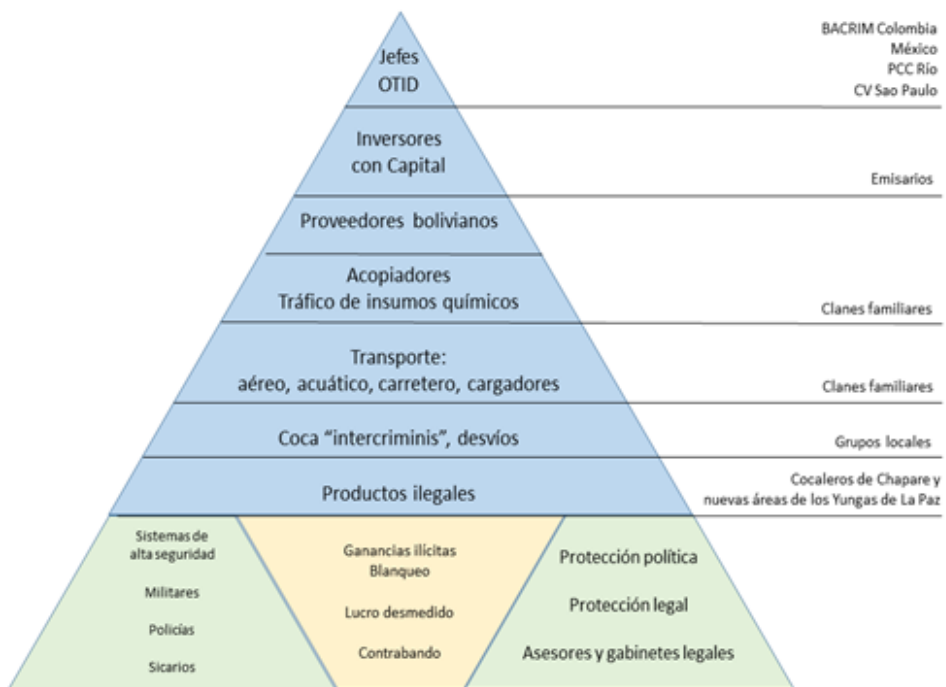
³ El informe 2015 del Departamento de Estado de EEUU sobre la lucha contra las drogas, basándose en informes de autoridades policiales peruanas, consigna que el 95% de pasta de cocaína que sale de Perú lo hace a través de territorio boliviano. Véase, "Reporte sobre Estrategia Antidroga, Marzo de 2015, Sección Bolivia"

a nivel mundial, debido a su origen colombiano. Pero lo más importante, este país está en el origen los procesos de diversificación de las rutas y de la organización del narcotráfico, aspectos clave para la forma actual de globalización del negocio más im-portante de los mercados ilegales.

De los carteles a la red criminal global

El narcotráfico se ha desarrollado como una actividad criminal vinculada a los mercados internacionales y generalmente bajo el control de organizaciones criminales extranjeras.

Desde el nivel de cada subsistema nacional se observa una estructura de relaciones entre actores y funciones que constituyen el sistema del crimen y de la ilegalidad que sirve de base para el funcionamiento del sistema global. El estudio del caso boliviano muestra este tipo de vinculacion del país con el sistema global, así como las diferentes formas de interrelacion con otros sectores, incluidos obviamente los legales, con el propósito superior de legalizar el dinero ilegal. La porosidad de la política y de la economía, la informalidad de la justicia y la existencia de un enorme ejército de sectores auxiliares del crimen son condiciones por las que países como Bolivia contribuyen al sistema global en en el marco de la cartelización de los mercados ilegales.



El gráfico, en el caso boliviano, muestra una estructura de actores que interactúan, se ensamblan y movilizan una serie de actividades de medio y pequeño volumen. Este esquema muestra la eficiencia del subsistema boliviano para generar poros de infiltración de la economía ilegal en la formal. Es un fantástico sistema de informalidad que caracteriza el papel de Bolivia en el sistema fronterizo que no exige grandes confrontaciones y conflictos violentos por disputa de recursos y ganancias. En este caso destacan las dimensiones no bien calculadas de los demás sectores ilegales, así como de las fronteras debiles y cambiantes entre la economía legal e ilegal.

De la conexión colombiana a una red de conexiones múltiples

Grandes cambios han tenido lugar en los mercados del narcotráfico. En el pasado recién-te se aceptaba la imagen de grandes narcotraficantes que controlaban buena parte del proceso productivo (acopio de coca, maceración, provisión de precursores, elaboración de pasta base) con el resto de las fases. Los productores negociaban entonces su oferta a los carteles colombianos (grupos criminales); en la actualidad ese tipo de labores se realiza a través de un conglomerado (redes) de múltiples actores (clanes familiares, cocale-ros, campesinos) y en zonas muy diversas (rurales y urbanas), incluyendo incluso labores de refinación en laboratorios más pequeños y ambulantes. Se trataría de una estructura atomizada y socialmente más protegida y, por ello, más difícil de identificar, reprimir y erradicar. En el sistema global se ha transitado hacia una arquitectura administrativa de la “red de redes”, dando lugar a que en el campo de las fuerzas sociales, el territorio transfronterizo se haga global y adopte la forma de un sistema.

Las economías ilegales

Una nueva economía se constituye, hoy día, a partir del crecimiento geométrico de la riqueza y de la interconexión planetaria de los sectores y fases productivas; las determinaciones de las nuevas tecnologías de la información y del conocimiento; nuevos actores portadores de modernos modelos de gestión y nuevos vínculos con los mercados legales, base del lavado y objetivo supremo de los mercados ilegales.

Un dato importante es la omnipresencia de las economías ilegales provenientes del narcotráfico: (entre 500.000 y 800.000 millones de dólares anuales), armas (12.000 millones), contrabando (40.000 millones de pérdidas fiscales) y trata de personas (15.000 millones). Todo ello tiene su efecto en la ampliación del consumo y en la inserción en la economía legal (turismo, construcción, comercio).

Internacionalización

- Hasta 2000 Los cárteles de Colombia: control del proceso
- Perú, entrada vía aérea y marítima por Florida
- Comando central: cartel de Medellín
- Hasta 2008 Los cárteles de México: control de las rutas
- Perú/Colombia/ México, entrada vía terrestre por frontera con EEUU
- Comando: cárteles de Sinaloa, Golfo/Zetas
- Hasta 2015 Los cárteles de la globalización del consumo
- Sistema fronterizo Global
- Comando plural: red global
- Hasta 2015: los cárteles de la globalización de la producción química

Institucionalización de los cárteles

- De crimen organizado a sistemas integrados en una red global del crimen, basada en nodos y redes
- El cártel como red global del crimen
- Organización ilícita vinculada al tráfico de drogas o de armas. Convenio entre empresas similares para evitar la mutua competencia y regular la producción, venta y precios en determinado campo industrial.
- Dispersión local y sectorial (tercerización, franquicia: descentralización), integración global (holding: centralización): movilidad factores producción: tiempo virtual; articulación de mercados en lugares de excepción; tipos de organización por ámbito de influencia: nacional, internacional y global

La geografía mundial de los carteles

Presencia de las organizaciones internacionales y globales latinoamericanas (2009-2014)

	Organizaciones internacionales de América Latina	Organizaciones globales		Grupos irregulares	Total	Total noticias sobre cartelización
		Latinoamericanas	Extranjeras			
Argentina	9	7	3	2	14	28
Bolivia	12	6	5	3	20	61
Colombia	40	16	6	5	51	267
Ecuador	15	10	5	3	23	273
Guatemala	32	14	0	0	32	248
México	11	11	5	1	17	1770
Perú	14	7	2	1	17	73

Fuente: hemeroteca del Proyecto.

Los carteles colonizan territorios

Cartel de Sinaloa
17 países latinoamericanos



Los Urabeños
11 países latinoamericanos



Los PRI
5 países latinoamericanos

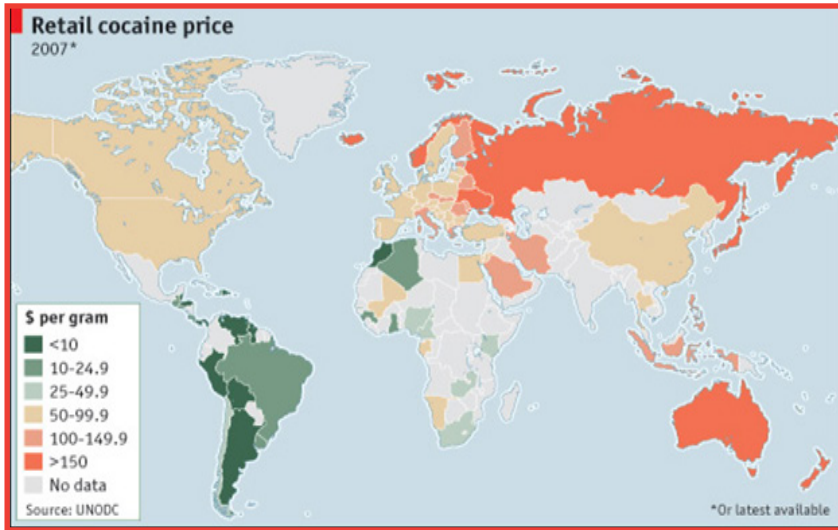


Los cartelización de América Latina



Presencia organizaciones globales de América Latina en el mundo (2009-2014)





Ruta de la coca y su valor



CAMBIO POLÍTICO, CORRUPCIÓN Y CONSOLIDACIÓN INSTITUCIONAL EN AMÉRICA LATINA

Luis A. Fretes Carreras

Ex-embajador del Paraguay e Investigador del Centro de Estudos Internacionais - Instituto Universitario de Lisboa (CEI-IUL)

Alteraciones gubernamentales y cambios políticos

En los últimos cinco años, se gestaron y materializaron cambios del predominio de la izquierda política en los gobiernos de América Latina y el Caribe por otros de clara tendencia conservadora. Muchos de estos cambios de gobierno se materializaron en un periodo de crisis económica acompañado de escándalos de corrupción y el aumento de la violencia asociada a los negocios ilícitos.

Resaltan las alteraciones en los gobiernos de Paraguay, Argentina, Chile y recientemente Brasil. A estos cambios es preciso sumar las derrotas electorales de los movimientos de izquierda bolivarianos en Venezuela y Bolivia. La progresiva pérdida del gobierno o la disminución de popularidad de los partidos y movimientos asociados a la izquierda parecen tener entre sus principales causas (i) la debilidad institucional potenciada por los escándalos de corrupción y (ii) la desaceleración económica que acrecienta la protesta social.

Hechos de similar naturaleza, conjunción de debilidad institucional, corrupción y crisis económica, acontecieron en América Latina a inicios del siglo XXI desatando graves perjuicios a las economías y propiciando la caída de gobiernos conservadores y neoliberales a favor de alianzas de izquierdas y progresistas. Estas alianzas, denominadas “marea rosa”, desde su llegada al poder en Venezuela (2000), Bolivia (2003) y Ecuador (2005), alteraron los sistemas políticos e institucionales y en otros casos, tales como Argentina (2001) y Paraguay (2008) los nuevos gobiernos intervinieron en los procesos de desarrollo económico y social a través de un fuerte gasto público.

A simple vista, parece que los cambios de gobierno en Paraguay (2012), Argentina (2015) y recientemente Brasil (2016) pueden ser considerados los “más radicales”, puesto que gobiernos integrados por alianzas entre progresistas y socialistas han sido sustituidos por otros de orientaciones conservadoras y liberales. En tanto que las victorias electorales de partidos de centro-izquierda en Chile (2014) y Uruguay (2015) pueden ser considerados “más moderados” debido a que no han significado una gran ruptura con sus antecesores.

Los gobiernos de Venezuela, Ecuador y Bolivia, más identificados con la izquierda o movimiento Bolivariano, se sostienen enfrentando una creciente contestación a su conducción política. En particular, se observa la fuerte contestación política en Venezuela con la derrota del partido de gobierno en las elecciones legislativas de 2015 y en Bolivia, la derrota en el referéndum de 2016, sobre la modificación de la Constitución Política del Estado para habilitar al presidente Evo Morales y al vicepresidente Álvaro García Linera para presentarse a las elecciones generales de 2019. En Ecuador, el presidente Rafael Correa renunció a la posibilidad de su continuidad mediante una reforma constitucional, pero finalmente decidió no avanzar y su partido se presentará nuevamente a las elecciones de 2017.

Los cambios de gobierno “más radicales” tienen en común que, si bien las causas de sustitución se originan en diferencias ideológicas, tales como la aplicación de políticas distributivas y de control del mercado interno, la caída o derrota se debe a la suma de factores de política interna y efectos de la crisis económica internacional que terminan por debilitar la base política y finalmente derrumbar las coaliciones y alianzas que las sostienen. En tanto que los gobiernos “más moderados” están gobernando con un importante descenso en su popularidad.

Entre esos factores comunes de política interna se identifican los escándalos de corrupción que afectaron severamente la credibilidad y socavaron la autoridad moral de los líderes políticos ante la opinión pública, desmovilizando a sus seguidores, fraccionando sus partidarios y rompiendo la confianza con otras fuerzas que integraban sus coaliciones o alianzas.

Así, debilitados los liderazgos, se incrementaron las dificultades ya existentes en la base de las alianzas constituidas para gobernar debido a la imposibilidad de congeniar visiones y proyectos entre las diferentes fuerzas políticas dentro de las alianzas cuya unidad dependía de la capacidad para gestionar las fuertes contradicciones internas.

La fortaleza de la diversidad en estas alianzas también contiene la debilidad de sus contradicciones y, en cuanto se debilita el liderazgo que los unía, se allana el camino para su ruptura y posterior pérdida de la capacidad de controlar el poder legislativo para dar paso a nuevas alianzas lideradas por grupos más conservadores tal como ocurriera en Paraguay y Brasil. Esta modificación de alianzas parece afectar la continuidad de algunas políticas asistenciales y en particular las transferencias de rentas, el aumento de impuestos o las medidas de inclusión social.

Las instituciones

Muchos autores presuponían que la democracia y sus instituciones estaban consolidadas en América Latina y el Caribe, puesto que casi todos los estados estaban gobernados por autoridades elegidas democráticamente y disponían de un marco constitucional y legal que respetaba los derechos humanos.

Las constituciones, aprobadas en la década de los ochenta y noventa, hicieron de América Latina un campo experimental de modelos híbridos entre presidencialismo y parlamentarismo. El objetivo de garantizar instituciones que eviten las dictaduras confrontó la flexibilidad administrativa con la rigidez normativa, la eficiencia con la legalidad y la participación con la representación, entre otras. La necesidad de solución a problemas urgentes fue una excusa para las reformas constitucionales en Venezuela, Bolivia y Ecuador, y dieron lugar a nuevos y complejos experimentos híbridos, donde se incorporaron desde prácticas indígenas a métodos de participación directa.

Y como lo ideal es superado por la realidad, el problema se traduce en la calidad de las instituciones y su capacidad para cumplir las misiones establecidas formalmente –en especial las de seguridad jurídica– así como la tergiversación de sus atribuciones para favorecer intereses de grupos políticos o sociales, en algunos casos ligados al crimen organizado.

La corrupción su impunidad y el mercado ilícito

El escándalo Petrobras o “Lava Jato” que sigue al “Mensalao” y otros más, desnudan una práctica compartida por todas las fuerzas políticas del Brasil. Dilma Rousseff fue la cabeza de turco y los protagonistas de la corrupción política siguen en el poder, pero con una legitimidad frágil. Están “averiados” y puede ser un grave impedimento para sobrevivir moral y éticamente a medio y largo plazo.

Sin embargo, el problema no radica en la detección, denuncia y proceso de los culpables, sino en la impunidad que los protege y la influencia política que ejercen para mantener privilegios. Son ejemplos los casos de Cristina Kirchner y Lula da Silva, quienes actúan de “estabilizadores del sistema” y cuya persecución procesal tiene implicaciones y efectos políticos en diferentes ámbitos institucionales, que van desde del poder judicial a los municipios.

Los efectos de la corrupción/impunidad permean la sociedad que ha desarrollado una “complicidad” por la “tolerancia” que se tiene ante los hechos. Sin embargo, la tolerancia se está agotando, especialmente en sectores afectados por la exclusión y la crisis económica, tales como los jóvenes urbanos y los campesinos sin trabajo.

El problema no es simple porque la corrupción deriva cada vez más de una forma de actuar sofisticada por parte de grupos organizados, los cuales están desarrollando un gran mercado transnacional ilícito a través del dinero producido en el narcotráfico, que cuenta con poderosos recursos, especialmente del uso de la violencia, para enfrentar e incluso superar a las instituciones formales.

Los desafíos de las transformaciones políticas y sus interrogantes


Las transformaciones políticas en América Latina y el Caribe tienen expresiones más profundas que superan la sustitución de signo partidario u orientación ideológica de los gobernantes, puesto que también se relaciona directamente con un aumento de la movilización social en reclamo de mejores prácticas de gobierno. Lo destacable no son las movilizaciones, las cuales los latinoamericanos las conocen y utilizan hace varias décadas, sino del hecho que las protestas ya no son un patrimonio de los movimientos campesinos, obreros o de la izquierda en general. Éstas, en su mayoría, se organizan en pos de demandas sectoriales y que no siempre procuran la sustitución del gobierno, sino la rectificación de sus políticas.

En definitiva, las modificaciones políticas que asistimos en los últimos años conlleva nuevos interrogantes, en el sentido de saber si la alteración hacia la derecha política permitirá estabilizar las instituciones democrática, si podrá responder a las demandas de empoderamiento y participación de la sociedad civil en la gestión pública, si podrán ser efectivas en la lucha contra la pobreza y la desigualdad, si permitirán la promoción del desarrollo económico y si serán los suficientemente capaces para derrotar la emergencia de mercados de negocios ilegales, así como también de promover la paz y seguridad pública.

Referencias Bibliográficas

- Acosta, Alberto. "Ecuador: ecos de la rebelión de los forajidos." en *Nueva Sociedad* No. 198, págs. 43-54 http://nuso.org/media/articles/downloads/3270_1.pdf
- Legrain, Milli. (2004) *La crisis argentina de diciembre de 2001. Debilidad institucional y falta de legitimidad del Estado*. Documento de Trabajo, Serie Desarrollo y Cooperación (DT-DC-04-08). Instituto Complutense de Estudios Internacionales, Madrid. España. http://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/05/160512_america_latina_cambio_mapa_politico_debilitamiento_definitivo_izquierda_tras_suspension_dilma_rousseff_brasil_lv

IBEROAMÉRICA
Y LOS DESAFÍOS
DE LA GOBERNANZA GLOBAL
IBERO-AMÉRICA
E OS DESAFIOS
DA GOVERNANÇA GLOBAL

A large red geometric shape, resembling a trapezoid or a parallelogram, is positioned at the bottom of the page. It has a slanted left edge and a horizontal top edge, extending across the width of the page.



IBEROAMÉRICA Y LAS AMÉRICAS: GOBERNANZA Y GOBIERNO EN TIEMPO DE TURBULENCIAS

Vicente Palacio

Fundación Alternativas - Director del Observatorio de Política Exterior
Española

1. Revisitando conceptos: “Iberoamérica” y “gobernanza global”

La difícil coyuntura en la que se encuentran los países iberoamericanos a finales de 2016, en medio de un cambio de ciclo económico a la baja, nos obliga a preguntarnos de qué manera la crisis de gobernabilidad que afrontan muchos de ellos, afectará a corto y medio plazo la posibilidad de avances significativos en la gobernanza regional latinoamericana, y por extensión, en la gobernanza global.

Para responder adecuadamente a esta cuestión, antes sería conveniente, en primer lugar, “revisitar” una vez más el concepto mismo de “Iberoamérica”. Como es sabido, la comunidad Iberoamericana de los 22 países se halla inmersa en un proceso de renovación institucional y de redefinición de su agenda, que comenzó a fraguarse con la Cumbre de Cádiz en 2012, tuvo su punto álgido de debate con la elaboración del “Informe Lagos” en 2013 y se plasmó en los acuerdos de las Cumbre de Veracruz y Panamá hasta alcanzar una primera madurez en la XXV Cumbre de Cartagena en octubre de 2016.

¿Qué es Iberoamérica? Parece haberse llegado a un consenso -acertadamente, a nues-tro juicio- por el cual conviene dejar a un lado las disquisiciones conceptuales para concentrar los esfuerzos de la comunidad iberoamericana en las áreas donde aquella sea capaz de añadir valor añadido: básicamente, la cultura, la educación y la cooperación para el desarrollo, haciendo uso del potente instrumento que brindan las lenguas española y portuguesa. Lo cual no significa renunciar a abordar conjuntamente otros temas como el derecho internacional, la calidad democrática o la lucha contra el cambio climático.

Desde esta perspectiva, Iberoamérica se concibe no como un sujeto político, ni tampoco como un “actor global” propiamente dicho; pero sí como una comunidad cultural de valo-res y como un poderoso instrumento multilateral para actuar en el ámbito fundamental-mente

interregional. Un instrumento capaz de extender su radio de acción e influencia contribuyendo a generar bienes públicos globales y políticas alternativas. De este modo, hemos visto en los últimos años afianzarse una “masa crítica iberoamericana” en múltiples temas: desde el desarrollo sostenible y el cambio climático, hasta la lucha contra la pobreza, la cooperación al desarrollo sur-sur o la protección de la diversidad cultural. Decenas de programas y de acciones en estos terrenos siguen dando sus frutos, acciones todas ellas que necesitan aún de un adecuado encaje con esas otras acciones que conforman una “masa crítica” de mayor alcance aún: la latinoamericana (CELAC, UNASUR) y la euro-latinoamericana (UE-CELAC).

A partir de aquí, puede resultar oportuno preguntarse ahora por el papel de Iberoamérica en la “gobernanza global” en el actual contexto de turbulencias, donde la gobernabilidad deviene muy complicada debido al efecto de la crisis económica, de nuevos retos (flujos financieros ilícitos, migraciones, cambio climático, seguridad, etc), de crisis regionales (la UE y el *Brexit*) o de confrontaciones geopolíticas (Rusia, China y su mar meridional).

De manera más precisa, podemos definir la “gobernanza global” como un entramado complejo de principios, normas, regulaciones y acciones que operan de manera transnacional y que no tienen únicamente a los Estados como protagonistas, sino también a múltiples actores muy diversos: individuos, sociedad civil organizada, multinacionales.

El término “gobernanza” (*governance*) contrasta primeramente con “gobierno”, entendido como facultad por la cual se ejerce la soberanía. Se trata de un concepto asociado a la teoría de la *governance* surgida en la década de los noventa del siglo XX, según la cual el sistema internacional sufre una erosión de los Estados-nación y de la soberanía en favor de los otros actores no estatales. De acuerdo a este enfoque, la política se juega ya en un ámbito transnacional, donde las redes cobran máxima relevancia y donde, en último término, la multilateralidad deviene una necesidad de cara a abordar los retos globales por parte de los Estados. Esta incipiente teoría, deliberadamente difusa, vino asociada en los noventa a una agenda en torno al derecho de injerencia en crisis humanitarias (Ruanda, Burundi, Bosnia, Kosovo) o la emergente oleada democratizadora en Europa del Este y América Latina. Posteriormente la gobernanza global se desarrollaría en torno a las agendas de las dos primeras décadas del siglo XXI: crisis financieras, seguridad, migraciones, desarrollo sostenible, o la Responsabilidad de Proteger (R2P), con Naciones Unidas y el G-20 como referencias principales.

Lo que más nos interesa destacar aquí es que, si bien el término *governance* en principio era neutro en relación a los resultados, tenía claramente una implicación política. La disolución de las fronteras de la soberanía estatal rezumaba un cierto optimismo por cuanto los Estados-nación, habituales protagonistas de muchos males -guerras, proteccionismo- vendrían a dar paso a otras lógicas y otros actores, abriendo la oportunidad a avanzar hacia un orden mundial más equitativo y más justo.

Pues bien: a la vista de las carencias que lastran el “despegue” de muchos países ibero-americanos, hoy parece llegado el momento de despertar de la “ilusión de la gobernanza”. Ello no significa que ésta no refleje en parte el funcionamiento del mundo o que no resulte útil para el análisis y la toma de decisiones. Pero la situación de las Américas, Europa, y por ende Iberoamérica -crisis económica, social y política, que revela graves insuficiencias “estructurales” en términos de corrupción, desigualdad o legitimidad- nos indica que no puede existir gobernanza si no hay gobiernos -ni Estados- que la sustenten. A menudo se afirma que América Latina presenta importantes ventajas respecto a otras regiones del mundo, pues está relativamente libre de turbulencias migratorias, del terrorismo yihadista, o de la amenaza nuclear. Ello es cierto, pero -dejando aquí a un lado la inseguridad ciudadana o el narcotráfico- existe un escollo central que no se ha resuelto aún. En ausencia de una fuerte “estatalidad” -en el sentido de Estado de derecho: cumplimiento de las leyes, monopolio legítimo de la violencia, rendición de cuentas- y en ausencia de gobiernos que apuesten por soberanías compartidas en marcos supranacionales, difícilmente podrá materializarse un avance real en términos de gobernanza regional y global.

2. Iberoamérica: crisis de gobernanza, crisis de gobierno

Las reflexiones anteriores pueden ayudar a responder la cuestión siguiente: ¿cuáles son las perspectivas de gobernanza global en el marco iberoamericano y de las Américas, a corto y medio plazo? Pueden distinguirse varias tendencias que operan simultáneamente.

Se está dando una enorme paradoja tanto en las Américas como en Europa, en diverso grado pero con un elemento en común. Por un lado, a resultas de la crisis económica, asistimos a un repliegue a lo nacional y al nacionalismo -con sus reflejos proteccionistas en el comercio. Pero por otro lado, el repliegue nacionalista no encuentra un correlato firme en el Estado: la *estatalidad* es a menudo débil (especialmente en América Latina) y por ello los gobiernos son incapaces de responder adecuadamente a problemas trans-fronterizos y globales (desde el narcotráfico a la guerra cibernética o la evasión fiscal). Ello se traduce inevitablemente en una ralentización de la gobernanza.

En el aspecto económico, el bajo crecimiento es la tónica común. Por su parte, el diagnóstico del G-20 reunido en Hangzhou (China) en septiembre de 2016 apuntaba a un débil crecimiento del empleo y de la productividad, volatilidad en los mercados financieros, fluctuaciones del precio de las *commodities*, un comercio y una inversión escasos. Mientras en Europa el *Brexit* puede afectar negativamente a la recuperación, el FMI señalaba que las principales economías latinoamericanas continuarán al ralentí en 2017 -especialmente Brasil y Argentina, mientras México, Colombia y Perú resisten- por contraste con el 5% de crecimiento medio la década anterior. Particularmente hay dos factores que inciden negativamente. Primero, la caída de los precios del petróleo (de los 100 dólares el barril de Brent al entorno de los 50 dólares) con su consiguiente efecto en economías muy dependientes de la exportación de crudo: Ecuador, Venezuela o México. El segundo factor es la desaceleración de China.

En el plano político, en los países iberoamericanos se da una crisis de legitimidad y de representación, que afecta a las instituciones (judicatura, parlamento, gobierno) y los partidos políticos tradicionales, y se ve agravada por la persistencia de la corrupción. El Latinobarómetro de enero de 2016 señalaba la corrupción como una de las principales preocupaciones de los ciudadanos de la región. A este respecto, destacan los casos del México de Peña Nieto; Brasil tras el *impeachment* de Dilma y su sustitución por Michel Temer (cuya popularidad al término del verano de 2016 no superaba el 14%); los graves disturbios en ciudades como São Paulo; o la deriva de la Venezuela del presidente Nicolás Maduro. Frente a todo este panorama, el proceso de paz en marcha en Colombia arroja una esperanza fundada.

Finalmente, en el plano social, el elemento dominante es una fuerte polarización (especialmente en Venezuela, pero también en la Argentina del presidente Macri, extensible también a la Colombia del proceso de paz). Esa polarización que sin embargo esconde un consenso tácito: el llamado “giro a la derecha” en Argentina y Brasil, habrá de mantener el listón de las conquistas sociales del periodo anterior. En muchos países se registra además un preocupante aumento de la desigualdad, a pesar de la reducción de la pobreza (aún 164 millones, un 28% en 2013). Finalmente, persiste la inseguridad ciudadana (la tasa de homicidios es tres veces la media global) asociada a menudo al narcotráfico.

Entonces, si la gobernabilidad se tambalea dentro de los países iberoamericanos, ¿cómo aspirar a desempeñar un papel en la gobernanza global? La “ola de populismo” inminente de la que alertaba el FMI difícilmente podría extenderse por Iberoamérica en un momento en que el bloque bolivariano del ALBA se ha debilitado. En todo caso, parece

más aconsejable abordar el fenómeno de fondo: el problema reside en la falta de democracia, la corrupción, la desigualdad: se impone más y mejor gobierno y más gobernanza.

Por otro lado, a nivel regional, el problema es que el cemento para avanzar tímidamente en la integración durante la pasada década ha sido a menudo de naturaleza ideológica o de afinidades personales (Kirchner-Lula-Dilma) y se ha perdido la oportunidad para una transformación estructural. Pueden mencionarse dos ejemplos. Primero, se ciernen dudas sobre el posible relanzamiento de MERCOSUR a cargo de los presidentes Temer-Macri; de un lado, sus posiciones respectivas en su país son frágiles: de otro lado, el acuerdo con la UE no va a ser fácil dada la situación de crisis en Europa y el rechazo a los tratados comerciales, más en un contexto de elecciones presidenciales de 2017 en Francia (muy sensible al sector agrícola). Segundo, respecto al foro CELAC, las presiones que sufren los gobiernos nacionales podrían llevar al estancamiento político y a una muerte por exceso de ambición, como la mostrada en la Cumbre de Quito en enero de 2016, que abarca todas las políticas imaginables: educación, ciencia y tecnología, migraciones y, en definitiva, toda la agenda de los Objetivos del Desarrollo Sostenible 2030.

3. EEUU y las elecciones presidenciales: impacto en la gobernanza

Lo que pase en el vecino del norte tendrá consecuencias para sus vecinos. El triunfo de Donald Trump en las elecciones presidenciales en EEUU de noviembre de 2016 afectará a la gobernanza global y, por consiguiente, a la agenda iberoamericana de gobernanza. Posiblemente, la actitud de EEUU en una variedad de dossiers servirá de referencia y marcará los límites de las acciones a nivel global.

La política de EEUU bajo la Administración de Barack Obama hacia América Latina y Ca-ribe experimentó un giro muy importante. Desde la VII Cumbre de las Américas, celebrada en Panamá en 2015, el presidente Obama inició un giro estratégico que se concreta en un discurso nuevo hacia la región basado en el respeto y la aceptación de la emancipación de América Latina y sus foros (UNASUR, Alba, CELAC, Alianza del Pacífico). Un nuevo planteamiento donde la apertura a Cuba significa el “fin del imperialismo” en América Latina.

Ahora, la irrupción de Trump introduce una gran incertidumbre en la “gobernanza” en un momento de gobiernos debilitados, pues Trump no es ni siquiera un “Republicano”. Entre los asuntos que se verían afectados, están las relaciones con México (que es un asunto de política interna de EEUU): la política migratoria, y la lucha contra el narcotráfico -lo que

significaría un retroceso hacia una política represiva y el rechazo a un nuevo enfoque orientado a la salud y los derechos humanos. Los procesos de cambio en Cuba y Venezuela podrían verse afectados. Un aspecto central es el comercio: Trump ha prometido un rechazo al NAFTA y al TPP (que representa el 40% del comercio global, un acuerdo pendiente de ratificación por el Congreso y en el que están México, Chile y Perú) así como al TTIP con Europa. Las consecuencias para la región latinoamericana son inciertas, pues en este momento no hay nada alternativo al espagueti *bowl* de los tratados bilaterales de comercio con países del Caribe, Colombia, Chile y Perú.

Respecto al cambio climático, podría darse un bloqueo de la política de Obama, consistente en la reducción del carbón, fomentar las renovables, descartar el oleoducto Keystone Pipeline, implantar el Plan de Energías Limpias o los Acuerdos post Paris COP 21. Este aspecto está muy conectado con la agenda global y latinoamericana de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030, establecidos por la ONU en septiembre de 2015. Parece claro que sin la ratificación, la puesta en marcha y la financiación de EEUU, el acuerdo sufriría un revés letal.

En otro orden de cosas, la coordinación monetaria es importante. Si la Reserva Federal sube los tipos de interés, los bancos centrales latinoamericanos tendrán que abordar la desdolarización del crédito y la intervención para suavizar la transición hacia una tasa de interés más débil, pues la volatilidad del tipo de cambio afectaría a los mercados financieros y a la inversión de las empresas.

En resumen, la Administración de Trump puede provocar un retroceso que haría difícil una gobernanza regional y global y complicaría las relaciones interamericanas e incluso más allá: las relaciones ibero-americanas y bilaterales España-EEUU.

4. Algunas oportunidades para Iberoamérica y las Américas

La cuestión a la que se enfrentan los iberoamericanos es esta: ¿el contexto regional e internacional en este momento permite un salto cualitativo a lo global por parte de Iberoamérica? El contexto, tanto doméstico como internacional, no parece acompañar mucho: las crisis internas en los países iberoamericanos, el estancamiento económico global, los posibles cambios en EEUU y su efecto, o la crisis en Europa por el *Brexit*.

Posiblemente no hay que dejarse llevar por el pesimismo, por dos razones. Una es que si no se producen rupturas o hundimientos de gobernabilidad en Iberoamérica, la agenda renovada puede continuar su curso y avanzar

para hacer más compacta la comunidad cultural. Otra razón es que aún es posible colaborar al nivel de las Américas.

De un lado, Iberoamérica puede contribuir como ejemplo en diversas políticas para un modelo alternativo de gobernanza más inclusivo y equilibrado, como han sostenido la secretaria general de la SEGIB, Rebeca Grynspan, o la secretaria ejecutiva de la CEPAL, Alicia Bárcena: un sistema expresado en español y portugués: en cultura, educación, ciencia y tecnología, conectividad, cooperación al desarrollo, los ODS.

De otro lado, desde la perspectiva de EEUU existen inmensas oportunidades estratégicas para avanzar en la gobernanza de las Américas a nivel global, bajo el supuesto de que lo que es bueno para América Latina es bueno para EEUU. Así, entre otras acciones sería recomendable:

Las relaciones con México y Brasil (y Colombia, tras la firma de acuerdos de paz entre el gobierno y las FARC) son centrales. Respecto a Brasil, es preciso implicarlo más en la gobernanza tanto desde EEUU como desde Iberoamérica, pues la potencia sudamericana participa en los debates, pero no quiere pagar las facturas en términos económicos y militares y no termina de definir un modelo coherente de gobernanza.

EEUU también debería facilitar mayor protagonismo a Brasil o México en foros multilaterales a nivel de la ONU (Consejo de Seguridad, FMI) y en el G-20: en áreas como la arquitectura financiera (paraísos fiscales), cambio climático, crimen organizado o política antinarcóticos (superando planteamientos pasados como la iniciativa Mérida de formación de jueces y de policía)

Una implicación mayor en crear sinergias con CELAC, UNASUR e Iberoamérica en el proceso de paz de Colombia y la asistencia financiera a países en transición (Venezuela, Cuba).

Cooperar a nivel G-20. Ahí el reto común es concertar políticas de los países iberoamericanos de ingreso medio-alto presentes en ese foro (México, Argentina, Brasil, España). De hecho, el llamado “consenso de Hangzhou” puede concertarse con los esfuerzos a nivel iberoamericano: un crecimiento basado en innovación y tecnología; una lucha contra los flujos financieros derivados de actividades ilícitas, que frena el desarrollo de los países -la evasión fiscal en América Latina asciende a más de 320.000 millones de dólares, algo menos por ejemplo que el PIB de Chile- y trabajar en la senda de la COP 21 y la Conferencia de la ONU sobre los ODS para atajar la pobreza y la desigualdad.

Por último, la relación económica de América Latina con China requiere una gobernanza económica global y desde Iberoamérica se puede presionar en esa dirección. China es ya el primer socio comercial de Brasil y Chile y el segundo socio comercial de Argentina; pero, como han insistido la OCDE, la CEPAL y la CAF, hay que cambiar el modelo de esa relación (crecimiento basado en materias primas) hacia otra más productivo, en lo que se ha llamado la segunda fase del desplazamiento de la riqueza mundial.

A modo de conclusión, es importante resaltar que todas estas oportunidades de gobernanza mencionadas, de las que tanto puede beneficiarse Iberoamérica, tienen como condición para su éxito el reforzar las estructuras de estatalidad y de buen gobierno a lo largo de su ámbito y el de las Américas. Solo así podrá abrirse una vía a una gobernanza sostenible que deje atrás la incertidumbre del presente.

IBEROAMÉRICA Y LOS DESAFÍOS DE LA GOBERNANZA GLOBAL

Triana Aybar

Analista e investigadora de Temas Internacionales

FUNGLODE

Resulta irrefutable la afirmación de que en la actualidad nos encontramos en un proceso de transformaciones de carácter planetario que han provocado ciertos cambios de estructuras tradicionales.

En definitiva, con el devenir de los últimos años, en el mundo han venido ocurriendo una serie de fenómenos: revueltas sociales, cambios de paradigmas políticos y desaceleración de las economías. Iberoamérica no ha estado exenta de estos acontecimientos, de hecho dichos eventos han acontecido en los escenarios de sus Estados miembros, que comprende América Latina, España y Portugal.

Estos acontecimientos, por su grado de impacto nacional, han volcado las miradas de sus mandatarios hacia el diseño de una agenda que responda a estos desafíos domésticos; y deja quizás en un segundo plano la determinación de estrategias colectivas para crear ciertas influencias en el marco global.

Respecto a América Latina, cabe resaltar que la región vivió, durante el período comprendido entre 2002 y 2013, su denominada década de oro, donde hubo significativos avances y prosperidad. De hecho, de acuerdo a la CEPAL, institución que analiza los fenómenos económicos de la región, la economía regional estaba creciendo un 5.5% durante el periodo citado, progreso que se vio reflejado en el desarrollo de la infraestructura de estos países y en el crecimiento de su clase media. Sin embargo, en los últimos tres años la región se encuentra en una situación de desaceleración económica, inestabilidad política y estallidos sociales.

En el caso de Brasil, el cual comenzó a constituirse en esos años de oro en una potencia global y ejerció un liderazgo en la región y a nivel global como país emergente con su inclusión en los BRIC, en la actualidad tiene un 5% de contracción económica y su entonces presidenta Dilma Rousseff fue destituida, recientemente, por el Senado de dicho país sin fundamentos constitucionales, desde el aspecto jurídico.

Venezuela, atraviesa una inconformidad social y una dificultad política, generada, principalmente, por un déficit fiscal de un 22% y una hiperinflación de alrededor de 200%. Lo que ha provocado que miles de ciudadanos, motivados por la oposición venezolana, tomen las calles bajo el llamado “Gran cacerolazo”, en demanda de la celebración este año de un referendo revocatorio del presidente del país, Nicolás Maduro, quien congregó también a miles de sus partidarios en diversas localidades de la capital.

En el caso de Bolivia, el presidente Evo Morales quedó derrotado a pesar de sus esfuerzos de promover un referéndum que permitiera modificar la constitución y así optar por un nuevo periodo presidencial.

Respecto de Argentina, el pasado diciembre llegó el fin de la etapa de los Kirchner con la derrota de la presidenta Cristina, la cual se vio debilitada a partir del año 2013 con las multitudinarias protestas en el marco del movimiento Cacerolazo 18A. Escenario que influyó la obtención del poder por Mauricio Macri.

Otros casos un poco menos recientes:

En Chile, la vuelta al poder de Bachelet por una coalición de partidos que se impuso a la coalición de Sebastián Piñera.

Y en México, la vuelta al poder del Partido Revolucionario Institucional (PRI). Aunque ahora mismo el escenario de crisis de este país impliquen otros elementos.

Estos ejemplos sustentan la consideración de la complejidad de equilibrar las incidencias del contexto económico global y las capacidades de los gobiernos en la consolidación de un Estado de Derecho comprometido con la eficiencia y transparencia, ante una efectiva correlación con sus ciudadanos y entidades propias de su sociedad.

Lo que nos dice que nos encontramos ante una nueva clase media insatisfecha, con espacios difusos de crecimiento e inserción laboral.

En fin, este fenómeno ocurrido en América Latina y el Caribe no puede ser interpretado sin ser contextualizarlo en el marco de lo global. Lo que ha ocurrido en la región latinoamericana, es también lo que ha ocurrido en España, país Europeo que lleva sobre sus hombros el rol más preponderante en la relación con Iberoamérica. España en el año 2009 inició una depresión económica con un alto nivel de desempleo que aún no ha sido superado a la fecha, a pesar de que algunos expertos estiman finalizó su etapa crítica en el 2014. A dicha crisis, le sobrevino por igual

turbulencias sociales y manifestaciones públicas en pos de un cambio en la política tradicional española, lo que generó el surgimiento de nuevos partidos políticos como Podemos y Ciudadanos, los cuales han puesto en detrimento la correlación de fuerzas de los tradicionales Partido Popular (PP) y Partido Socialista Obrero Español (PSOE).

Por lo que, la gran interrogante está en vislumbrar cómo podría Iberoamérica operar al nivel de los mecanismos de negociación y toma de decisión en el marco de las instituciones de la gobernanza global, cuando en la actualidad los países de la comunidad están atravesando por desafíos a nivel doméstico y significativos cambios internos, acompañados por desaciertos inesperados, que no permiten enfocar las acciones de los Estados con miras a influenciar en los escenarios de toma de decisiones respecto a las necesidades globales.

La crisis económica española planteó claramente que en la medida en que España, principal impulsor de la Comunidad Iberoamericana, continúe sumida en pelear los efectos de esta crisis, sumándosele ahora la indefinición de lo político, la Comunidad disminuirá su relevancia, su atractivo y esplendor; lo que llevaría a destacables miembros de la región a buscar nuevos senderos para la cooperación, inversión e intercambios sectoriales.

En paralelo, como veíamos, determinados países emergentes de la región de América Latina y Caribe se encuentran en un periodo de desaceleración económica e inestabilidad social, lo ideal es que éstos puedan encontrar en la Comunidad Iberoamericana un mecanismo que permita impulsar su económica, política y bienestar social; teniendo como principales socios estratégicos a España y Portugal.

Existen elementos fundamentales que deben formar parte de la tarea de reformulación de Iberoamérica para que ésta pueda alcanzar cierto nivel de influencia frente a las instituciones de la gobernanza global. Se trata de que la comunidad: establezca mejores vínculos con otros foros de integración y consenso, de ambas regiones –América Latina y el Caribe y Europa–, que le garantice obtener cierta influencia al momento de las tomas de decisiones coyunturales de carácter global; definir de manera más delimitada sus funciones y las temáticas a abordar; y adquirir cierto carácter pragmático, es decir, que de respuesta de manera práctica a los acuerdos preestablecidos, y ser más inclusivo con los países latinoamericanos.

En orden de prioridades hay ciertos elementos a ser tomados en cuenta: en primer lugar, nuestro valor identitario, es decir, lo que nos une e identifica

como comunidad de ciudadanos. En este aspecto, juega un carácter importante la participación de la sociedad civil. Seguido de una agenda destinada a impulsar la educación e innovación, concomitantemente con el desarrollo de industrias culturales, en las que se armonicen valores e intereses comunes. Al mismo tiempo, es trascendental poder pasar un balance respecto a la relación de los países de la comunidad en el marco de la cooperación, dada la inclusión de nuevos instrumentos, como el desarrollo de programas en el marco de la cooperación Sur-Sur y triangular, liderados, principalmente, por Brasil y Chile, en la región.

Otros elementos que no deberían quedar rezagados puntualizamos: el desarrollo de una infraestructura enfocada en el crecimiento sostenible y la implementación de programas que estimulen el fomento de las Pymes, lo cual arroja como resultado en la sociedad la inserción a la dinámica de desarrollo de individuos y actores considerados, previo a esta condición como excluidos, de la dinámica de producción y generación de riquezas. En conclusión, resulta esencial multiplicar la vinculación en el espacio eurolatinoamericano para lograr reducir las brechas actuales, lo cual no ha sido logrado en el escenario iberoamericano.

Al mismo tiempo, resulta esencial continuar orientando el rol desempeñado por la SEGB, hacia políticas cohesionadas e instrumentos de efectividad directa con nuestras sociedades, que viabilicen el relanzamiento de Portugal y España con sus países socios en América Latina, partiendo del reconocimiento de una Latinoamérica en franca evolución, y contribuyendo a la legitimidad de las políticas públicas en la correlación Estado-Sociedad. Dichos lazos de conexión, se podrían llevar a cabo a través de los diversos foros regionales latinoamericanos como: la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), la propia Alianza del Pacífico y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC).

Todo lo planteado, más el surgimiento de actores extra-regionales como es el caso de China, convirtiéndose en el socio comercial primario de algunos países latinoamericanos; le resta carácter de influencia a la Comunidad Iberoamericana a escala global.

Dichos elementos determinan que deben tomarse en cuenta los diversos intereses, los distintos ritmos de crecimiento y capacidad de respuesta, y los modelos diferenciados.

Esta diversidad obliga a que la comunidad se mantenga más concentrada y centrada en las iniciativas que aportan cierto valor añadido a la agenda iberoamericana (como el nacimiento de instituciones: OISS, OEI, OIJ,

COMJIB); estar más conectada con los distintos foros regionales y sug-regionales, al igual que con otros mecanismos de integración en el marco de la Unión Europea.

En definitiva, aunque la convergencia de valores e intereses comunes han permitido la estructuración política de la Comunidad Iberoamericana, y su carácter institucional, en el ámbito global, es muy poco probable que la Comunidad actúe en los mecanismos de negociación y decisión en los espacios de las instituciones de la Gobernanza Global, y esto se debe, principalmente, a que en el escenario de los foros de la nueva gobernanza global los planteamientos de la comunidad no se han convertido en acciones precisas o en planes de acción debidamente estructurados. Por lo cual se interpreta que es más oportuno otorgar el papel de la CI otras entidades más resolutivas; en el caso de Latinoamérica, a la CELAC, y del lado de Europa, a la UE. Las cuales tienen un perfil político más definido.

Dicha deficiencia podemos verla en el propio marco del foro del G20 donde a pesar de que contamos con tres plazas Iberoamericanas –Brasil, México y Argentina–, no hemos podido llevar una agenda concertada, consensuada y conveniente como Comunidad Iberoamericana.

Nos hace falta vernos en el accionar de organismos internacionales como Naciones Unidas, por ejemplo. Esta organización ha sido capaz de negociar con otros organismos y/o entidades de distintas regiones; ha debatido las vías como deben ser enfrentados dichos desafíos mediante planes de acción acorde a las realidades de respuesta de las partes y, finalmente, desde su propio seno suele emitir documentos oponibles a todos los Estados vinculantes.

Hemos visto como esta organización ha influenciado desde su seno en algunos de los desafíos de la gobernanza global actual, como: la prevención de la proliferación nuclear; el avance del desarrollo de los pueblos con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), ahora Objetivos de Desarrollo Sostenibles (ODS); los desafíos en materia de salud internacional; y el terrorismo internacional. Unos con mayor o menor medidas de alcance y éxitos que otros. Esto por solo citar algunos ejemplos.

En definitiva, y a modo de conclusión, es preciso reafirmar que es muy poco probable que un organismo internacional o actor, sin importar su naturaleza o punto geográfico, tenga la capacidad de hacer frente con sus propias habilidades a los desafíos globales, por lo que es necesario contar con un sistema multilateral que aboque por el bienestar colectivo, que cuente con un conjunto de normas pluralistas donde participen de manera

activa las diversas instituciones, actores nacionales e internacionales (ya sean públicos y privados), organizaciones y movimientos, que logren gobernar los asuntos globales. Eso que llamamos Gobernanza Global.

Como ha apuntado Francis Fukuyama "...hoy en día, la afirmación de que las instituciones constituyen la variable clave del desarrollo forma parte ya de la sabiduría popular."

Sin embargo, "...las naciones siguen siendo entidades peligrosas, porque nadie está dispuesto allí a sacrificar las ventajas adquiridas en el interior de ese contenedor de la buena vida (en el caso de algunos) para adquirir protecciones de un orden superior", tal como hace referencia el filósofo y catedrático alemán Peter Sloterdijk.

LIDERAZGO Y PROYECCIÓN DE AMÉRICA LATINA EN EL MULTILATERALISMO UNIVERSAL

Élodie Brun

Profesora Investigadora Centro Estudios Internacionales
El Colegio de México

El objetivo de esta presentación es de analizar cuál ha sido la participación de los países de América Latina en el multilateralismo universal, principalmente la ONU y la Organización Mundial del Comercio (OMC). Tomando en consideración las temáticas privilegiadas y el papel de la historia, se busca demostrar que los actores de la región, tanto personalidades como gobiernos, han liderado el avance de varios debates de la agenda multilateral universal. En tal sentido, quisiéramos matizar la lectura que afirma que los representantes de América Latina son “*rule takers*” a nivel multilateral, resumiendo su participación a una presencia pasiva. Esta lectura crítica nos lleva a preguntarnos por qué entonces estas actuaciones no son más conocidas, es decir por qué los representantes de América Latina no suelen sacar más beneficio político de este compromiso dentro del multilateralismo más allá de los gobiernos en turno.

La reflexión se centra en América Latina porque es difícil hablar de Iberoamérica en el multilateralismo universal dado que España y Portugal suelen unirse con los demás miembros de la UE para pronunciarse en bloque. Sin embargo, analizar el caso latinoamericano nos permite entender varios de los desafíos que toda Iberoamérica está enfrentando últimamente al cuestionarse sobre su futuro y cómo puede actuar.

Para comenzar, América Latina ha tenido un papel de liderazgo en el multilateralismo universal tanto en ideas como en la organización de eventos de negociación de gran alcance. Cabe precisar que no ignoramos la existencia de las asimetrías a nivel global, ni sugerimos que el liderazgo de América Latina es continuo, omnipresente y necesariamente constructivo (Albaret, 2014). También existen variaciones entre los países y según los gobiernos de cada uno de ellos. Más bien señalamos nichos de actuación, en la historia y el presente, a partir de dos ejemplos que no agotan el tema: el derecho internacional y los derechos humanos, y las temáticas socio-económicas.

En América Latina, los estudios internacionales primero se concentraron en el ámbito del derecho. Existe una tradición de juristas cuya labor destaca a nivel internacional. Por ejemplo, Carlos Calvo (1824-1906), escritor

argentino encargado de negocios de Paraguay en París, va a desempeñar un papel especial para el avance del derecho internacional por sus compilaciones¹ y sus manuales, que son entre los más leídos en la Europa de la época (Marichal, 2015). De su trabajo emerge la famosa “Cláusula Calvo” según la cual un Estado independiente no acepta la injerencia de otros Estados, aunque sean más poderosos. Por lo tanto, los extranjeros, sobre todo las compañías que desarrollan actividades en países terceros, se someten al mismo derecho que los nacionales, incluyendo la solución de controversias².

Otras doctrinas van a ser diseñadas por pensadores, diplomáticos y/o actores políticos latinoamericanos (Doctrina Drago, Doctrina Venustiano Carranza, Doctrina Estrada, Doctrina Tobar, Doctrina Betancourt, para mencionar algunas). Además, América Latina influyó con una práctica de gran repercusión a nivel global: la del amparo. Las diferentes aportaciones tocan debates fundamentales del derecho internacional, como la legitimidad de los regímenes políticos -en particular la cuestión de la democracia- el reconocimiento de los actores económicos a través del asunto de las inversiones, o la protección de los derechos fundamentales.

Si nos concentramos en los derechos humanos, las prácticas y jurisprudencias en la región latinoamericana también han contribuido al sistema multilateral universal. Por ejemplo, la Carta Interamericana de Derechos Humanos, con fuerte huella latinoamericana, se firma en mayo 1948 y va a influir en el diseño de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de diciembre del mismo año. En ese momento, América Latina representa un tercio de los votos en la Asamblea General de las Naciones Unidas. Kathryn Sikkink se refiere a los países de la región como “*norm entrepreneurs*”, es decir, protagonistas para difundir la idea de “derechos humanos internacionales” (Sikkink, 2014: 390). Hoy la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos es considerada de vanguardia con respecto al derecho de las minorías (poblaciones indígenas), las desapariciones forzadas con un texto de 1994, o el medio ambiente al vincularlo con la calidad de vida, tema muy de actualidad con los juicios en contra de la multinacional Monsanto que están teniendo lugar alrededor del mundo. Sin embargo, estas iniciativas son poco conocidas a nivel global, más allá de los círculos de especialistas, y lo mismo ocurre con los temas socio-económicos.

¹ *Colección completa de los tratados, convenciones, capitulaciones, armisticios y otros actos diplomáticos de todos los Estados de la América Latina*, 11 volúmenes, París, 1862-1867.

Luego, *Anales históricos de la revolución de la América Latina, acompañados de los documentos en su apoyo*, 5 volúmenes, París, 1864-1867.

² Hoy esta doctrina es contestada por los Tratados de Inversión Bilaterales (BIT en inglés) que se firman entre gobiernos y empresas. Suelen contemplar la solución de controversias por tribunales foráneos o sistemas de arbitraje.

Dentro del Tercer Mundo, América Latina desempeña un papel crucial en el ámbito de las ideas. En 1948 se crea la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL), nido del desarrollismo y de la teoría de la dependencia. El trabajo de Raúl Prebisch, como asesor e investigador, es fundamental para la creación de las Instituciones Financieras Internacionales (IFI) (Helleiner, 2014) y luego de la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD) de la cual es el primer secretario general. Prebisch aporta nuevas perspectivas de investigación, de la misma manera que el libro posterior del chileno Enzo Faletto y el brasileño Fernando Henrique Cardoso, *Dependencia y desarrollo en América Latina* de 1969 (Cardoso, Faletto, 1969). A escala mundial, la teoría de la dependencia tiene ecos en el Tercer Mundo. La declaración fundacional del G-77, de 15 de junio de 1964, en paralelo con el lanzamiento de la UNCTAD, refleja esta influencia. De hecho, la UNCTAD va a representar el nido de la promoción de la visión latinoamericana. Entre 1964 y 2016, cinco secretarios generales de ocho han sido latinoamericanos y/o caribeños. Es a partir de esta institución que se elaboran actuaciones con el activismo latinoamericano, como el apoyo a la tesis de la zona económica de las 200 millas que se convertirá en la Zona Económica Exclusiva de la Convención de Montego Bay sobre el Derecho del Mar de 1982. Venezuela incluso acoge la Conferencia Mundial sobre el Derecho del Mar en 1974.

A escala universal, la Carta de los Derechos y Obligaciones Económicos es adoptada en 1974 mediante la Resolución 3281 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, con una activa participación latinoamericana. De los cuatro promotores del texto, dos son latinoamericanos: Houari Boumédiène (Argelia), el Shah de Irán, Luis Echeverría (México) y Manuel Pérez Guerrero (Venezuela). Un último ejemplo histórico del compromiso latinoamericano con las temáticas socio-económicas en el ámbito multilateral radica en el papel de Venezuela en la creación de la Organización de los Países Productores de Petróleo (OPEP), gracias a la acción determinada de Juan Pablo Pérez Alfonso, ministro de Minas e Hidrocarburos durante el gobierno de Rómulo Betancourt (AD, 1959-1964). Por lo tanto, América Latina goza de una tradición de activismo multilateral en ciertos ámbitos. Tal dinamismo sigue vigente actualmente.

Desde inicios de los años 2000 –antes del *boom* económico y de la llegada al poder de gobiernos de izquierda–, el Brasil de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003) destaca por su lucha a favor del acceso a la salud en el caso del tratamiento contra el VIH³. Una negociación ardua va a tener lugar en el marco de los Aspectos de los Derechos de Propiedad Individual

³ En 2001, el ministro de la Salud, José Serra, se ocupó activamente del expediente sobre los AD-PIC.

relacionados con el Comercio (ADPIC o TRIPS) (Flynn, 2015). Una ley brasileña de 1996 permite la producción de medicamentos genéricos por razones muy específicas (cuestión económica, abastecimiento, por ejemplo), sin previa autorización, en contra de las patentes vigentes de varias empresas farmacéuticas multinacionales, las cuales se reúnen para quejarse desde EEUU. Logran convencer al gobierno estadounidense que denuncie a Brasil ante el Órgano de Solución de Diferencias de la OMC. Gracias a una acción coordinada con otros países del Sur y actores no gubernamentales, se consigue una derogación al respeto de los ADPIC en nombre del buen desarrollo de la salud pública. La queja es retirada y se firma un acuerdo transitorio que luego se transforma en el párrafo 6 de la Declaración Ministerial de Doha sobre los ADPIC y la Salud Pública de 2001.

Posteriormente, Brasil vuelve a tener un papel de liderazgo dentro del G-20 comercial (G-20C), durante la Conferencia Ministerial de la OMC, realizada en Cancún en septiembre de 2003. Esta iniciativa simboliza el activismo latinoamericano en el sector económico durante la década pasada. La coalición se opone a la propuesta euro-estadounidense y propone un texto alternativo que tampoco se aprueba (Narlikar, Tussie, 2004). Algunas temáticas siguen de actualidad, como la cuestión agrícola y el precio de las materias primas.

Más allá de Brasil, otros países de América Latina también se movilizan. Destaca su presencia en las negociaciones sobre el cambio climático, tanto en términos de participación como de organización de las negociaciones dentro de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC). Brasil acogió la Cumbre de la Tierra en 1992 que desembocó en la Agenda 21, considerada como un texto clave en la lucha contra el cambio climático asociada al imperativo del desarrollo. A partir de esta fecha, se lanzó la CMNUCC, cuyos países firmantes se reúnen anualmente. Los miembros latinoamericanos han sido particularmente activos durante la última década. México recibió la Cumbre de Cancún en 2010, un año después del fracaso de Copenhague, seguido nuevamente por Brasil en 2012 para conmemorar los 10 años de la Cumbre de la Tierra, y por Lima en 2014. Si bien el encuentro de 1992 es reconocido como clave en la materia por los textos alcanzados, al igual que el de Kioto de 1997, cabe señalar la importancia de la cumbre de 2010, que permitió relanzar el diálogo. Recibir un acontecimiento de tal magnitud no es anodino, hay que demostrar una capacidad organizacional y negociadora. El gobierno danés fue muy criticado después de Copenhague por no haber manejado bien el diálogo. En cambio, México fue felicitado por su buen desempeño.

Las actuaciones provenientes de actores de la región no se limitan a la recepción de eventos. A veces, algunos representantes expresan

rechazos y críticas. En Copenhague, varios países latinoamericanos fueron determinantes: Brasil al participar en el grupo restringido que negoció un texto de emergencia a puerta cerrada, pero también Venezuela y Bolivia que, al rechazar la firma de tal documento, impidieron cualquier resultado, aunque fuera de manera simbólica. Asimismo, entre 2010 y 2016, la secretaria ejecutiva fue Christiana Figueres, de Costa Rica, siendo reemplazada en mayo de 2016 por la mexicana Patricia Espinosa.

No solo los grandes países, entendidos en términos de recursos materiales, son dinámicos. El gobierno de Guatemala desempeñó un papel crucial en 2012 en el cuestionamiento de las políticas actuales de lucha contra las drogas, a escala continental y luego global.

Se puede concluir de este incipiente recorrido histórico, que los países de América Latina son activos en varios temas de la agenda multilateral universal, tanto en contribución intelectual como en organización de eventos. Tal observación conlleva otro cuestionamiento: ¿por qué no se hace más visible este compromiso?

Múltiples factores explicativos se superponen. Primero, varios países de la región carecen de proyectos de inserción internacional claramente definidos. En un trabajo reciente, Roberto Russell y Juan Gabriel Tokatlian afirman que sólo Cuba y en menor medida Brasil presentan esfuerzos en tal sentido (Russell, Tokatlian, 2015). El caso mexicano permite ilustrar esta falla. Los gobiernos mexicanos son discretos en los debates, pero muy activos en la recepción de eventos. Aquí hemos mencionado la Ministerial de Cancún en 2003 y la Cumbre sobre la lucha contra el cambio climático de 2010 en la misma ciudad. México recibe pero no es reconocido como un líder en estos asuntos. Tales actividades recuerdan la calidad del servicio diplomático mexicano, pero no desembocan en un beneficio político para el país cuyos gobernantes no retoman estos esfuerzos al servicio de un proyecto de inserción internacional explícito. Asimismo, la Cumbre de Cancún de 2010 fue fundamental para relanzar el diálogo, pero la repercusión para México fue casi nula en comparación con los beneficios obtenidos por Francia tras de la recepción del mismo evento en 2015. Su gobierno supo sacar provecho internacional de un acuerdo que sin embargo ni siquiera alcanza la ambición del Protocolo de Kioto.

Un segundo elemento importante tiene que ver con la personalización de la política exterior en la mayoría de los países de América Latina. La evolución de la situación en Brasil y Venezuela nos recuerda que, más allá del objetivo de la proyección internacional de su país, los actores políticos pueden actuar respecto de sus predecesores, considerados como adversarios políticos, y dejando de lado los debates de fondo. Por ejemplo, en Brasil es difícil de comprender las primeras decisiones

de José Serra como ministro de Relaciones Exteriores sin vincularlas con el contexto político nacional. ¿Cómo entender por qué el hombre que coordinó la negociación ante EEUU de la derogación del Acuerdo de los ADPIC en 2001 para proteger el programa brasileño de lucha contra el VIH, se oponga de manera casi sistemática a todo lo que se hizo durante los gobiernos petistas, cuando implica una crítica hacia EEUU? La prevalencia de políticas de gobierno sobre proyectos de Estado perjudica la influencia duradera de los países de la región a nivel global. En América Latina, por lo tanto, las posiciones de cada país varían mucho con la rotación gubernamental, con unas excepciones, tal vez como en el caso de Chile.

En tercer lugar, la fragmentación política de América Latina es una constante, hasta llegar a perjudicar su influencia global en algunas ocasiones. Si bien la unión de la región no es un requisito para la proyección internacional de sus miembros, como lo demostró el activismo diplomático brasileño durante los dos mandatos de Lula (2003-2010), las divisiones internas pueden representar obstáculos para los objetivos de algunos actores. Así, los principales opositores a la candidatura brasileña a un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU, son Argentina y México. De la misma manera, la presencia de tres países latinoamericanos dentro del G-20 financiero, reformulado después de la crisis financiera y económica de 2008 y 2009, respondió más al cuidado brasileño de preservar sus vínculos bilaterales que a una voluntad de acción colectiva. Después de cada encuentro del grupo, los especialistas de América Latina lamentan la ausencia de colaboración entre los tres miembros de la región.

Por último, el factor económico constituye una variable fundamental: las coyunturas adversas generan diplomacias más tímidas. Podemos establecer un paralelo entre el periodo de la crisis de la deuda y los últimos años en Brasil y Venezuela. Cuando surgen graves problemas económicos, que muchas veces se suman a tensiones políticas, disminuye la proyección internacional de los países en cuestión. Durante la época de la crisis de la deuda, los países de la región se dividieron y no lograron reunirse para negociar en conjunto. La diplomacia venezolana se redujo al entorno regional, de la misma manera que las iniciativas brasileñas se redujeron en el espacio (Brun, en imprenta). Ambos países retomaron cierto alineamiento sobre las posturas estadounidenses en el ámbito multilateral. Se observa una contracción diplomática en ambos casos desde el deterioro de sus respectivas economías a partir de 2013.

Para concluir, los países y actores individuales latinoamericanos están presentes para afrontar los desafíos de la gobernanza global dentro del multilateralismo universal. Pero la propia América Latina representa un desafío para el multilateralismo, al reflejar la complejidad de la negociación colectiva. Las limitaciones intrínsecas a las actuaciones de los actores de

la región impiden el avance de la agenda a pesar de buenas voluntades desencontradas.

Esta presentación solo incluye algunos ejemplos de las actuaciones latinoamericanas dentro del multilateralismo universal. La reflexión podría profundizarse basándose en otras temáticas, como el papel de los actores de América Latina en la promoción del derecho de la mujer o en el diseño de un régimen internacional para la cooperación internacional entre los países en desarrollo, también llamada cooperación Sur-Sur.

Referencias bibliográficas

- Albaret, Mélanie, *Puissances moyennes dans le jeu international. Le Brésil et le Mexique aux Nations Unies*, París, Presses de Sciences Po, 2014.
- Brun, Élodie, *El cambio internacional mediante las relaciones Sur-Sur. Los lazos de Brasil, Chile y Venezuela con los países en desarrollo de África, Asia y Medio Oriente*, México, El Colegio de México, en imprenta.
- Cardoso, Fernando Henrique, Faletto, Enzo, *Dependencia y desarrollo en América Latina*, Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores, 1969.
- Flynn, Matthew, *Pharmaceutical Autonomy and Public Health in Latin America: State, Society and Industry in Brazil's AIDS Program*, Nueva York, Routledge, 2015.
- Helleiner, Eric, *Forgotten Foundations of Bretton Woods. International Development and the Making of the Postwar Order*, Ithaca, Cornell University Press, 2014.
- Marichal, Carlos, "El nacimiento de los estudios internacionales sobre América Latina: comentarios a las obras de José María Torres Caicedo y Carlos Calvo a mediados del siglo XIX", *Foro internacional*, núm. 221, 2015, pp. 707-736.
- Narlikar, Amrita, Tussie, Diana, "The G-20 at the Cancun Ministerial. Developing Countries and their Evolving Coalitions in the WTO", *The World Economy*, vol. 27, Issue 7, 2004, pp. 957-959.
- Russell, Roberto, Tokatlian, Juan Gabriel, "Grand Strategy", in Domínguez, Jorge I., Covarrubias, Ana (eds.), *Routledge Handbook of Latin America in the World*, New York, Routledge, 2015, pp. 58-73.
- Sikkink, Kathryn, "Latin American Countries as Norm Protagonists of the Idea of International Human Right", *Global Governance*, vol. 20, Issue 3, 2014, pp. 389-404.

ASOCIADOS RIBEI

La RIBEI está formada por 46 centros asociados, especializados en el estudio de las relaciones internacionales procedentes de 16 países del ámbito iberoamericano.





ORGANISMOS
"OBSERVADORES"





Con el patrocinio de:

