

Nota de la Fundación Carolina

Febrero 2019

La Fundación Carolina —entidad titular de los derechos de propiedad de las obras— ha considerado de interés poner a disposición de la sociedad, vía online, todos los títulos de la colección con el sello siglo XXI, editados y publicados por la institución entre los años 2005 y 2011. De este modo los libros pasan a ser de acceso abierto bajo una licencia Creative Commons:



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)



Directora:
Rosa Conde

CONSEJO EDITORIAL

Presidente:
Jesús Sebastián

Vocales:
Inés Alberdi, Julio Carabaña, Marta de la Cuesta,
Manuel Iglesia-Caruncho, Tomás Mallo, Mercedes Molina,
Eulalia Pérez Sedeño

Secretario:
Alfonso Gamó

AMÉRICA LATINA Y LOS BICENTENARIOS: UNA AGENDA DE FUTURO

CELESTINO DEL ARENAL Y JOSÉ ANTONIO SANAHUJA (coords.)

SIMÓN PACHANO	FERNANDO SÁNCHEZ ALBAVERA
MANUEL ALCÁNTARA	PASCAL OLIVIER GIROT
REBECA GRYNSPAN	NÉSTOR GARCÍA CANCLINI
LUIS FELIPE LÓPEZ-CALVA	RODOLFO STAVENHAGEN
ERNESTO OTTONE	RUT DIAMINT
ANA SOJO	FÉLIX PEÑA
CARLOS SOJO	JOSÉ ANTONIO SANAHUJA
DIRK KRUIJT	LUIS GUILLERMO SOLÍS
MAYRA BUVINIC	CELESTINO DEL ARENAL



España
México
Argentina

Todos los derechos reservados. Prohibida la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier procedimiento (ya sea gráfico, electrónico, óptico, químico, mecánico, fotocopia, etc.) y el almacenamiento o transmisión de sus contenidos en soportes magnéticos, sonoros, visuales o de cualquier otro tipo sin permiso expreso del editor.

Si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos), www.cedro.org

Primera edición, abril de 2010

© FUNDACIÓN CAROLINA
Guzmán el Bueno, 133. Edificio Britannia
28003 Madrid
www.fundacioncarolina.es

En coedición con

SIGLO XXI DE ESPAÑA EDITORES, S. A.
Menéndez Pidal, 3 bis. 28036 Madrid
www.sigloxxieditores.com

© De los autores

Diseño de la colección: Pedro Arjona
Idea de la cubierta: Alfonso Gamó
Foto de cubierta: Gabriel S. Delgado

DERECHOS RESERVADOS CONFORME A LA LEY

Impreso y hecho en España
Printed and made in Spain

ISBN: 978-84-323-1460-5

Dépósito legal: M. 20.514-2010

Fotocomposición e impresión: EFCA, S.A.
Parque Industrial «Las Monjas»
28850 Torrejón de Ardoz (Madrid)

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN, <i>Celestino del Arenal y José Antonio Sanahuja</i>	VII
1. ESTADO, CIUDADANÍA Y DEMOCRACIA, <i>Simón Pachano</i>	1
2. AMÉRICA LATINA: DEMOCRACIA DESINSTITUCIONALIZADA, IZQUIERDA AMBIVALENTE Y CIUDADANÍA PRECARIA, <i>Manuel Alcántara</i>	35
3. LAS TAREAS DEL DESARROLLO Y LA CRISIS ECONÓMICA: POLÍTICA ECONÓMICA Y POLÍTICA SOCIAL PARA LA EQUIDAD EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, <i>Rebeca Grynspan y Luis Felipe López-Calva</i>	67
4. POBREZA Y COHESIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, <i>Ernesto Ottone y Ana Sojo</i>	107
5. COHESIÓN SOCIAL Y COMBATE A LA POBREZA EN AMÉRICA LATINA, <i>Carlos Sojo</i>	135
6. DESIGUALDAD Y VIOLENCIA EN AMÉRICA LATINA, <i>Dirk Kruijt</i>	169
7. VIOLENCIA EN AMÉRICA LATINA. ¿QUÉ HACER?, <i>Mayra Buvinic</i>	207
8. GESTIÓN SUSTENTABLE DEL PATRIMONIO NATURAL EN AMÉRICA LATINA, <i>Fernando Sánchez Albavera</i>	237

ÍNDICE

9.	RECURSOS NATURALES, MEDIO AMBIENTE Y BIODIVERSIDAD: LA CONTRIBUCIÓN, LAS RESPONSABILIDADES Y LAS DEMANDAS DE AMÉRICA LATINA, <i>Pascal Olivier Girot</i>	295
10.	LAS CULTURAS LATINOAMERICANAS EN 2011, <i>Néstor García Canclini</i>	325
11.	CULTURA E IDENTIDAD EN AMÉRICA LATINA, <i>Rodolfo Stavenhagen</i>	349
12.	AMÉRICA LATINA EN LA AGENDA GLOBAL, <i>Rut Diamint</i>	383
13.	AMÉRICA LATINA EN EL MUNDO: REGIONALISMO E INTEGRACIÓN, <i>Félix Peña</i>	425
14.	ESTRATEGIAS REGIONALISTAS EN UN MUNDO EN CAMBIO: AMÉRICA LATINA Y LA INTEGRACIÓN REGIONAL, <i>José Antonio Sanahuja</i>	451
15.	LA COMUNIDAD IBEROAMERICANA EN EL SISTEMA INTERNACIONAL: LÍMITES, POTENCIALIDADES, PERSPECTIVAS, <i>Luis Guillermo Solís</i>	525
16.	LAS CUMBRES IBEROAMERICANAS, EL NUEVO ESCENARIO GLOBAL Y LA CONMEMORACIÓN DE LOS BICENTENARIOS, <i>Celestino del Arenal</i>	553
	RELACIÓN DE AUTORES.....	633

INTRODUCCIÓN

CELESTINO DEL ARENAL Y JOSÉ ANTONIO SANAHUJA

La conmemoración de los Bicentenarios de la independencia de las repúblicas latinoamericanas representa un acontecimiento de especial significado para América Latina, por cuanto que confronta a los países latinoamericanos y a la propia región con su pasado, su presente y, muy especialmente, su futuro.

Para los países latinoamericanos supone la conmemoración de su afirmación como Estados soberanos, el inicio de su proceso de construcción nacional, con la enorme trascendencia política, económica y social y el extraordinario carácter simbólico que tiene este hecho, y sus primeros pasos como actores internacionales independientes.

Es, además, una conmemoración que, aunque con un alcance muy diferente, afecta también a España, en cuanto actor de un mismo hecho histórico, que tiene importantes proyecciones en el presente. Por un lado, desde la perspectiva de la afirmación de España como Estado moderno, en lo político, lo económico, lo social y lo internacional, pues esos procesos de independencia tienen una relación directa con la invasión napoleónica, la guerra de independencia española, las Cortes de Cádiz, la aprobación de la Constitución de 1812 y las posteriores pugnas entre liberales y conservadores, sin las cuales no pueden entenderse ni los citados procesos de independencia ni la historia reciente tanto de América Latina como de España.

Por otro lado, no hay que olvidar que las independencias y los consiguientes procesos de construcción nacional de las repúblicas latinoamericanas se hicieron en general, con mayor o menor fuerza según los casos, frente a España, afirmando su propia identidad frente al pasado y lo español, como única forma de ser otros y dife-

rentes, pero sin poder obviar sus profundas raíces hispánicas, que continúan presentes en el momento actual. De ahí el carácter ambivalente y contradictorio que a menudo tiene ese factor en la construcción de las identidades individuales y colectivas en América Latina, así como el papel diferenciador que lo español tiene aún en la conformación de la estructura social.

Cuando nos referimos a los Bicentenarios nos encontramos, en consecuencia, ante un acontecimiento con un alto contenido simbólico y una fuerte carga identitaria, dado su carácter fundacional, en la que están presentes múltiples cuestiones de naturaleza política, económica, social y cultural, que afectan a cuestiones clave de los países latinoamericanos y que pueden ser objeto de lecturas e interpretaciones muy distintas, en función de la diferente voluntad política de los gobiernos respectivos, de los distintos intereses presentes en cada uno de los países y de los diferentes actores implicados en su conmemoración.

Su significado y alcance varía, por lo tanto, significativamente de unos países a otros. Mientras algunos países latinoamericanos han empezado a atribuirles una especial importancia histórica y política, otros no hacen especial hincapié en los mismos o los plantean con una clara perspectiva de futuro.

No hay que olvidar que los Bicentenarios se van a conmemorar en un escenario muy complejo, caracterizado por las crecientes diferencias políticas y de políticas de desarrollo existentes entre los gobiernos de los países latinoamericanos y por el auge del nacionalismo en algunos países, que van a llevar a los mismos a poner acentos muy diferentes en el sentido y alcance político de esa conmemoración, y, también, por un cada vez mayor protagonismo reivindicativo, político, económico, cultural y social de las comunidades indígenas existentes en determinados países, con las consecuencias que ambos hechos pueden tener desde una perspectiva histórica, presente y futura.

Por otra parte, se trata de una conmemoración dispersa en el tiempo, pues transcurre al menos entre 2009 y 2026, con fechas muy distintas para cada uno de los países. Se trata, además, de conmemoraciones eminentemente nacionales, no existiendo una perspectiva única entre los distintos países a la hora de plantear su

alcance y sentido, ni hay una conmemoración de alcance propiamente regional. Todo ello explica el carácter complejo, multidimensional, disperso y heterogéneo que tiene dicha conmemoración.

A lo anterior se le suma un contexto internacional de gran complejidad, que incidirá en no pocos aspectos en las reflexiones que suscitarán los Bicentenarios, como acontecimientos que inevitablemente aluden al proceso de construcción del Estado-nación y sus tareas de gobernanza democrática, desarrollo económico, cohesión social, proyección externa y participación en la sociedad internacional de cada uno de los países concernidos.

En el plano nacional y regional se observan rápidos e intensos procesos de cambio social y político en los que participan, y que obviamente afectan a las sociedades de la región. Los procesos de apertura política, la creciente urbanización de las sociedades latinoamericanas, la extensión de los sectores informales, la ampliación de las clases medias, la emergencia de los indígenas y afrodescendientes como actores políticos, y otros procesos de cambio en las pautas socioculturales de la región están transformando rápidamente las sociedades de la región, y las consecuencias de esos procesos son aún difíciles de valorar.

Al mismo tiempo, las conmemoraciones se van a producir en un escenario regional y mundial en transformación, caracterizado por rápidos cambios en la naturaleza, las fuentes y las pautas de distribución del poder, por redes de interdependencia cada vez más tupidas, y por problemas globales de creciente relevancia, que plantean difíciles desafíos para la acción colectiva internacional. También es importante mencionar factores de gran trascendencia como la visible fragmentación, renovación y replanteamiento de los procesos de integración regional y subregional, la disminución del interés de los Estados Unidos por la región, la creciente importancia de la cuenca del Pacífico como referente económico, en particular en el caso de China, el estancamiento que han experimentado las relaciones entre la UE y América Latina y la puesta en marcha de las Cumbres Iberoamericanas, que refuerzan las relaciones entre España y los países latinoamericanos de habla española y portuguesa.

Se van a producir, igualmente, en un escenario caracterizado por el fuerte impacto que está teniendo la crisis económica mundial

y las nuevas políticas que se han venido adoptando frente a la crisis, en el que además se observan efectos y respuestas diferenciados en América Latina, Europa y Estados Unidos. Más allá de la coyuntura, esas políticas son también la expresión de un replanteamiento más amplio de las relaciones entre Estado, sociedad y mercado y suponen una revisión de los pactos sociales hasta ahora vigentes en cada país y en la región latinoamericana en su conjunto. Lo que quizás es más importante, la crisis supone también un replanteamiento de los medios y fines de la acción de gobierno en un mundo en el que el poder se sigue ejerciendo desde el marco nacional, pero tiene dimensiones cada vez más globales.

La agenda, las temáticas y debates que suscitarán los Bicentenarios estarán presentes durante varios años, lo que multiplica su importancia y efectos. La definición de esa agenda será, por ello, objeto de especial atención por parte de distintos actores, que, lógicamente, tratarán de construirla en base a sus propios intereses, identidades y valores. En función de esos elementos, caben dos grandes opciones: una, que la agenda pueda estar sesgada hacia temáticas alejadas de los problemas actuales de la región. Otra, que la agenda pueda formularse de manera que los Bicentenarios sean una oportunidad para que se plantee un debate sereno y riguroso sobre los proyectos económicos, sociales y políticos y las modalidades de inserción internacional que conformarán el futuro de la región.

Este último objetivo es el que anima las reflexiones que comprenden este volumen. Su punto de partida es la constatación de que lo que los Bicentenarios van a situar en el primer plano de la agenda de los países latinoamericanos en los próximos años son no tanto cuestiones de naturaleza histórica, sino sobre todo cuestiones actuales, así como los retos que la región tiene planteados de cara al futuro.

Los Bicentenarios ofrecen, por lo tanto, una importante oportunidad a los países latinoamericanos y a América Latina como región para confrontar sus raíces históricas, su problemática del presente y, muy especialmente, sus retos de futuro en un mundo crecientemente complejo, interdependiente y global.

De la misma manera, ofrecen una oportunidad de cooperación a aquellos Estados, como es el caso de España, que comparten historia, lengua y cultura con América Latina; que mantienen intensas y

especiales relaciones político-diplomáticas con los países de esa región; que tienen importantes vínculos y relaciones de todo tipo entre las respectivas sociedades, en términos económicos, sociales y culturales; que dedican una atención prioritaria a la cooperación con dichos países y que, por todas las razones anteriores, han apostado con los propios países latinoamericanos por avanzar en la construcción de una Comunidad Iberoamericana. En todo caso, es evidente que el papel de España en los Bicentenarios no puede ser el mismo que el de los países latinoamericanos. España ha de tener el papel de acompañante de los países latinoamericanos, sin protagonismos que no le corresponden.

Los Bicentenarios constituyen, en consecuencia, una oportunidad para que América Latina se enfrente a su problemática de presente y a los retos del futuro y para que América Latina y España colaboren en la definición de la agenda de futuro de los mismos y reflexionen y planteen conjuntamente respuestas sobre el pasado, el presente y el futuro de América Latina, sobre las relaciones mutuas y sobre sus relaciones internacionales. Ofrecen, en concreto, la oportunidad de reflexionar y articular iniciativas y políticas que den respuestas a los retos que hacen referencia a la conformación de los sistemas políticos y de sus sociedades; a las aspiraciones individuales y colectivas de gobernanza democrática, seguridad ciudadana, bienestar económico, cohesión social, disfrute pleno de los derechos de ciudadanía y reconocimiento de la pluralidad étnica y cultural, a las que debe responder ese proceso de construcción nacional, que se inició con la independencia.

Brindan también la oportunidad de reforzar la vigencia de la democracia y los derechos humanos en los países latinoamericanos, haciendo hincapié en los mismos como referentes fundamentales de las independencias y de los propios procesos de construcción nacional y, consecuentemente, de las capacidades de dichos Estados para hacer frente a los retos y problemas políticos y sociales que presentan, tanto en el plano interno como en el regional e internacional, en este último caso convirtiéndose en socios y partícipes activos y responsables de las estructuras y procesos que habrán de dar respuesta a las necesidades de gobernanza global. Son también una oportunidad de reflexionar sobre la inserción actual y futura de los

propios países latinoamericanos en el nuevo mapa de la integración abierto en la región y sobre la inserción de América Latina en el escenario global.

Finalmente, presentan la oportunidad de dar un nuevo impulso a las relaciones entre España y América Latina, reforzando la identidad iberoamericana, en lo político, lo económico, lo social, lo lingüístico y lo cultural, y, consecuentemente, consolidando el proceso de las Cumbres Iberoamericanas.

Como se indicó, el propósito que persigue este libro responde precisamente a la necesidad de aprovechar estas oportunidades, tratando de incidir en la definición de la agenda de los Bicentenarios, planteando, desde América Latina y España, la agenda de futuro de la región, orientada a los grandes problemas y retos que tiene la misma doscientos años después de la independencia.

Se ha reunido, para ello, a un amplio elenco de especialistas representativos de distintas realidades nacionales que conforman el mundo iberoamericano, procedentes de diversas disciplinas y campos de estudio, así como del mundo de la política y de la gestión de gobierno, a fin de abordar temáticas amplias, diversas, y a la vez complejas y por ello exigentes en cuanto a su análisis y tratamiento.

Comienza el volumen con dos aportaciones referidas a la relación entre la construcción del Estado, la ciudadanía, y la democracia. **Simón Pachano**, de FLACSO Ecuador, examina desde una perspectiva histórica, pero también anclada en el presente, las interacciones y mutuos condicionamientos entre estatalidad y ciudadanía desde la independencia de las repúblicas latinoamericanas, señalando el carácter azaroso, lleno de dificultades y fundamentalmente inacabado del proceso de conformación de una y otra. En particular, de una ciudadanía que, construida en sus orígenes sobre diversas formas de exclusión, apenas se ha materializado como ciudadanía política, merced a los procesos de democratización de las tres últimas décadas, pero no termina de desplegarse como plena ciudadanía civil y social.

Desde la Universidad de Salamanca, **Manuel Alcántara** identifica en su capítulo lo que serían los principales elementos constitutivos de la agenda de la política de América Latina a partir de la conmemoración de los Bicentenarios. Una política, hoy mayoritariamente basada en instituciones democráticas que se extienden por

casi treinta años, que afronta un difícil escenario donde se dan cita tensiones que, de no resolverse adecuadamente, plantean un futuro de incertidumbre: en concreto, las dificultades que determina la institucionalización de las prácticas democráticas frente al papel dominante del presidencialismo; la ambivalencia de opciones de izquierda que, merced a las oportunidades abiertas por la democracia, se han situado en los gobiernos de buena parte de los países de la región; y la precariedad de la ciudadanía social, a causa de políticas públicas insuficientes o distorsionadas por intereses de grupos dominantes, que no son sino la expresión de la secular debilidad del Estado. Una agenda guiada por el desarrollo de una ciudadanía plena, en el marco del Estado de Derecho, se configura así como el desafío democrático más relevante a la luz de los Bicentenarios de la independencia.

La agenda del desarrollo económico y social es abordada por **Rebeca Grynspan** y **Luis Felipe López-Calva**, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. En su capítulo, a través del análisis de la crisis económica de 2009 y de sus principales canales de transmisión —exportaciones a otras áreas geográficas y en particular a Estados Unidos y Europa, crédito e inversión extranjera directa, remesas y turismo, y balances fiscales—, se pone de relieve un hecho que trasciende a la actual coyuntura o ciclo de crisis, que es el profundo grado de transnacionalización de las economías latinoamericanas y la manera en la que su desarrollo está ligado a la evolución de la economía global. Pero al mismo tiempo, el capítulo destaca las opciones e imperativos que tienen los países de la región para afrontar los seculares problemas de equidad de la región, que lastran su crecimiento e imponen una gravosa carga en términos de potencial humano no realizado, a través de unos niveles de pobreza inaceptables.

Los desafíos de la reducción de la pobreza y la cohesión social constituyen, en efecto, un imperativo de desarrollo y una tarea ineludible en la construcción de ciudadanía efectivo, y por lo tanto, de países y sociedades viables a largo plazo. Es, por lo tanto, un aspecto obligatorio en la agenda de una región que ostenta la triste distinción de albergar los mayores niveles de desigualdad del mundo. Estas cuestiones son abordadas, en primer lugar, por **Ernesto Otto-**

ne y **Ana Sojo**, que desde la realidad de las fracturas sociales de la región han tratado de promover un concepto y una agenda política de cohesión social netamente latinoamericana. Como señalan estos autores, se trata de una cuestión que desborda las desiguales pautas de distribución de la renta por estratos socioeconómicos presentes en la región, pues las prácticas de exclusión y de discriminación hacia determinados grupos sociales —las mujeres, las poblaciones indígenas, los pobres, los adultos mayores, los discapacitados, las minorías religiosas o étnicas— expresan también la falta de reconocimiento y la desvaloración del otro, y se basan casi siempre en características adscriptivas que obedecen a representaciones simbólicas y culturales penetradas por estigmas y estereotipos, a menudo enraizadas en la cultura, las costumbres, las tradiciones y las instituciones. Afectan, por lo tanto, al sentido de pertenencia a una sociedad y son por ello elemento ineludible en una discusión seria sobre la realidad de la construcción nacional doscientos años después de la independencia. En su capítulo, también centrado en esta cuestión, **Carlos Sojo** aborda la relación entre la pobreza y la desigualdad —esta última, como factor causal de la primera—, y la agenda de políticas orientadas a atajar la pobreza no puede sino dirigirse a sus causas profundas y seculares, la persistente desigualdad, recordando que cualquier programa político centrado en fines más que en medios, en este caso, la aspiración de una sociedad cohesionada alrededor de la vida digna, es pertinente para América Latina. En relación a ese programa, señala el autor, no es exagerado afirmar que los desafíos de cohesión social en América Latina son premodernos, pasan por la garantía de superación de las privaciones materiales de las personas y de su derecho, simple, al trabajo y la alimentación a través de políticas distributivas. Si América Latina contara con pautas de distribución de la renta equiparables a las vigentes en la OCDE, los niveles de pobreza se reducirían en dos tercios, situándose en torno al 10% de la población. Con todos estos antecedentes, la conmemoración de la independencia puede constituir una oportunidad para forjar un «pacto del Bicentenario» claramente orientado hacia el desarrollo humano, lo que supone una verdadera refundación de los fundamentos sociales de la cohesión.

Pobreza y desigualdad son factores que en combinación con otros, como la vinculación de la región con redes económicas transnacionales del tráfico de drogas ilícitas, de armas o de personas, y la debilidad de las instituciones y la impunidad que de ello deriva, generan niveles de violencia que se encuentran también entre los más elevados del mundo. Para la mayoría de la población de América Latina, esos niveles de violencia e inseguridad constituyen una experiencia cotidiana que condiciona su experiencia vital y sus opciones de vida. Para los procesos de desarrollo, genera altos costes de oportunidad y constituye un drenaje de recursos, y una barrera a la inversión productiva. Para los Estados, la violencia crónica pone de manifiesto su debilidad, erosiona su legitimidad, y también se relaciona con niveles elevados de corrupción, lo que en un círculo vicioso que es difícil de romper, a su vez debilita a las instituciones y mina su legitimidad. No es exagerado señalar que esta cuestión se encuentra también en los primeros lugares de la agenda presente y futura de la región. Dos capítulos la abordan, desde ángulos distintos, pero complementarios. **Dirk Kruijt**, de la Universidad de Utrecht, nos recuerda que la violencia presente en la región, más allá del pasado colonial, hunde sus raíces en la independencia y la formación de Estados oligárquicos que recurrieron a la violencia como instrumento para preservar el viejo orden colonial, otorgando al Ejército un papel clave en el orden político y la preservación del orden interno. A ello se suma una cultura política en la que a menudo se ha considerado a la violencia como una vía para la expresión y la resolución de los conflictos sociales. De esos antecedentes se derivan, según se argumenta en este capítulo, varias tendencias a largo plazo que han contribuido —y siguen contribuyendo todavía— al carácter y los riesgos que caracterizan a la democracia en América Latina: su condición inconclusa, acompañada por la permanente nostalgia del orden corporativo y autoritario, la presencia de grandes contingentes de pobres y excluidos, y la tradición de resolución de conflictos sociales y políticos por la violencia. El otro capítulo dedicado a esta cuestión, de **Mayra Buvinic**, del Banco Mundial, examina de manera breve cuál es la situación presente de la violencia en la región —incluyendo la violencia de género, un problema muy extendido e insuficientemente atendido en América

Latina—, tanto respecto a su prevalencia como a sus antecedentes. También se examinan las estimaciones existentes sobre sus costes económicos y sociales, y qué acciones han demostrado ser efectivas en combatirla.

La agenda ambiental de la región es también abordada en este volumen a través de dos contribuciones. Por una parte, **Fernando Sánchez Albavera** sitúa esta cuestión en el marco de la inserción de América Latina en el sistema económico internacional y las corrientes del comercio y la inversión mundial, dado que la región, desde la colonia, y tras las independencias, se ha caracterizado por un modelo económico basado en la exportación de recursos naturales. Por ello, la relación entre el desarrollo y la conservación del rico patrimonio natural de la región —recursos hídricos, diversidad biológica...— se plantea en términos dicotómicos, siendo difícil conciliar ambos imperativos. En esta contribución, sin embargo, se sostiene que las ventajas naturales son factores dinámicos y no estáticos, y ello puede ser el fundamento de estrategias de transformación productiva y de desarrollo que pongan en valor, por ejemplo, los activos de la región en cuanto a biodiversidad, a través del desarrollo de la biotecnología. Además de analizar la disponibilidad y las características de los recursos naturales de la región y de la significación que tienen en términos internacionales, se examinan las políticas públicas adoptadas para ello, y los nuevos temas que surgen en la agenda para garantizar la explotación sustentable del patrimonio y los recursos naturales.

La segunda contribución sobre este tema está a cargo de **Pascal Giro**, de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN). Examina la agenda emergente en América Latina en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible. En particular, trata de esclarecer la relación existente entre el conocimiento tradicional y la conservación de la biodiversidad, en un contexto de apertura comercial en que las normas de protección de los derechos de propiedad intelectual se tornan más restrictivas y condicionan el acceso y aprovechamiento del patrimonio latinoamericano de diversidad biológica. Por otro lado, este ensayo intenta sintetizar los impactos futuros del cambio climático por subregiones, y analiza los retos que supone la adaptación al cambio climático en una agenda

de desarrollo. Finalmente, se aborda la posición, expectativas y estrategias de negociación de América Latina respecto a la agenda ambiental multilateral.

La dimensión sociocultural de la construcción de sociedades y naciones en el marco de los Bicentenarios es objeto de otras dos contribuciones. **Néstor García Canclini**, profesor de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) de México se pregunta por el papel de las estructuras o configuraciones socioculturales constitutivas de las sociedades latinoamericanas, que hoy están en discusión: la indígena, la afroamericana y la ibérico-criolla; las pautas de consumo cultural y el papel de los medios de comunicación, así como de las industrias culturales en el desarrollo de la región, y el papel de las políticas culturales y la cooperación cultural en un marco de globalización y de firma de acuerdos de libre comercio con las economías avanzadas. Por su parte, **Rodolfo Stavenhagen**, de El Colegio de México, examina críticamente los factores y tendencias históricas que han conformado las culturas y las identidades en América Latina: la construcción de la nación desde las élites criollas, la polarización social como causa de culturas fragmentadas, la dependencia, el nacionalismo y el antiimperialismo, y el cambiante marco internacional. Stavenhagen examina, en particular, la influencia de estas culturas en la necesaria conformación de una realidad nacional pluricultural como fundamento de la construcción nacional latinoamericana.

Varios capítulos se ocupan de las relaciones exteriores de América Latina y su papel en el sistema internacional. Teniendo en cuenta el papel de la democracia —sea su presencia o ausencia— entre los factores internos que han condicionado el papel internacional de América Latina, **Rut Diamint**, de la Universidad Torcuato di Tella, en Argentina, examina la manera en la que la región y los países que la integran asumen la agenda global de la paz y la seguridad internacional o se posicionan frente a ella como actores internacionales. El control de armamentos, las políticas de defensa y seguridad, y las misiones internacionales de paz son las cuestiones en las que se centra este análisis, planteando cómo la región contribuye, o puede contribuir a la paz y la seguridad internacionales constituyendo, ella misma, una zona de paz y seguridad, y al tiempo, me-

diante una actuación más asertiva en los foros internacionales sobre la materia.

Regionalismo e integración regional constituyen una de las estrategias de desarrollo y de mejora de la inserción internacional que tradicionalmente han sido rasgo característico de las políticas exteriores latinoamericanas, e incluso un elemento constitutivo de su identidad y cultura política: las ideas unionistas o federales de Bolívar y Morazán siguen presentes en el imaginario político latinoamericano. Como señala en su aportación **Félix Peña**, de la Universidad Nacional Tres de Febrero (UNTREF) de Argentina, la idea de integración ha estado presente, de una manera u otra, en la agenda latinoamericana durante estos doscientos años. Pero es también la historia de un sueño incumplido. De hecho, buena parte del regionalismo latinoamericano ha sido, en realidad, hemisférico, pues la región se ha constituido a sí misma —en su identidad común, en sus proyectos políticos— a través de la relación conflictiva con Estados Unidos, bien sea a través de su intervencionismo en la región, bien sea a través de las relaciones más cooperativas presentes en las conferencias panamericanas y el posterior sistema interamericano. Por otra parte, desde que se inician los procesos de integración subregional en los años sesenta del pasado siglo, el regionalismo latinoamericano ha demostrado tanto las potencialidades de esos procesos, como un largo historial de fracasos. Félix Peña aborda dos cuestiones clave en la actual agenda del regionalismo latinoamericano: la difícil conciliación entre nacionalismo y regionalismo, y el papel del regionalismo y la integración en un escenario internacional en cambio, caracterizado por múltiples opciones, al tiempo que riesgos, en cuanto a la inserción internacional. Por su parte, **José Antonio Sanahuja**, de la Universidad Complutense de Madrid, analiza las estrategias regionalistas que América Latina ha desplegado desde el final de la guerra fría, en parte como estrategia defensiva frente a la globalización, argumentando que el periodo que se inicia en torno a 1990 y se extiende hasta mediados del decenio de 2000 puede ser considerado una etapa o ciclo coherente de integración caracterizada por la adopción de la estrategia del «regionalismo abierto», compatible con la apertura comercial. Sin embargo, este modelo parece agotado, aunque ha dejado un valioso legado de li-

beralización intragrupo y de comercio intrarregional. Al amparo de un nuevo ciclo político impulsado por el rechazo al neoliberalismo, parece afirmarse un nuevo ciclo de «regionalismo postliberal» que se ha concretado en las propuestas de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América-Tratado Comercial de los Pueblos (ALBA-TCP), y la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), cuyo potencial y características se examinan en el citado capítulo.

Las dos últimas contribuciones que integran el volumen abordan el papel y el futuro de la Comunidad Iberoamericana. **Luis Guillermo Solís**, politólogo y diplomático costarricense, analiza los condicionamientos históricos que, en perspectiva, podrían explicar algunas de las principales debilidades del «proyecto iberoamericano» como aspiración de largo plazo. En particular, la fragilidad, escasa articulación y débil legitimidad social de muchos de los Estados-nación latinoamericanos y del Caribe; la vulnerabilidad de éstos frente a las fuerzas provenientes del sistema internacional, la fuerte impronta de los Estados Unidos como potencia hegemónica en amplias regiones del hemisferio, así como la exclusión de los grupos originarios de los procesos de construcción de la nacionalidad en la región. A ello se le suma, en el presente, una realidad caracterizada por las asimetrías y la falta de confianza, dos disfunciones que a juicio de este autor reclaman solución para que la Comunidad Iberoamericana se configure como actor internacional relevante.

El volumen se cierra con el capítulo de **Celestino del Arenal**, catedrático de Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid, que se aproxima a la realidad y futuro de la Comunidad Iberoamericana desde una triple perspectiva: en primer lugar, se examina de manera sumaria en qué medida ha cambiado el escenario internacional desde la puesta en marcha de las cumbres. En segundo lugar, se analizan los nuevos escenarios latinoamericano e internacional que se están conformando desde principios de siglo, y los nuevos problemas y retos que plantean de cara al futuro de las cumbres en el contexto de la conmemoración de los Bicentenarios. Se señala expresamente que el nuevo escenario internacional, así como los cambios que se han producido en América Latina y la Unión Europea, y en cada uno de los países partícipes se han

producido cambios que reclaman un replanteamiento de las cumbres para evitar que su potencial se diluya. El capítulo también realiza un detallado análisis del sistema iberoamericano, planteando distintas propuestas para su fortalecimiento tanto desde el punto de vista institucional, como de las políticas, con especial referencia a la cooperación iberoamericana y su futuro.

Como puede verse, se trata de un elenco de autores y temas que, sin obviar las necesarias referencias históricas, plantean la agenda del Bicentenario en clave de los retos del presente y el futuro de la región, examinando, en particular, el significado del vínculo y la cooperación iberoamericana en el contexto de dicha agenda. Con ello, se pretende realizar un modesto aporte a los debates que sin duda plantearán los Bicentenarios en torno a la construcción de la nación, la gobernanza democrática, el desarrollo económico y la cohesión social, el patrimonio natural y la sostenibilidad ambiental, el papel de las identidades y la cultura, la proyección externa y la inserción internacional de América Latina y de la Comunidad Iberoamericana.

Este libro no habría sido realidad, lógicamente, sin el apoyo y la colaboración de los autores/as, a quienes los coordinadores desean expresar su más sincero agradecimiento. De la misma forma, que esa realidad es en gran medida resultado del respaldo y la confianza de la Fundación Carolina y de su directora, Rosa Conde, así como del equipo del Centro de Estudios de América Latina y la Cooperación Internacional (CeALCI), y en particular de Marisa Revilla, Tomás Mallo y Alfonso Gamo. A todos ellos, nuestro agradecimiento.

Madrid, enero de 2010

1. ESTADO, CIUDADANÍA Y DEMOCRACIA

SIMÓN PACHANO *

INTRODUCCIÓN

A pesar de la estrecha vinculación que existe entre los procesos de formación de los estados nacionales y la constitución de la ciudadanía, son escasos los estudios sobre América Latina que los tratan en conjunto. Buena parte de la literatura historiográfica y de las ciencias sociales ha privilegiado el primero de esos procesos, en tanto que la constitución de ciudadanía ha ocupado apenas un lugar secundario y generalmente referido a casos de grupos específicos¹. El presente texto está orientado a destacar las interacciones y los condicionamientos mutuos que existen entre ambos procesos. Se sostiene en el texto que los problemas de constitución de los estados

* Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

¹ Como se verá más adelante, la preocupación por la ciudadanía viene de la mano de la irrupción de demandas de grupos tradicionalmente marginados, como indígenas, afrodescendientes y mujeres, entre otros. El estudio de la construcción del estado nacional tuvo importancia en el pensamiento social y político latinoamericano hasta la década de los años setenta del siglo XX. Preocupaciones generalizadas entre historiadores, sociólogos y juristas (todos ellos incursionando en el campo de lo político) fueron, por un lado, las especificidades de la formación de los estados nacionales latinoamericanos y, por otro lado, el carácter inacabado de ese proceso en la mayor parte de esos países (Lechner, 1988; Oszlak, 1978; Portantiero, 1984a; Cardoso, 1984; Cotler, 1978; Calderón y Szmukler, 2000). Posteriormente, como etapa final de este interés por el tema, se abrió un campo de estudio diferente con la implantación de las dictaduras en los países del Cono Sur (O'Donnell, 1999; Portantiero, 1984b). La instauración de regímenes democráticos llevó la atención hacia otros temas (governabilidad, partidos políticos, relaciones entre poderes, órganos legislativos, gobiernos locales, etc.), lo que puede interpretarse como una expresión de la superación de la *cuestión estatal*.

nacionales —calificados generalmente como incompletos— se explican en buena medida por la constitución deficitaria de la ciudadanía. En este sentido, aboga por una visión integradora, que usualmente ha estado ausente en el análisis de la experiencia histórica latinoamericana. Finalmente, aunque se hace referencia al conjunto del continente, la reflexión que se encuentra a continuación está fuertemente influida por la realidad de los países andinos.

I. EL SORPRESIVO NACIMIENTO DEL ESTADO

La cuantiosa literatura sobre precursores e independentistas permite conocer el tipo de debate que existía en las colonias españolas en los años previos a la independencia. A través de ella se puede comprobar que en algunos medios ya circulaban las ideas de la Ilustración y que se veía con interés las experiencias revolucionarias de Francia y Estados Unidos. Sin embargo, ese rico conocimiento bibliográfico de una minoría no fue suficiente para prever lo que podría venirse en un tiempo mucho más corto que el que pudieron haber anticipado sus más lúcidos representantes. La manera en que se produjo la ruptura del *pacto colonial* (Halperin, 1970) no permitió contar con un diseño medianamente acabado de lo que podrían y deberían ser los nuevos estados. Al contrario de lo que ocurrió con la independencia norteamericana, la de los países latinoamericanos no contó con experiencias previas de establecimiento de normas cuasiconstitucionales o con hombres «que [anteriormente] habían saboreado la felicidad pública» (Arendt, 2004: 188). No hubo en América Latina una experiencia de la dimensión del Pacto del Mayflower de 1620, que estableció no solamente un acuerdo de gobierno sino que expresó un reconocimiento de igualdad entre quienes lo suscribieron².

² El Pacto del Mayflower sirvió de base para las Órdenes Fundamentales y el Pacto de Asentamiento, de Connecticut de 1639, que a su vez fueron reconocidos en la Carta Real de 1662 establecida por la Corona Inglesa. Esta Carta fue el núcleo de la Constitución de 1776. «Dado que los pactos coloniales habían sido

A pesar de las insurrecciones y de las luchas previas, más bien de carácter aislado, en la fase inicial del proceso independentista latinoamericano fue clara la ausencia de un proceso histórico de acumulación de demandas y reivindicaciones tanto de construcción de un estado independiente como de libertades y derechos ciudadanos. El paso desde el régimen absolutista colonial a uno que debía establecer la soberanía estatal y asentarse en la soberanía popular fue producido por un elemento fortuito y ajeno a la voluntad de los actores allí presentes. El desencadenante de ese paso fue la invasión de los ejércitos de Napoleón a España, esto es, un hecho externo y no un producto de las condiciones endógenas del ámbito colonial. Por ello, la primera reacción surgida desde las colonias fue la búsqueda del retorno a la situación previa en nombre de unos valores que inevitablemente se perderían bajo la dominación francesa³.

Pero, más allá del recurso a esos valores, la ausencia del rey planteó un problema que no estaba previsto en las colonias, por lo menos no para su resolución inmediata. Era el problema de la soberanía, que hasta ese momento radicaba de manera indiscutida en el monarca. Su ausencia significaba no solamente el vacío frente a la desaparición del gobernante, sino fundamentalmente la pérdida de la fuente y de la materialización de la soberanía. Desaparecido el rey solamente era posible acudir a la fuente última de la soberanía, aquella que precisamente hasta ese momento la encarnaba él, esto es, a la nación o al pueblo, como quiera que se entendieran estos términos⁴. En apenas dos años, entre 1808 y 1810, «a causa de la

redactados originalmente sin referencia alguna al rey o príncipe, la Revolución no tuvo más que resucitar el poder de pactar y de elaborar constituciones según se había manifestado durante la primera época de la colonización. La única pero decisiva diferencia existente entre los establecimientos de América del Norte y las restantes empresas coloniales consistió en que los emigrantes británicos habían insistido desde el primer momento en que se constituían en “cuerpos políticos cíviles”» (Arendt, 2004: 228).

³ La invasión napoleónica, como lo señala un historiador, fue «rechazada por la inmensa mayoría de los españoles e hispanoamericanos en nombre de valores que, en lo esencial, son los de una sociedad tradicional» (Guerra, 1994: 43).

⁴ Otra posibilidad habría sido encontrar un reemplazo para el rey, lo que únicamente era factible por medio de la sucesión (inviabile en ese momento a causa de la crisis abierta entre Carlos IV y Fernando VII en España) o por la designación de

desaparición del rey y para manifestar el rechazo al usurpador, la resistencia española y la lealtad americana solo podían recurrir a la soberanía de la nación, del reino, del pueblo, para legitimar su accionar» (Guerra, 1994: 44). Las juntas de gobierno, constituidas en los países latinoamericanos como reacción ante la invasión napoleónica, «justificaron, pues, su existencia fundándose en el derecho natural (que autoriza a defenderse a toda comunidad atacada), y en los derechos antiguos del reino, nacidos de la relación *pactista* que fijaba los vínculos entre el rey y la nación» (Demélas, 2003: 132, cursiva en el original).

De un momento para otro, los países latinoamericanos se encontraron ante la dura tarea de construir estados, de demarcarlos espacial y territorialmente, de establecer las estructuras y las instituciones que deberían gobernarlos y sobre todo de proporcionarles las bases de su legitimidad. Se hacía necesario construir la *estatalidad*, reemplazando con la voluntad y la imaginación el proceso del que debió surgir. Cabe considerar que la construcción del estado nacional es un proceso que exige resolver el problema de la soberanía tanto *hacia fuera* como *hacia dentro*. Hacia fuera, en el sentido de que debe insertarse en el mundo como un ente político que cuente con las condiciones apropiadas para obtener el reconocimiento de la comunidad internacional. Hacia dentro, en tanto es necesario institucionalizar la autoridad estatal en términos políticos, jurídicos, económicos e incluso simbólicos. En la primera dimensión se debe materializar la soberanía del estado frente a sus pares en el contexto internacional, bajo lo que algunos autores denominan la externalización del poder (Oszlak, 1978: 12). En la segunda dimensión se requiere definir la fuente última de la legitimidad del estado como instancia política que detenta el monopolio de la fuerza (Weber, 1972: 83; Tilly, 1992: 149-150; Skinner, 2003: 57)⁵.

un rey en las colonias. Esta última opción significaba hacerse cargo de la situación al margen de la metrópoli, lo que ponía de todas maneras el tema de la soberanía en el centro del debate.

⁵ Es interesante destacar el paralelismo con los hechos que se desarrollaban en buena parte de los países europeos en ese momento dentro del proceso de sustitución de las monarquías absolutistas (Guerra, 1994: 40), y no estaba exento de sus influencias así como de las que venían desde la reciente experiencia norteamericana (Dietrich, 1945).

Las luchas por la independencia, que ocuparon casi una década y media, así como la crisis de la metrópoli española, fueron creando las condiciones favorables para la construcción de la dimensión externa (Halperin, 1970; Santana y Pérez, 1979). Ciertamente, como se verá más adelante, buena parte de los problemas de ese ámbito subsistió hasta bien entrado el siglo XX, pero no cabe duda de que fue el menos problemático de los dos temas centrales que debían enfrentar los nuevos países. El desafío fundamental se encontraba en la dimensión interna, donde se debía establecer la autoridad estatal —o, dicho de otra manera, constituir el estado como único portador legítimo de la autoridad política—, por un lado, y definir el sujeto de la soberanía, por otro lado. La fórmula para lograr esos dos objetivos era una sola y se encontraba en el gobierno representativo. Por medio de éste se podía identificar al pueblo o a la nación como el sujeto de la soberanía⁶. En el mismo acto y con el mismo instrumento era posible atribuirle al estado el carácter de resultado de una construcción social —su condición de producto de un *pacto de sujeción*, como sostenía el contractualismo— que era la condición imprescindible para su legitimación⁷. Sin embargo, el requisito

⁶ Al parecer, históricamente en los países latinoamericanos se tomaron como sinónimos para este efecto al pueblo y a la nación. Por ello, en las constituciones se atribuye indistintamente la soberanía al uno o a la otra como si fueran términos intercambiables. Como una muestra de esto, se puede ver que las constituciones bolivianas de 1831, 1834, 1839, 1851, 1861, 1868 y 1878 reconocen a la nación como la depositaria de la soberanía, en tanto que las de 1826, 1843, 1938, 1945, 1947 y 1967 reconocen al pueblo como el sujeto. En Ecuador la asignan a la nación las constituciones de 1843, 1851, 1869, 1878, 1884, 1897, 1906 y 1946, mientras que se la atribuyen al pueblo las de 1845, 1852, 1861, 1929, 1945, 1967, 1978 y 1998 (la de 1830, la primera de su historia, no contiene una definición al respecto). En Perú se asigna la soberanía a la nación en las constituciones de 1823, 1828, 1856, 1860, 1867 y 1920, en tanto que se la atribuye al pueblo en las constituciones de 1826, 1933, 1979 y 1993 (mientras las de 1834 y 1839 no contienen una disposición al respecto). Por consiguiente, en estos tres países no hay una secuencia histórica que pueda explicar el paso de una a otra concepción, lo que puede ser un indicador de la indiferencia frente a conceptos que los consideraban intercambiables.

⁷ Según la corriente que se deriva de Locke al pacto de sujeción le antecede un pacto social, el acuerdo de los individuos para vivir conjuntamente (Locke, 1983: 74-87). El pacto de sujeción expresa el sometimiento de esos individuos, ya unidos en sociedad, a un poder común, reconocido como legítimo. «El primer pacto

básico para que esa fórmula arroje los resultados esperados es la materialización de sus postulados básicos, esto es, su establecimiento en la realidad concreta. Se requería, por tanto, algo más que las disposiciones que se incluyeron indefectiblemente en sus respectivas constituciones.

Si se toman como atributos mínimos del estado a la externalización de su poder, la capacidad de ejercer su control en todo el territorio nacional, la consolidación de su autoridad, la materialización en un entramado institucional dotado de efectividad para el cumplimiento de sus funciones y la capacidad de convertirse en el elemento en que se materializa el sentimiento de pertenencia a la nación (Oszlak, 1978: 13), se puede concluir que en la mayoría de países de América Latina apenas se dieron pasos mínimos en cada uno de esos campos a lo largo de más de un siglo y medio⁸. Como se ha dicho antes, los estados pudieron tempranamente externalizar su poder, sin que ello signifique que no existieran retrocesos o incluso grandes vacíos en ese campo⁹. El control de todo el territorio

transforma una “multitudo” en un “populos”, el segundo un “populos” en una “civitas”» (Bobbio, 1997: 94).

⁸ Tilly (1992: 149-150) destaca las siguientes como actividades mínimas del estado: a) construir el estado (en el sentido de «atacar y vigilar a rivales y contrarios dentro del territorio reclamado por el estado»; b) hacer la guerra («atacar a los rivales fuera del territorio ya exigido por el estado»); c) protección («atacar y vigilar a los enemigos principales del gobernante, tanto fuera como dentro del territorio reclamado por el estado»); d) extracción («extraer de la población subordinada los medios para construir el estado, hacer la guerra y proteger»); e) arbitraje («dirimir con autoridad las disputas entre los miembros de la población subordinada»); f) distribución («intervención en el reparto de bienes entre los miembros de la población subordinada»); g) producción («control de la creación y transformación de bienes y servicios entre los miembros de la población subordinada»).

⁹ Uno de esos vacíos se encuentra en la definición de los límites nacionales que, a pesar de ser un paso sustancial para la externalización del poder, fue un proceso inacabado en varios países casi hasta fines del siglo XX. Perú y Bolivia definieron sus límites en 1842, después de una breve guerra. En la Guerra del Pacífico (1879-1884), en contra de Chile, Perú perdió parte de su territorio costero y Bolivia todo su litoral. Como consecuencia de la Guerra del Chaco (1932-1935) contra Paraguay, Bolivia perdió parte de su territorio oriental. Anteriormente, bajo la presidencia de Melgarejo (1864-1871), este país había cedido territorios a Brasil y Chile. Ecuador fijó sus límites con Colombia en 1904 y con Perú en 1998 (con este último país después de enfrentamientos bélicos en 1941, 1981 y 1995). Colombia y

nacional y la construcción de un entramado institucional dejan aún en el momento actual un saldo deficitario si se toman como indicadores a la implantación de instituciones estatales que puedan encargarse efectivamente de la administración, la presencia del poder judicial en todas las circunscripciones administrativas, la existencia de infraestructura vial y de comunicaciones y la disponibilidad de servicios de educación, salud y de seguridad ciudadana. La consolidación del Estado como elemento simbólico al que confluyen los sentimientos de pertenencia colectiva encontró también, incluso hasta el momento actual, serias deficiencias¹⁰. En síntesis, la construcción del estado nacional ha sido un proceso azaroso, lleno de dificultades y aún inacabado.

II. EL DESAFÍO DE LA CIUDADANÍA

Si la construcción del Estado, en los términos planteados en las páginas anteriores, fue compleja y aún permanece inconclusa, la de la ciudadanía fue aún más difícil y menos satisfactoria en términos de sus resultados. Los países latinoamericanos nacieron a la vida republicana bajo regímenes que no reconocían la condición ciudadana de la mayor parte de la población. Al contrario, constitucional y legalmente se establecieron exclusiones en lo civil, en lo político y en lo social¹¹. La exclusión jurídica de los indígenas —que para ese

Nicaragua mantienen hasta la actualidad una disputa por las islas de San Andrés. Argentina y Chile estuvieron al borde de la guerra a finales de los años setenta por la definición de límites en el canal del Beagle.

¹⁰ El Estado nacional es cuestionado en la actualidad desde las reivindicaciones regionales, autonomistas y étnicas en varios países del continente.

¹¹ Las constituciones con que iniciaron su vida como estados independientes establecían requisitos muy rígidos (y en todas ellas muy similares) para acceder a los derechos de ciudadanía. La Constitución boliviana del año 1826 (artículo 14) determinaba que se requería ser boliviano de nacimiento, ser casado o mayor de 20 años, saber leer y escribir y tener algún empleo, industria o profesar alguna ciencia o arte, sin sujeción a otro en clase de sirviente doméstico. La ecuatoriana de 1830 (artículo 12) reconocía como ciudadanos a los casados o mayores de 22 años, o a quienes tuvieran una propiedad raíz, valor libre de 300 pesos, o que ejercieran

momento constituían la mayoría de la población en cada uno de los países— de las mujeres, de los iletrados y de los negros, así como de quienes no poseyeran patrimonio propio y que trabajaran en relación de dependencia, fue la base de las repúblicas oligárquicas que tuvieron vigencia por lo menos hasta mediados del siglo XX. La persistencia de un ordenamiento excluyente a lo largo de la mayor parte de la historia de estos países dio firmeza a opiniones que sostenían (si bien es cierto refiriéndose al caso peruano, pero que podrían ser extendidas a la mayoría del continente) que «no ha existido un corte histórico desde el siglo XVI que haya significado un *momento nuevo y diferente* en su formación social» (Cotler, 1978: 15, cursiva en el original)¹². En síntesis, existieron vacíos en el reconocimiento de la ciudadanía universal, en todos sus niveles —civil, político y social—, que aún no han sido solucionados en su totalidad.

La conformación de regímenes excluyentes obedeció a muchas causas, la mayor parte de ellas vigentes desde la sociedad colonial, que no cabe abordar aquí¹³. Interesa comprender los efectos jurídicos y políticos del reconocimiento limitado de la ciudadanía. A pesar de que constitucionalmente se estableció la igualdad ante la ley, en el mismo cuerpo constitucional se la dejó prácticamente sin efecto cuando se establecieron los requisitos para el ejercicio de la ciudadanía. Como se vio antes, ella estaba condicionada a la situación económica, el estado civil, la situación laboral y el grado de instruc-

alguna profesión o industria útil sin sujeción a otro como sirviente doméstico o jornalero y que supieran leer y escribir. La de Perú de 1826 tenía como requisitos ser peruano, estar casado o ser mayor de 25 años, saber leer y escribir, tener algún empleo o industria o profesar alguna ciencia o arte sin sujeción a otro en clase de sirviente doméstico. Como se verá más adelante, varias de estas condiciones claramente limitantes se mantuvieron hasta mediados del siglo XX.

¹² Una visión ensayística sobre el mismo caso peruano destaca la condición de *multitud* —y no de ciudadanía— de la sociedad en la participación política (Basadre, 1980: 113 y siguientes). La ausencia del concepto de ciudadanía a lo largo de todo ese texto es una expresión de la inexistencia de esa condición en términos políticos y jurídicos, y no se la puede atribuir únicamente a la perspectiva analítica del autor. Véase también Klarén (2008: 255-297).

¹³ De la abundante literatura al respecto cabe destacar el enfoque de Todorov (1987: 158-159), que indaga sobre los orígenes de la concepción excluyente y la manera en que ésta condicionó el marco legal que se fue construyendo a lo largo del periodo colonial.

ción. Lo sorprendente es que esas condiciones se aplicaban no solamente a la ciudadanía política, como podría suponerse en el marco de un régimen de sufragio limitado, sino que se hacían extensivas también a la ciudadanía civil (y obviamente a la social, que ni siquiera se planteaba como posibilidad)¹⁴. Por consiguiente, no sólo se restringían los derechos políticos, sino que se hacía lo mismo con las libertades y las garantías civiles que, en términos estrictos, solamente eran reconocidas para una minoría.

Si se toma como referencia conceptual al trabajo clásico de Marshall, se entra en la división clásica de las tres formas de ciudadanía, civil, política y social, que aluden a los diversos niveles en que se materializa el reconocimiento del individuo como sujeto de derechos. En esta perspectiva, la ciudadanía civil «se compone de los derechos necesarios para la libertad individual: libertad de la persona, de expresión, de pensamiento y religión, derecho a la propiedad y a establecer contratos válidos y derecho a la justicia (...). Las instituciones directamente relacionadas con los derechos civiles son los tribunales de justicia» (Marshall, 2007: 22-23). La ciudadanía política es «el derecho a participar en el ejercicio del poder político como miembro de un cuerpo investido de autoridad política, o como elector de sus miembros. Las instituciones correspondientes son el parlamento y las juntas del gobierno local» (*ibid.*: 23). La ciudadanía «social abarca todo el espectro, desde el derecho a la seguridad y a un mínimo bienestar económico al de compartir plenamente la herencia social y vivir la vida de un ser civilizado conforme

¹⁴ Un minucioso análisis para el caso ecuatoriano se encuentra en Prieto (2004), que ofrece una visión de conjunto de las condiciones reales de la ciudadanía desde fines del siglo XIX hasta mediados del siglo XX. Puede ser discutible, sin dejar de ser sugerente, la atribución del origen de la exclusión a una contradicción entre los deseos de igualdad jurídica de las élites y su profundo miedo social. «La suspicacia entre ese sector de la sociedad y las imágenes de una raza peculiar e inferior confluyen en (...) el “liberalismo del temor”. Más aún, (...) el liberalismo del siglo XX temprano en el Ecuador construyó un complejo de gobernabilidad que pospuso los derechos ciudadanos para los indígenas» (*ibid.*: 31). Este aplazamiento de los derechos parece haberse mantenido hasta mediados del siglo, cuando era fácil comprobar que las leyes vigentes obligaban a que la población «blanca» votara, mientras impedían que lo hicieran los «indios, cholos, montubios y negros» (Blanksten, 1951: 74).

a los estándares predominantes en la sociedad. Las instituciones directamente relacionadas son, en este caso, el sistema educativo y los servicios sociales» (*ibid.*: 23).

Como es ampliamente conocido, Marshall sugirió un desarrollo cronológico acumulativo de estos derechos, que se habrían ido definiendo (en Europa o, con mayor precisión, en el Reino Unido) a lo largo de los siglos XVIII, XIX y XX. Independientemente de que el reconocimiento de los derechos correspondientes no hubiera ocurrido dentro de esa secuencia, en la que cada tipo de ciudadanía se habría desarrollado en el orden mencionado, lo que importa aquí es la especificidad de cada uno de ellos y sus respectivos requisitos institucionales¹⁵. En este sentido, la ciudadanía civil se expresa en el estado de derecho, esto es, en el complejo entramado institucional que asegura la igualdad ante la ley, vale decir en el reconocimiento del individuo como un sujeto de derechos básicos¹⁶. Por su parte, la ciudadanía política se expresa en la democracia, entendida básicamente como el reconocimiento del individuo como sujeto de los derechos políticos de elegir y ser elegido. Finalmente, la ciudadanía social se expresa en el estado social de derecho o, con mayor precisión, en el estado de bienestar, que garantiza el reconocimiento del individuo como sujeto de los derechos sociales.

A la luz de estos elementos cabe retornar a la realidad latinoamericana en este aspecto. Una primera constatación es que, a diferencia

¹⁵ Marshall advierte sobre los riesgos y las imprecisiones de esta cronología cuando sostiene que al «asignar a cada uno de los periodos formativos de los tres elementos de la ciudadanía a un siglo distinto (...) se solapaban de modo considerable los dos últimos» (*ibid.*: 31). Antes ya había dicho que hay «que tratar estos periodos con una razonable elasticidad, y hay cierto solapamiento evidentes» (*ibid.*: 26).

¹⁶ Como se verá más adelante, en América Latina se le ha dado poca importancia al tratamiento conceptual y político del estado de derecho. Generalmente —de manera especial en las últimas décadas, a parir de la ola democratizadora— se lo ha subordinado a la democracia, sin diferenciar a ésta como régimen político y a aquél como el orden jurídico necesario para su desarrollo. Aparte de algunos trabajos recientes, como los de O'Donnell (1999, 2000) y de Nun (2002), se puede sostener que no se encuentran los equivalentes de los *Federalist Papers* (Hamilton, Jay y Madison, 1937) que tuvieron un papel de primera importancia en Estados Unidos.

de lo sugerido por Marshall, aquí no se pueden identificar periodos en que se haya materializado cada uno de los tipos de ciudadanía. Más bien, en diversos momentos fue necesario enfrentar la instauración de todos ellos a un mismo tiempo. El mismo inicio de su vida republicana fue una muestra de ello, cuando cada país debió establecer los alcances de los derechos y de las libertades en cada uno de los campos. Las revoluciones liberales de finales del siglo XIX y comienzos del XX fueron otras oportunidades en este sentido (Mahoney, 2001). Así mismo, la instauración de regímenes democráticos en la mayor parte de los países, a partir del final de la década de los setenta, debió enfrentar el problema en su totalidad. Por ello, el camino hacia el pleno reconocimiento de los derechos de ciudadanía en sus tres manifestaciones ha sido lento, irregular y lleno de retrocesos.

Una segunda constatación en este sentido es que, en términos de la formalidad jurídica, estos derechos solamente se materializaron con la apertura de los actuales procesos democráticos, es decir, a fines de la década de los setenta y comienzos de la década de los ochenta del siglo XX. La eliminación de las exclusiones marcaron el quiebre con una larga historia de más de ciento cincuenta años. Si bien es cierto que paulatinamente se habían reducido e incluso eliminado los requisitos que hacían referencia a la condición económica, al estado civil y a la situación laboral, hasta ese momento en muchos países se había mantenido el del grado de alfabetización.

La tercera constatación alude al predominio de la ciudadanía política sobre las otras dos formas, y de manera especial sobre la civil. Dentro del ordenamiento constitucional y legal de cada uno de los países se reconocían los derechos civiles y políticos para el conjunto de la población. Para esto se acudía a la fórmula de igualdad ante la ley y al reconocimiento del derecho a elegir y ser elegido, que invariablemente ocupaban un lugar de importancia en las disposiciones constitucionales. Sin embargo, como se vio antes, los requisitos que se establecían para «entrar en el goce» de esos derechos —como rezaban las constituciones— los limitaban significativamente. Las condiciones definidas para el ejercicio de los derechos políticos, esto es, para elegir y ser elegidos, se hacían extensivas a la esfera de los derechos civiles, comenzando por el acceso a la justicia y por la libertad de trabajo y contratación. La historia de la mayoría

de países latinoamericanos a lo largo del siglo XX es rica en análisis y testimonios de esta situación (Mariátegui, 1975; Quintero y Silva, 1990; Basadre, 1980; Klarén, 2008; Demélas, 2003; Lavaud, 1998; Linke, 1962). Adicionalmente, a esta exclusión jurídica explícita se añadía la que se realizaba en la vida cotidiana, expresada bajo múltiples formas de discriminación que se constituyeron en prácticas rutinarias aceptadas por el conjunto de la población¹⁷. Las limitaciones establecidas para el ejercicio de la ciudadanía política se generalizaron a todo el ámbito de la condición ciudadana, lo que constituyó un obstáculo muy grande para la instauración no solamente de regímenes democráticos sino también de estados de derecho.

Finalmente, se puede constatar también que, de las tres formas de ciudadanía, la social fue la más rezagada y la que recibió menor atención a lo largo de toda la historia republicana. Solamente en un pequeño grupo de países (Uruguay, Chile, Costa Rica y en menor medida Argentina) estuvo presente la preocupación por instaurar algo que pudiera parecerse a los estados de bienestar que se conformaron en Europa en la segunda postguerra. Los derechos sociales no aparecieron como tales por lo menos hasta la conformación de regímenes democráticos, e incluso en algunos países ni siquiera se presentaron en esos momentos. Se puede afirmar que en la mayoría de los casos no se ha implantado una clara concepción de derechos sociales y que más bien ha prevalecido la visión de un paternalismo estatal o de la solución de mercado para la satisfacción de las necesidades de educación, salud, previsión y seguridad social, entre otras¹⁸.

¹⁷ La literatura —la novela, el cuento, la poesía— e incluso buena parte de las canciones populares constituyen buenos referentes de la importancia de la marginación y de su percepción. Corrientes como el indigenismo, el costumbrismo y la novelística urbana indagaron en este campo con posibilidades que muchas veces le están negadas a la visión académica especializada. Al respecto véase Cueva (1969), Vich (2003), Ibarra (1992) y Almaraz (1981). Por otra parte, la utilización de manera generalizada en algunos países del término *indio* como insulto o como adjetivo peyorativo es una expresión de los contenidos más profundos de la discriminación y de la exclusión.

¹⁸ La implantación de una economía de mercado —entendida en muchos casos como la ausencia total de controles y regulaciones— durante las décadas de los años ochenta y noventa, significó un retroceso de lo poco que se había avanzado en varios países en términos de los derechos sociales.

En síntesis, la instauración de las tres formas de ciudadanía es un proceso inacabado y deficitario en la mayoría de los países latinoamericanos. La constitución de estados de derecho, de democracia y de estados de bienestar, para garantizar los derechos civiles, políticos y sociales, respectivamente, es una materia pendiente en la mayor parte de la región. Aunque se han producido avances de mucha importancia en cada uno de esos niveles, y en particular en la construcción de regímenes democráticos, resulta evidente que es un camino inacabado y que deja un fuerte saldo en contra. Esa realidad es la que, en gran medida, se encuentra en la base de los problemas que enfrentan muchos de esos países en la actualidad y que aparecen como serios cuestionamientos a sus respectivos ordenamientos políticos. Las constantes y crecientes manifestaciones de insatisfacción con la política, que se reflejan en sondeos de opinión (Latinobarómetro, Lapop, Polilat), devienen de esa *ciudadanía de baja intensidad*, como fue acertadamente calificada (Torres Rivas, 1991). Esa insatisfacción se manifiesta también, de manera mucho más dramática por las consecuencias que acarrea, en la elección de *outsiders* y de candidatos antisistema a los cargos de mayor importancia política, que es un fenómeno que ha ido cobrando fuerza a lo largo de los últimos años. Si bien es verdad que en todo esto intervienen factores coyunturales o del momento, no es menos cierto que entre los aspectos de fondo se debe considerar a ese carácter deficitario de la ciudadanía.

III. DEMOCRACIA, CIUDADANÍA Y ESTADO

La ola democratizadora de los años setenta y ochenta obligó a abordar frontalmente la relación entre estado y ciudadanía. La construcción de regímenes democráticos exigía respuestas no solamente en el plano del régimen político, sino también en el nivel de los derechos ciudadanos. Las condiciones internas de cada país obligaban a enfrentar este aspecto de manera integral. Las nuevas democracias no podrían ser formas disminuidas, como habían sido las que se establecieron en intentos anteriores y que, precisamente por su inca-

pacidad para satisfacer las necesidades de la población, no pudieron asentarse sobre cimientos fuertes. Con muy pocas excepciones, las democracias anteriores a esta etapa solamente cumplieron con los requisitos *políticos* básicos de este tipo de régimen, mientras dejaron de lado los aspectos relativos a los derechos *civiles y sociales*¹⁹.

Esta situación lleva a indagar en la relación entre la democracia, por un lado, y el estado de derecho y el estado de bienestar, por otro lado. Esta reflexión tiene enorme importancia en el estudio de la mayoría de los países latinoamericanos, ya que las dificultades para establecer la primera se derivan en gran medida —junto a otros factores, por cierto— de la debilidad de los últimos. La ausencia de un marco sólidamente definido de libertades, derechos y garantías es un factor que pesa decisivamente a la hora de constituir un régimen democrático²⁰. Sin la igualdad jurídica que se expresa en el estado de derecho es absolutamente imposible instaurar un régimen político que se asienta sobre la participación popular en la construcción del poder. La condición básica e insustituible para que esa participación sea efectiva y no solamente una ficción es precisamente la igualdad de condiciones en el plano de los derechos y

¹⁹ Las excepciones se reducen en la práctica a los tres países mencionados antes, esto es, Uruguay, Chile y Costa Rica, que tempranamente consolidaron las bases tanto para el estado de derecho como para (con muchas limitaciones, por cierto) el estado de bienestar. No hay estudios que lo demuestren, pero se puede sostener que la permanencia relativamente larga de regímenes democráticos en estos países se debió en gran medida a la instauración de estados de derecho y a la implantación de un conjunto de políticas sociales que los acercaron a la definición de estados de bienestar (BID, 2006). Las experiencias democráticas de los demás países se redujeron generalmente a la implantación (bastante restringida) de las libertades políticas sin prestar mayor atención a los otros derechos ciudadanos.

²⁰ Es relativamente escasa la producción académica sobre la relación entre democracia y estado de derecho en el caso concreto de América Latina. Aunque ese condicionamiento mutuo está implícito en las definiciones mínimas o procedimentales de democracia (Schumpeter, 1996; Dahl, 1989; 1991), solamente en pocas ocasiones aparece de manera explícita (Linz, 1998; Linz y Stepan, 1996). La condición actual de los regímenes democráticos como democracias liberales ha hecho perder hasta cierto punto las especificidades de ambos términos así como su particular trayectoria histórica (Bobbio, 1992: 45-48; 1997: 123-138).

las libertades civiles²¹. Así mismo, la ausencia de un conjunto de políticas sociales que asegure la igualdad de oportunidades para toda la población (algo que no puede ofrecer por sí solo el mercado), conspira seriamente en contra de la democracia entendida como un orden que se asienta en el principio de la igualdad ciudadana.

Ninguna de esas dos condiciones estuvo presente en los diversos intentos que se hicieron para establecer regímenes democráticos en etapas anteriores. La igualdad ante la ley, el respeto a los derechos básicos del ser humano, así como el acceso garantizado a los servicios sociales no formaron parte de la agenda de democratización o figuraron, en el mejor de los casos, como declaraciones de orden general sin llegar a su materialización efectiva. Se trató, por tanto, de democracias incompletas y muy vulnerables en tanto no aseguraban las libertades y los derechos ciudadanos. En la mayor parte de los países estos regímenes lograron establecer cierto espacio para el juego político, pero debido a las restricciones mencionadas terminaba por transformarse en un derecho reservado a las élites económicas y sociales (e incluso, en algunos casos, étnicas).

Para una mejor comprensión de las limitaciones que se establecieron en aquellos intentos anteriores cabe retomar el tema ya mencionado de la construcción de los estados nacionales. Un elemento central en este sentido es que, a pesar de que estado nacional, estado de derecho y estado de bienestar no son términos intercambiables, es innegable que existe estrecha relación *entre sus respectivos procesos* de constitución. Se puede afirmar que la existencia de un estado nacional es un factor de enorme importancia para la instau-

²¹ Este rasgo fue destacado tempranamente por De Tocqueville en el primer análisis empírico de una democracia. Es ilustrativo al respecto su planteamiento acerca de la incidencia de la ley de sucesión sobre la igualdad, considerada esta última como la condición básica de la democracia en el plano político: «Es cierto que estas leyes pertenecen al orden civil, pero deberían estar situadas a la cabeza de todas las instituciones políticas, ya que influyen de un modo increíble en el estado social de los pueblos, del que las leyes políticas no son sino la expresión» (1985: T. 1, 48). Lo mismo se puede decir de las disposiciones legales que garantizan los derechos básicos, el acceso a la justicia, o la propiedad, entre otros. Véase también Arendt (2004: 225-229).

ración de un estado de derecho y de un estado de bienestar, y que a la vez estos últimos retroalimentan a aquél en tanto los derechos y las garantías generan demandas de mayor presencia estatal efectiva. Por consiguiente, el elemento clave viene a ser la correspondencia entre esos procesos a lo largo de un determinado periodo, aunque posteriormente puedan seguir caminos divergentes²². Precisamente, la ausencia de paralelismo y de contemporaneidad entre esos procesos en el desarrollo histórico de los países latinoamericanos es uno de los elementos que explican las carencias y vacíos tanto en lo que se refiere al estado nacional como al estado de derecho y al estado de bienestar.

Sin un estado nacional plenamente constituido y con un estado de derecho que no lograba superar la dimensión de algunas disposiciones constitucionales de carácter general y, a la vez, con políticas sociales que no llegaban a constituir un conjunto armónico y estable, era prácticamente imposible que la ciudadanía pudiera tener vigencia en sus tres dimensiones básicas. Por tanto, existían serias restricciones para la construcción de regímenes democráticos. De manera especial, cabe reiterar, en primer lugar, que las restricciones a la ciudadanía civil establecieron una situación de exclusión de la mayor parte de la población en términos de protección de sus derechos básicos y de sus libertades, especialmente en lo que se refiere a la libertad de trabajo, al acceso a la justicia y al trato igualitario en

²² Es importante subrayar la importancia de la simultaneidad de los procesos de formación ya que después de constituidos pueden seguir caminos diferentes. En efecto, un régimen autoritario puede instaurarse en un país que logró previamente constituir aceptablemente un estado de derecho sin que ello afecte al estado nacional, como ocurrió en Chile y Uruguay. En sentido contrario, con el transcurso del tiempo puede entrar en crisis el estado nacional sin que eso signifique la destrucción del estado de derecho, como ocurrió en la antigua Checoslovaquia (que en cuanto instauró su estado de derecho dio fin al estado nacional previamente existente). Por otra parte, es preciso destacar que «El término Estado nacional, lamentablemente, no por fuerza significa *nación*-estado, un Estado cuyos pobladores comparten una fuerte identidad lingüística, religiosa y simbólica» (Tilly, 1992: 21, cursiva en el original). Esto es muy importante en el análisis de las sociedades plurales o heterogéneas, que desplaza la reflexión al plano de los estados plurinacionales y pone en cuestión a la nación-estado sin que ello afecte al estado nacional y al estado de derecho.

los asuntos públicos. En segundo lugar, en el plano de la ciudadanía social apenas se dieron algunos pasos de importancia desde la tercera década del siglo XX, cuando se sentaron las bases de los servicios de educación, salud y seguridad social. Sin embargo, fue necesario esperar hasta fines del siglo para poder asegurar que se estaban logrando las metas de la universalización de estos servicios y la implantación de otros (como los de seguridad ciudadana), aunque siempre en niveles incipientes e insatisfactorios. En tercer lugar, y de manera hasta cierto punto diferente de —e incluso contraria a— las otras dos formas, la ciudadanía política convocó de mayor manera al debate público. La propia necesidad de legitimar al estado por medio de su transformación en la expresión de la voluntad del pueblo o de la nación, obligaba a buscar los recursos y los procedimientos por los cuales pudiera hacerse efectiva esa condición. El tema de la representación se colocaba, de esta manera, en el centro de la preocupación de las élites políticas, aún por encima de sus propias convicciones que más bien se movían —y seguirían moviéndose durante largo tiempo— dentro de «una lógica patriótica» (Guerra, 1994: 50)²³.

²³ Esta contradicción se hizo evidente en un momento tan temprano como es el Congreso de Angostura de 1819, cuando Simón Bolívar, el icono de la independencia americana, después de sostener que «solo la democracia (...) es susceptible de una absoluta libertad», advertía que «Poniendo restricciones justas y prudentes en las asambleas primarias y electorales, ponemos el primer dique a la licencia popular, evitando la concurrencia tumultuaria y ciega que en todos tiempos ha imprimido el desacierto en las elecciones y ha ligado por consiguiente, el desacierto a los Magistrados y a la marcha del Gobierno; pues este acto primordial es el acto generativo de la libertad o de la esclavitud de un pueblo» (www.ensayistas.org/antologia/XIXA/bolivar/bolivar2.htm). Fue una posición que mantuvo una vez lograda la independencia, cuando en 1824 propuso la presidencia vitalicia para el Perú y para Bolivia (Demélas, 2003: 320). Esta concepción restrictiva se había expresado ya en la Constitución grancolombiana de 1821, que en su artículo 10 señalaba que «El pueblo no ejercerá por sí mismo otras atribuciones de la soberanía que la de las elecciones primarias», unas elecciones que, por cierto, se realizaban bajo las restricciones señaladas antes. Manin (1998: 166) asegura que «el debate americano [se refiere a Norteamérica] de 1787 fue entonces la última ocasión en la que se consideró la posible presencia de rasgos aristocráticos en sistemas apoyados en elecciones libres de la elección». De acuerdo a las palabras de Bolívar y por lo señalado antes, no fue la última vez y más bien los sudamericanos —seguidores en buena medida de la revolución norteamericana— retomaron esa concepción.

La representación, esto es, la necesidad de dotarle al estado de la legitimidad popular debía realizarse en un medio adverso, caracterizado por las restricciones de las libertades civiles, por un lado, y por los temores a la acción directa de los sectores populares, por otro lado. De esta manera, esa legitimidad tenía pocas posibilidades de concretarse ya que al no caminar decididamente en la constitución de la ciudadanía, tanto civil como política, se hacía imposible contar con el sujeto que debía encarnar la soberanía a la que se aludía en los textos constitucionales. De esa manera, se cerró sistemáticamente el paso a la constitución plena de la ciudadanía y con ella a las posibilidades de establecer regímenes democráticos sólidos y estables. La igualdad ante la ley y el derecho a participar en la conformación del poder político fueron largamente postergados, e incluso no se puede decir que en la actualidad se los haya establecido plenamente²⁴. De esta manera se dibujaba un círculo, ya que los vacíos en el proceso de construcción del estado nacional impedían avanzar en la constitución de la ciudadanía, a la vez que el carácter incipiente de ésta se transformaba en un obstáculo para aquel proceso.

En estas condiciones, resultó muy difícil —e incluso imposible por un largo tiempo— establecer regímenes democráticos. Las deficiencias en la configuración plena de la ciudadanía —expresadas sobre todo en las limitaciones de las libertades y los derechos básicos y en las restricciones al sufragio— se encontraban en la base de los regímenes que se conformaron a lo largo del siglo XX y que, aun cuando se asumiera un estándar *retrospectivo*, difícilmente podrían ser caracterizados como incluyentes y capaces de reconocer la condición ciudadana de todos los habitantes de cada país, mucho me-

²⁴ Se podría suponer que los procesos de reforma constitucional impulsados en varios países se orientarían fundamentalmente a solucionar este problema. Sin embargo, como se verá más adelante, la mayor parte de esos esfuerzos se han centrado más bien en el campo de lo político, en tanto que en el campo de los derechos ha predominado una visión extremadamente general, abundante en el reconocimiento de derechos pero carente de toda posibilidad de aplicación práctica. Los casos más evidentes de esta tendencia son los que se encuentran en las constituciones de Bolivia y Ecuador recientemente elaboradas. En la de Ecuador se llega a detallar cada uno de los sujetos portadores de derechos específicos, lo que no hace sino debilitar el carácter universal que ellos deben tener y abre la puerta a múltiples interpretaciones.

nos como democráticos²⁵. El reconocimiento parcial o limitado de la condición ciudadana fue el obstáculo central para que se pudieran sentar las bases de futuros regímenes democráticos. Desde esta perspectiva es posible afirmar que el fracaso de los reiterados intentos por establecer regímenes democráticos encuentra buena parte de su explicación en la ausencia de un proceso histórico de construcción de ciudadanía, con todo lo que ello implica.

La diferencia con las democracias establecidas desde finales de los años setenta y comienzos de los ochenta se encuentra precisamente en la atención que se puso por lo menos a uno de estos elementos. En efecto, en la mayor parte de los países los procesos de construcción de regímenes democráticos estuvo acompañado de —e incluso en buena parte de ellos supeditado a— la instauración de estados de derecho. La importancia otorgada a los derechos humanos en los países del Cono Sur y de Centroamérica es la expresión más clara de esa tendencia. El objetivo fundamental del retorno a la democracia (o de su instauración en muchos casos) fue el establecimiento de las libertades, los derechos y las garantías fundamentales, aún por encima de los derechos políticos²⁶. Estos últimos eran vistos más bien como una vía hacia los primeros, como la condición que permitiría alcanzar los objetivos de fondo. Era, por consiguiente, una perspectiva radicalmente diferente a la que había predominado en las ocasiones anteriores²⁷.

²⁵ La necesidad de situarse en los estándares propios de cada periodo (la utilización de un *estándar retrospectivo*) para el análisis de la democracia ha sido propuesto por Mainwaring, Brinks y Pérez-Liñán (2001: 40) como una forma de evitar el *anacronismo* que se deriva de la aplicación de criterios contemporáneos a épocas anteriores.

²⁶ Cabe recordar que los actores fundamentales en los procesos de democratización en los países del Cono Sur fueron las organizaciones de defensa de los derechos humanos, conformadas fundamentalmente para indagar por los detenidos-desaparecidos. En Centroamérica también desempeñaron un papel fundamental en el proceso de pacificación, especialmente en Guatemala y El Salvador.

²⁷ La construcción de estados de bienestar fue el elemento ausente o por lo menos de segundo orden en este proceso. Quizás una de las pocas excepciones se encuentra en la propuesta de campaña del presidente argentino Raúl Alfonsín, que sostenía que «con la democracia se come, con la democracia se educa, con la democracia se estudia». Adicionalmente, la posibilidad de transitar por ese camino se cerró para buena parte de los países por la adopción acrítica de políticas de

Esta diferencia hace de las democracias contemporáneas de América Latina algo más complejo que lo que encuentran en ellas las apreciaciones críticas. La calificación de *formales*, que ha sido ampliamente utilizada para descalificarlas, no tiene en cuenta la realidad que se encuentra detrás de los procesos de constitución ni los antecedentes históricos que llevaron hasta la situación actual. Tampoco atienden a aspectos básicos de la definición de democracia que demuestran que la acusación de formalismo no tiene asidero alguno. Aun más, esos aspectos constitutivos del concepto de democracia llevan más bien a la conclusión contraria, esto es, que en la mayor parte de América Latina existe una carencia de formalismos democráticos²⁸. Esa crítica se asienta sobre el desconocimiento de los elementos básicos del concepto de democracia, lo que obliga a desarrollar una breve reflexión al respecto.

En primer lugar, es necesario tomar como punto de partida o como premisa básica a las libertades individuales como elemento central del concepto de democracia. De esta manera se le reconoce en su exacta dimensión, sin caer en las visiones que se reducen estrictamente a los procedimientos ni en las que incluyen aspectos sustantivos (como la igualdad económica, la superación de la pobreza, entre otros). Esto porque en la medida en que esas libertades están garantizadas por el estado de derecho —esto es, por un conjunto armónico de normas, disposiciones y procedimientos— se alude no solamente a la plena vigencia de las garantías individuales, sino también al imperio de la ley. De este modo, al hacer referencia al estado de derecho se alude a la protección de los individuos como sujetos de derechos y libertades, pero también al gobierno de

apertura de la economía, dentro de la ola neoliberal impulsada por el denominado *Consenso de Washington*. La sustitución de las políticas sociales de alcance universal por los programas focalizados constituyó un retroceso en términos de formación de ciudadanía social. Esto se agudizó con la generalización de prácticas *clientelares* que, por su propia naturaleza, tienden a negar la condición de igualdad ciudadana.

²⁸ Ocho presidentes latinoamericanos fueron destituidos entre 1992 y 2005 sin seguir los procedimientos establecidos en los cuerpos legales correspondientes, lo que puede constituir una expresión de la ausencia o por lo menos de la debilidad de los formalismos propios de la democracia. Otros cuatro presidentes fueron destituidos siguiendo los procedimientos establecidos (Pérez-Liñán, 2006).

la ley por encima del gobierno de los hombres (Bobbio, 1997). A su vez, el sometimiento del conjunto de la sociedad a la ley es el elemento básico de legitimación del orden político.

De esta manera, el núcleo del concepto de democracia no se encuentra exclusiva ni prioritariamente en los elementos propios del régimen político²⁹. Ese elemento central se encuentra más bien en los derechos y libertades de las personas, a la vez que en un orden político que garantice la igualdad política. Así, la competencia política, la dimensión de los derechos de sufragio, los procedimientos políticos, la capacidad de los gobernantes para ejercer sus funciones y la facultad de la ciudadanía para tomar cuentas a los mandatarios, entre otros elementos que han sido señalados como constitutivos del concepto de democracia (y que son propios del régimen político), están necesaria e inevitablemente precedidos por la instauración del estado de derecho, esto es, por un régimen basado en el imperio de la ley³⁰. Por esta vía se puede comprender de mejor manera los problemas que encontraron los países latinoamericanos en la construcción de regímenes democráticos.

Una breve revisión de los conceptos mínimos de democracia permite comprobar esa afirmación. Así, la definición acuñada por Schumpeter en la década de los cuarenta, que ha sido considerada

²⁹ La crítica a las perspectivas procedimentales ha destacado esa limitación del concepto a los componentes del régimen político, pero buscando exclusivamente añadir los aspectos sustantivos a la definición. Son excepcionales las críticas que llaman la atención sobre la necesidad de incluir al estado de derecho en la definición (O'Donnell, 2000; Bobbio, 1985).

³⁰ La alusión a la precedencia del estado de derecho debe ser entendida fundamentalmente en términos del orden jerárquico conceptual, en el sentido de que la democracia es imposible sin aquel orden jurídico. Pero también debe entenderse esa expresión en su sentido temporal ya que el establecimiento de las libertades y de los derechos es una condición indispensable para la instauración de un régimen democrático. Esto, que hasta cierto punto se ha perdido de vista porque cada vez atribuimos menor importancia al proceso histórico que condujo hasta las democracias existentes en el mundo, es sin duda un elemento que no puede ser soslayado en el análisis de países como los aquí tratados. Aportes como los de Moore (1973), Rueschemeyer, Huber y Stephens (1992), Held (2001) y Sartori (1988, especialmente el tomo II), que buscan situar a la democracia en una perspectiva histórica, requieren ser continuados a la luz de lo que se ha avanzado en el desarrollo conceptual sobre la democracia.

como el arquetipo del concepto mínimo, no deja de apelar aunque sea implícitamente a la existencia del estado de derecho. En efecto, a la definición de democracia como un «sistema institucional, para llegar a las decisiones políticas, en el que los individuos adquieren el poder de decidir por medio de una lucha de competencia por el voto del pueblo» (1996: 343), antepone como condición que ésta es posible por «la libre competencia por el voto libre» (*ibid.*: 345), que a su vez remite a la estrecha relación que debe existir «entre la democracia y la libertad individual» (*ibid.*: 346). Por consiguiente, el núcleo del concepto —la competencia por el voto— no se agota en sí mismo o, dicho de otra manera, resulta insuficiente para denotar a la democracia, ya que remite obligadamente a un conjunto de condiciones sin las cuales aquella competencia sería insustancial. Esas condiciones —la libre competencia por el voto libre y, como requisito previo, la libertad individual— forman parte del concepto en tanto son propiedades o características indispensables para su identificación. Son propiedades insustituibles en la definición, no son propiedades adicionales, ya que sin ellas el concepto pierde toda su significación. Las libertades y los derechos básicos constituyen un *sine qua non* de este concepto mínimo de democracia.

Algo similar se encuentra en el concepto de poliarquía de Dahl (1989; 1991), que puede ser considerado como una definición de la democracia en el plano estrictamente político y que se asienta sobre varios requisitos que apuntan básicamente a las libertades y los derechos de los ciudadanos no solamente en el plano político sino también en el civil. En efecto, las condiciones que debe cumplir un régimen para que los ciudadanos puedan «formular las preferencias», «manifestar las preferencias» y «recibir igualdad de trato por parte del gobierno en la ponderación de las preferencias» (1989: 14), son las libertades y los derechos básicos de: a) asociación, b) expresión, c) voto, d) elegibilidad para el servicio público, e) competencia por el apoyo político, f) acceso a diversas fuentes de información, g) elecciones libres e imparciales, h) políticas derivadas de la voluntad popular (1989: 15). Se puede observar que, a pesar de que giran en torno a las preferencias de las personas —esto es, a un elemento estrictamente político— el eje central de este planteamiento no está constituido exclusivamente por los procedimientos

políticos, sino por las libertades civiles y políticas que constituyen los requisitos que «deben estar presentes para que sea posible clasificar a un régimen como poliárquico» (1991: 266)³¹. Por ello, una de las dos dimensiones teóricas de la democratización —junto a la participación— es la liberalización (1989: 14), que alude precisamente a la existencia de un marco de libertades y derechos como condición de la poliarquía.

Si se mira la realidad de los países latinoamericanos a la luz de estos conceptos se puede comprender de mejor manera las características de sus democracias y, sobre todo, es posible identificar los problemas que ellas deben enfrentar. En primer lugar, son innegables los avances logrados en la mayor parte de ellos en las últimas tres décadas. La eliminación casi total de regímenes autoritarios y el fracaso de los aislados intentos por instaurarlos son expresiones del cambio operado en este sentido. La regularidad de las elecciones e incluso la relativa limpieza de éstas constituyen manifestaciones de la vigencia de una de las instituciones básicas de la democracia política³². En segundo lugar, los sistemas políticos han sido capaces de incluir a los sectores sociales que tradicionalmente fueron marginados, lo que tiene mayor relevancia en los países con alta proporción de población indígena. Los partidos y las organizaciones que representan a esos sectores o los que han recogido sus demandas han alcanzado niveles que hasta hace pocos años resultaban impensa-

³¹ En términos históricos, el mismo Dahl (1991: 21-34) señala que la primera gran transformación democrática consistió precisamente en la instauración de «sistemas en los cuales una cantidad sustancial de varones adultos libres tenían derecho a participar directamente, en calidad de ciudadanos, en el gobierno. Esta experiencia, y las ideas a ella asociadas, dieron origen a la visión de un nuevo sistema político en que un pueblo soberano no sólo estaba habilitado a autogobernarse sino que poseía todos los recursos e instituciones necesarios para ello» (*ibid.*: 21). El elemento central de esa nueva organización política de la sociedad fue, por tanto, el reconocimiento de lo que más adelante se conocería como los derechos de ciudadanía, aunque inicialmente estuvieran restringidos a los de carácter político. Esa evolución desde la concepción limitada marca la trayectoria de la democracia hasta su versión contemporánea.

³² Las elecciones viciadas han sido la excepción y no la regla en la historia contemporánea de América Latina. Es verdad que en ello ha desempeñado un papel fundamental la observación internacional, pero no es menos cierto que se debe también a las propias condiciones internas de los países.

bles³³. En tercer lugar, en la mayor parte de países se hace evidente la renovación de las élites políticas, tanto en el nivel nacional como en los ámbitos subnacionales. En síntesis, a pesar de los problemas y de ciertos retrocesos, la democratización política ha tenido avances considerables en el continente.

Sin embargo, no se puede sostener lo mismo en lo que se refiere a la vigencia de las libertades civiles y de los derechos sociales. Aunque la mayor parte de constituciones y en general de cuerpos legales que rigen a estos países son ricos en declaraciones al respecto, la realidad de cada uno de ellos deja un enorme saldo en contra. La igualdad ante la ley es un objetivo aún no alcanzado en la mayoría de casos, incluso en los que recientemente han vivido profundos procesos de reforma constitucional. Si bien es cierto que las formas de exclusión han sido eliminadas de los cuerpos constitucionales y legales, también es verdad que su cumplimiento está muy lejos de ser una realidad. Aunque se han eliminado las formas legales de exclusión, persisten las de carácter social que se expresan en los diversos ámbitos de la vida cotidiana.

Así mismo, la igualdad de oportunidades sigue siendo una aspiración para las amplias mayorías del continente. A pesar de la inclusión de un sinnúmero de derechos en sus constituciones, la mayor parte de países no ha creado las condiciones necesarias para su efectiva aplicación. El acceso a la salud y a la educación es aún restringido y sobre todo son servicios de baja calidad que no cumplen su función fundamental (BID, 2006). Los sistemas de seguridad social cubren a sectores minoritarios de la población y ofrecen también servicios de baja calidad, especialmente en lo que se refiere a las pensiones de retiro. En muchos países, durante las décadas de los años ochenta y los noventa, se desmontaron las estructuras y las instituciones previamente existentes, sin que se haya podido revertir esa tendencia regresiva.

³³ Los casos emblemáticos en este aspectos son Bolivia y Ecuador, donde los partidos de origen indígena han alcanzado cuotas de representación que incluso superan proporcionalmente al peso estimado de la población que se identifica como tal. La agenda política en ambos países incluye los temas étnico-culturales como uno de los aspectos básicos del debate (un *issue*, para decirlo en el lenguaje de la ciencia política contemporánea).

Por otra parte, bajo diversas formas los países latinoamericanos enfrentan un conjunto de problemas que ponen en riesgo la estabilidad democrática y que amenazan las bases del Estado de derecho. El efecto más visible es la ruptura o por lo menos el debilitamiento de los acuerdos básicos que sostienen el ordenamiento político y jurídico. Las condiciones favorables que se presentaron al inicio de las transiciones a la democracia o en la renovación de los regímenes previamente existentes —como ocurrió en México, Colombia y Venezuela— han sido sustituidas por un entorno complejo y amenazante que ha obligado a cada uno de ellos a buscar soluciones de diverso tipo³⁴. La reforma constitucional, que ha sido el camino escogido por algunos, se ha orientado fundamentalmente al cambio de las condiciones de representación, dentro de una perspectiva que pone el énfasis en la ampliación y profundización de la ciudadanía política. Estos procesos se han derivado, en gran medida, de una concepción que sostiene que los problemas proceden de la exclusión política y del carácter cerrado de los respectivos sistemas políticos.

Además de la búsqueda de inclusión, tanto esos mismos procesos constitucionales como algunas otras reformas realizadas anteriormente se han dirigido a la solución de los problemas de gobernabilidad. En este sentido, un esfuerzo importante ha sido la definición de nuevos diseños institucionales para el procesamiento de las relaciones políticas, de manera especial en los campos de los sistemas electorales, de los sistemas de partidos políticos y de las relaciones entre los poderes del Estado (en especial entre el legislativo y el ejecutivo). Sin embargo, se ha privilegiado la conformación de

³⁴ Entre los problemas se pueden destacar los siguientes: la persistencia e incluso el incremento de los niveles de pobreza e inequidad en la distribución del ingreso; la pérdida de capacidad institucional de los estados para dar respuesta a las demandas de la población; la erosión de la legitimidad de los partidos y de los dirigentes políticos; el crecimiento de las tendencias antipolíticas y populistas; el creciente apoyo ciudadano a opciones autoritarias, tanto por medio de la vía electoral como por otro tipo de manifestaciones; la importancia adquirida por la inseguridad ciudadana (o su percepción) no sólo como elemento central de la vida cotidiana, sino también como factor político; la incidencia de la corrupción; la presencia del narcotráfico en el ámbito económico pero también en el político; la evidencia de inseguridad jurídica con su secuela de pérdida de los derechos (Pachano, 2007).

ejecutivos fuertes, en menoscabo de los órganos legislativos, lo que ha ido en sentido contrario a la instauración de mejores condiciones de representación, que era el objetivo que se pretendía alcanzar. El fortalecimiento de los poderes presidenciales ha sustituido en buena medida, como objetivo central, a la búsqueda de mejores condiciones para el juego político plural que caracterizó al periodo inicial de esta fase democrática. Sin embargo, esa tendencia a la concentración de poder se presenta en la mayor parte de los casos y de manera contradictoria junto a propuestas de ampliación de la participación y de mayores niveles de inclusión. Por lo general se acude a un discurso que reivindica la democracia directa y participativa, a la que se la coloca en un plano antagónico y superior de la democracia representativa³⁵.

Sin embargo, es muy discutible la efectividad de las soluciones aplicadas, ya que buena parte de ellas han contribuido más bien a profundizar los problemas previamente existentes. El fortalecimiento de los órganos ejecutivos (en un proceso de profundización del presidencialismo propio del continente) impulsado como solución a los problemas de gobernabilidad, ha desembocado en la agudización de esos mismos problemas que se buscaba superar. Así mismo, es lo que ha ocurrido con el énfasis puesto en los aspectos políticos de la ciudadanía como solución para los problemas de exclusión, sin prestar mayor atención a las otras formas de ciudadanía, esto es, la civil y la social. En conjunto, esas soluciones se muestran poco apropiadas para procesar los conflictos y a la vez dan lugar a formas disminuidas de ciudadanía.

El impulso a este tipo de soluciones se ha guiado generalmente por la búsqueda de una *legitimidad de resultados*, en la que se impone como criterio la efectividad de las acciones desarrolladas por los órganos ejecutivos. Esto lleva a un encierro en el juego de corto plazo, lo que se materializa en programas específicos que se colocan

³⁵ Nuevamente, la muestra de esta tendencia se encuentra en las nuevas constituciones de Bolivia y Ecuador, a las que se debe añadir la de Venezuela. En todas ellas se diseñan instituciones y procedimientos que, bajo la denominación de democracia directa y participativa, establecen formas corporativas que anulan el principio básico de igualdad política de los ciudadanos.

por encima de las políticas de largo alcance y de cobertura universal. Esta lógica se impone a la *legitimidad de origen* y la *legitimidad de procedimientos* que deben caracterizar a la democracia. El *efectismo* sustituye a la construcción de democracia y la personalización se impone al fortalecimiento de las instituciones. Las instancias de representación pierden su razón de existir y pasan a ser reemplazadas por formas no institucionales de relación directa de los líderes con los sectores sociales, dentro de una mal comprendida forma de democracia directa que tiene más de plebiscitaria que de democracia propiamente dicha. En ese contexto, cualquier persona que pretenda algún cargo de elección, de manera especial la Presidencia de la República, tendrá que utilizar los mismos procedimientos en una constante alimentación de la personalización y del caudillismo. Constituir organizaciones y proponer debates ideológicos viene a ser una pérdida de tiempo. La política se instala definitivamente como la competencia entre líderes, vaciada de sus contenidos.

Frente a esto es posible afirmar que ha predominado el pragmatismo de los resultados por encima de la valoración de los procedimientos democráticos. En buena parte de los casos se ha planteado como la búsqueda de formas alternativas de democracia, que supuestamente llevarían a mayores y mejores niveles de inclusión y de participación. La reducción de la formas de intermediación a su mínima expresión constituyen en la práctica la negación de las instituciones y de los procedimientos propios del régimen democrático. En lugar de fortalecer las instancias de representación y de participación, se las ha erosionado y se las ha reducido a la relación directa con el líder³⁶.

En síntesis, muchos de los procesos desarrollados en los últimos años han tendido a agudizar los aspectos más problemáticos que ya enfrentaban previamente esas democracias. El sistema de controles y balances ha ido cediendo paso a formas en las que se hace difícil la relación horizontal entre los poderes y el control de los políticos

³⁶ Los casos de los presidentes Fujimori y Chávez, en Perú y Venezuela, respectivamente, son ilustrativos de la tendencia a la personalización. Se puede asegurar que hay una relación inversamente proporcional entre el fortalecimiento de los líderes y el debilitamiento de las instituciones.

por parte de la población. Se ha creado mayor desbalance entre las funciones del Estado y con ello se ha abierto amplio espacio para la constitución de gobiernos autoritarios que generalmente se asientan en liderazgos carismáticos y no en instituciones sólidas y duraderas. La personalización de la política constituye un retroceso de grandes dimensiones con respecto a lo que se avanzó en las fases de transición a la democracia en los países que salieron de regímenes dictatoriales. También es un retroceso para los países que vivieron procesos de democratización o de profundización de sus democracias. En la base de unos y otros se encuentra la erosión institucional y, en consecuencia, la incertidumbre frente al futuro. A esto se debe añadir el debilitamiento de las instituciones, el fortalecimiento de liderazgos personales y la hipertrofia de la participación. En conjunto estos aspectos tienden a desbordar las instituciones y a fortalecer la relación extrainstitucional con el líder correspondiente. Las instituciones, de por sí débiles desde su conformación, pasan a ser vistas como obstáculos para lograr esos grados de participación que se establecen no como medios para alcanzar un fin sino como el objetivo en sí mismo.

IV. CONCLUSIONES

Como se ha visto, la reflexión sobre la relación entre Estado y ciudadanía en América Latina lleva a destacar el carácter inacabado de los procesos de constitución de uno y otra. El Estado nacional de la mayor parte de países muestra serias carencias en aspectos tan elementales como la capacidad para ejercer control sobre su territorio y para garantizar la vigencia del orden jurídico. Adicionalmente, la concepción de fondo del Estado nacional se encuentra en cuestión actualmente, cuando se lo impugna desde la perspectiva de las demandas de la heterogeneidad. La búsqueda de *reconocimiento* —para tomar el concepto planteado por Taylor (2001) y desarrollado por Kymlicka (1996)— de las especificidades de los diversos grupos sociales es una corriente que ha cobrado fuerza en América Latina. La construcción de estados plurinacionales, con todos los

arreglos institucionales y jurídicos que ello acarrea, es algo más que un anhelo, como lo demuestran los recientes cambios constitucionales operados en Bolivia y Ecuador. Ambos países han incorporado no solamente esa definición, sino que han hecho modificaciones sustanciales a sus sistemas jurídicos y políticos, dentro de procesos que dejan sin respuesta a la pregunta acerca de la viabilidad real de construcción de ese tipo de estado sobre las débiles bases de un estado nacional inacabado o incompleto.

Por su parte, la constitución de la ciudadanía presenta enormes vacíos, especialmente en lo civil y en lo social. Es palpable el desequilibrio que existe entre los avances logrados en el campo de la ciudadanía política y lo poco que se ha avanzado en las otras dos. El desafío de la construcción de estas dos últimas ha sido prácticamente evadido por la importancia atribuida a la política. Adicionalmente, se ha buscado alguna solución por la misma vía del *reconocimiento*, que en este nivel asume la forma de *ciudadanías diferenciadas* (Kymlicka, 1996: 25; Young, 1998: 462). Es decir, en un medio en que no se ha logrado históricamente establecer las bases de la ciudadanía plena, basada en la igualdad universal y en el individualismo, se ha pretendido dar el salto hacia las formas que se asientan sobre las diferencias y sobre los derechos colectivos. Nuevamente queda aquí una pregunta sin respuesta. En efecto, es demasiado temprano para saber si es posible consolidar esas nuevas formas cuando la historia de estos países muestra un cuadro de carencias en la constitución de la ciudadanía universal, esto es, en el establecimiento de la premisa básica sobre la que se deben asentar aquéllas.

Ambas cuestiones, la del Estado y la de la ciudadanía, constituyen en este momento los problemas centrales que deben enfrentar las democracias latinoamericanas. Si en su momento los desafíos se encontraban en las tareas que se debían desarrollar en las transiciones y si más adelante se desplazaron hacia las exigencias de la gobernabilidad, ahora se encuentran fundamentalmente en estos otros campos. Quizás se debe decir con mayor precisión que los problemas y los desafíos siempre estuvieron allí, como lo ilustran los debates y las preocupaciones que caracterizaron al mundo político desde su fundación como estados independientes. La diferencia radica en

que ahora aparecen en toda su dimensión a causa, precisamente, de la superación de los problemas iniciales de las democracias. La constitución de Estado (con sus inseparables adjetivos de derecho y de bienestar) y de ciudadanía (especialmente en los olvidados campos de lo civil y lo social) son las tareas centrales que deben cumplir estos regímenes si quieren seguir manteniendo la condición de democráticos. A diferencia de años, décadas y siglos anteriores, ahora hay conciencia de su dimensión y de su dificultad, y aparentemente hay mejores condiciones para hacerlo. Es probable que la conmemoración del bicentenario de los primeros pasos en el campo de la independencia sea un buen momento para recapitular sobre la historia que necesaria e inevitablemente debe ser el referente para alimentar esos procesos que se encuentran en marcha.

BIBLIOGRAFÍA

- Almaraz, Sergio (1981): *Requiem por una república*, La Paz, Los Amigos del Libro.
- Arendt, Hanna (2004): *Sobre la revolución*, Madrid, Alianza.
- Basadre, Jorge (1980): *La multitud, la ciudad y el campo en la historia del Perú*, Lima, Mosca Azul.
- BID (2006): *La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina*, Washington, Planeta-Harvard University.
- Blanksten, George (1951): *Ecuador: Constitution and Caudillos*, Berkeley, University of California Press.
- Bobbio, Norberto (1985): *El futuro de la democracia*, Barcelona, Plaza & Janés.
- (1992): *Liberalismo y democracia*, México, Fondo de Cultura Económica.
- (1997): *Sociedad y Estado en la filosofía política moderna*, Bogotá, Fondo de Cultura Económica.
- Calderón, Fernando y Alicia Szmukler (2000): *La política en las calles*, La Paz, CERES.
- Cardoso, Fernando Enrique (1984): «La sociedad y el estado», en *Pensamiento Iberoamericano*, núm. 5, pp. 25-36.
- Cotler, Julio (1978): *Clases, estado y nación en el Perú*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos.
- Cueva, Agustín (1969): *Entre la ira y la esperanza*, Quito, Casa de la Cultura Ecuatoriana.

- Dahl, Robert (1989): *La poliarquía. Participación y oposición*, Madrid, Tecnos.
- (1991): *La democracia y sus críticos*, Buenos Aires, Paidós.
- De Tocqueville, Alexis (1985) (2ª ed.): *La democracia en América*, Madrid, Alianza.
- Demélas, Marie-Danielle (2003): *La invención política*, Lima, IEP-IFEA.
- Dietrich, Wolfram (1945): *Simón Bolívar y las guerras de la independencia latinoamericana*, Santiago de Chile, Ercilla.
- Guerra, Francois-Xavier (1994): «La metamorfosis de la representación en el siglo XIX», en George Coffignal (ed.): *Democracias posibles. El desafío latinoamericano*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Halperin Donghi, Tulio (1970): *Historia contemporánea de América Latina*, Madrid, Alianza.
- Hamilton, Alexander, John Jay y James Madison (1937 [1878]): *The Federalist*, Washington D.C. National Home Library Foundation.
- Held, David (2001): *Modelos de democracia*, Madrid, Alianza.
- Ibarra, Hernán (1992): *Indios y cholos en los orígenes de la clase trabajadora ecuatoriana*, Quito, El Conejo.
- Klarén, Meter (2008): *Nación y sociedad en la historia del Perú*, Lima, IEP.
- Kymlicka, Hill (1996): *Ciudadanía multicultural*, Barcelona, Paidós.
- y Norman Wayne (1996): «El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía», en *La política*, núm. 3, pp. 5-39.
- Lavaud, Jean-Pierre (1998): *El embrollo boliviano*, La Paz, IFEA-CESU-HISBOL.
- Lechner, Norbert (1988): *La crisis del Estado en América Latina*, México, Siglo XXI.
- Linke, Lilo (1962) [1954]: *Ecuador*, Londres, Oxford University Press.
- Linz, Juan (1998): «Los problemas de las democracias y la diversidad de las democracias», en Fernando Vallespín y Rafael del Águila (eds.), *La democracia en sus textos*, Madrid, Alianza, pp. 225-266.
- y Alfred Stepan (1996): «Hacia la consolidación democrática», en *La política*, núm. 2, pp. 29-49.
- Locke, John (1983): *Ensayo sobre el gobierno civil*, Barcelona, Orbis.
- Mahoney, James (2001): «Path Dependence Explanations of Regime Change: Central America in Comparative Perspective», en *Studies in Comparative International Development*, núm. 36, 1, pp. 111-141.
- Mainwaring, Scott, Daniel Brinks y Aníbal Pérez-Liñán (2001): «Classifying Political Regimes in Latin America, 1945-1999», en *Studies in Comparative International Development*, núm. 36, 1, pp. 37-65.
- Manin, Bernard (1998): *Los principios del gobierno representativo*, Madrid, Alianza.

- Mariátegui, José Carlos (1975 [1928]): *Siete ensayos de interpretación de la realidad peruana*, La Habana, Casa de las Américas.
- Marshall, Thomas (2007) [1950]: «Ciudadanía y clase social», en Thomas Marshall y Tom Bottomore (comps.), *Ciudadanía y clase social*, Madrid, Alianza, pp. 15-82.
- Moore, Barrington (1973): *Los orígenes sociales de la dictadura y de la democracia*, Barcelona, Península.
- Nun, José (2002): *Democracia ¿Gobierno del pueblo o gobierno de los políticos?*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- O'Donnell, Guillermo (1999): «Democratic Theory and Comparative Politics», Department of Government University of Notre Dame, *Working Paper*, vol. 99, núm. 7.
- (2000): «The Judiciary and the Rule of Law», en *Journal of Democracy*, vol. 11 - 1, pp. 25-31.
- Oszlak, Oscar (1978): *Formación histórica del estado en América Latina: elementos teórico-metodológicos para su estudio*, Buenos Aires, Estudios CEDES núm. 3.
- Pachano, Simón (2007): *La trama de Penélope*, Quito, FLACSO-Ágora Democrática-IDEA-INMD.
- Pérez-Liñán, Aníbal (2006): *Crisis without Breakdown: Presidential Impeachment and New Political Instability in Latin America*, Pittsburgh, University of Pittsburgh.
- Portantiero, Juan Carlos (1984a): «La democratización del Estado», en *Pensamiento Iberoamericano*, núm. 5, pp. 99-126.
- (1984b): «Sociedad civil, estado y sistema político», en Juan Enrique Vega (comp.), *Teoría y política en América Latina*, México, CIDE, pp. 23-45.
- Prieto, Mercedes (2004): *Liberalismo y temor: imaginando a los sujetos indígenas en el Ecuador poscolonial, 1985-1950*, Quito, FLACSO Sede Ecuador y Abya-Yala, colección Atrio.
- Quintero, Rafael y Erica Silva (1990): *Ecuador, una nación en ciernes*, Quito, FLACSO.
- Rueschemeyer, Dietrich, Evelyne Huber y John Stephens (1992): *Capitalist Development and Democracy*, Chicago, University of Chicago Press.
- Santana, Ciro y Héctor Pérez Brignoli (1979): *Historia económica de América Latina*, Barcelona, Crítica.
- Sartori, Giovanni (1988): *Teoría de la democracia*, Madrid, Alianza.
- Schumpeter, Joseph A. (1996): *Capitalismo, socialismo y democracia*, Barcelona, Folio.
- Skinner, Quentin (2003): *El nacimiento del Estado*, Buenos Aires, Gorla.
- Taylor, Charles (2001): *El multiculturalismo y «la política del reconocimiento»*, México, Fondo de Cultura Económica.

- Tilly, Charles (1992): *Coerción, capital y los estados europeos, 990-1990*, Madrid, Alianza.
- Todorov, Tzvetan (1987): *La conquista de América. La cuestión del otro*, México, Siglo XXI.
- Torres Rivas, Edelberto (1991): *Los mecanismos de la ilusión: las elecciones centroamericanas*, FLACSO, Documento de trabajo, núm. 1.
- Vich, Víctor (2003): «*Borrachos de amor*»: *las luchas por la ciudadanía en el cancionero popular peruano*, The Japan Center for Area Studies. Occasional Paper, núm. 15.
- Weber, Max (1972): *El político y el científico*, Madrid, Alianza.
- Young, Iris Marion (1998): «Imparcialidad y lo cívico público. Algunas implicaciones de las críticas feministas a la teoría moral y política», en Rafael Del Águila y Fernando Vallespín (comps.), *La democracia en sus textos*, Madrid, Alianza, pp. 445-446.

2. AMÉRICA LATINA: DEMOCRACIA DESINSTITUCIONALIZADA, IZQUIERDA AMBIVALENTE Y CIUDADANÍA PRECARIA

MANUEL ALCÁNTARA *

El presente capítulo replantea los que pueden ser elementos constitutivos de la agenda de la política de América Latina tras el periodo de conmemoración de los bicentenarios del proceso de emancipación de las colonias españolas y portuguesa de ultramar. Aquel fue un momento histórico que supuso un intento extraordinario de puesta en marcha del Estado-nación en el espacio colonial hispano y portugués¹. Si aquel periodo contuvo lapsos fallidos que tan serias repercusiones tuvieron en las décadas siguientes hoy puede continuarse afirmando que el estado de las cosas proyecta una imagen de espacio inconcluso². La política, hoy mayoritariamente basada en instituciones democráticas que se extienden por casi treinta años, tiene tareas pendientes que definen un escenario donde se dan cita tensiones de naturaleza distinta que, si ya venían fraguándose a finales del siglo XX, se han agudizado y proyectan un panorama futuro de incertidumbre. La política en América Latina, al inicio del nuevo ciclo electoral comenzado en 2009³, tiene tareas

* Universidad de Salamanca.

¹ Véase Dunkerley (2002).

² El término «política inconclusa» se desarrolla en Alcántara (en prensa).

³ En 2009 se han celebrado comicios legislativos y presidenciales en El Salvador, Panamá, Honduras, Uruguay y Chile y legislativos en México y Bolivia. En este sentido, el nuevo carrusel electoral se ha iniciado con las trascendentales elecciones salvadoreñas, verdadera prueba de la capacidad de la izquierda de alcanzar el poder por primera vez en la historia de este país contribuyendo a ahuyentar los demonios revolucionarios del pasado y a definir una senda propia futura lejos de la propuesta bolivariana.

inconclusas que hacen que la agenda de la persecución de la consolidación democrática esté lejos de alcanzarse⁴ y que crisis, como la abierta en Honduras en junio de 2009 no hacen sino agudizar. Pareciera aun estar vigente el modelo teórico de países en vías de consolidación democrática⁵ que ahora reconoce la existencia de lecciones aprendidas⁶ que proyecta un panorama de luces y sombras. En las páginas que siguen se esgrimen argumentos que se articulan sobre tres ejes interpretativos en que se presentan sendas tensiones: las dificultades en la institucionalización de las prácticas democráticas en un marco político dominado por el presidencialismo como forma de gobierno, la ambivalencia de una izquierda que por primera vez en la historia ha alcanzado cotas de poder importantes y la precariedad de la ciudadanía social desamparada por los resultados deficientes de las políticas públicas implementadas en paralelo a la debilidad del Estado. Ello permite dibujar una agenda que puede guiar la política de la región al albur de la conmemoración de los bicentenarios. En este nuevo periodo el desarrollo de la ciudadanía⁷ en el marco de un Estado de Derecho se alza como el argumento conductor que logre superar la actual democracia de electores tan ampliamente extendida en la región⁸.

I. LA PAULATINA DESLEGITIMACIÓN DE LAS INSTITUCIONES DEMOCRÁTICAS EN EL MARCO DE UN PRESIDENCIALISMO MESTIZO

Si, con el tiempo, la democracia como instrumento procedimental se ha ido implantando gracias a las actitudes positivas hacia la mis-

⁴ Un diagnóstico muy completo al respecto puede verse en Bodemer (2007: 320-326).

⁵ Véase Alcántara (1995).

⁶ Véase Mainwaring y Scully (2008).

⁷ La propuesta es deudora del esfuerzo intelectual que supuso el informe sobre *La democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, PNUD (2004).

⁸ Dabène (2007) y Alcántara y García Díez (2008).

ma de sus élites ⁹ así como de la población ¹⁰ y al medioambiente político internacional favorable ¹¹ se produce la paradoja de la deslegitimación de alguna de las instituciones democráticas más imprescindibles para el correcto funcionamiento de la política ¹². Ciertamente que son rasgos no generalizables a todos los países, pero su aparición o mantenimiento en alguno hace de ellos indicadores a ser tenidos insoslayablemente en cuenta. El proceso de deslegitimación parcial de ámbitos relevantes de la práctica democrática es una de las principales amenazas al sistema democrático y puede verse reflejado en los siguientes cuatro indicadores, de corte netamente institucional, que se escogen por su carácter más sobresaliente en la formación de la poliarquía.

En primer término hay que tener en cuenta a las elecciones que son el mecanismo fundamental mediante el que se proyectan las preferencias de los individuos a la hora de seleccionar al personal político y, eventualmente, las ideas o programas del mismo para llevar a cabo acciones tendientes a intentar resolver los problemas más acuciantes de la población. A pesar de que la práctica electoral está totalmente extendida y aceptada, funcionando razonablemente bien, el grado de desconfianza en la fiabilidad de los procesos electorales ha alcanzado niveles críticos en algunos países que han visto deteriorarse las cuotas de respetabilidad alcanzadas generando intensas movilizaciones populares de protesta ¹³. Además de la imparcialidad de los organismos que velan por el limpio transcurso de los comicios ¹⁴, aspectos ligados a la bondad de las campañas electora-

⁹ Véase Alcántara (2006).

¹⁰ Véase LAPOP (2008).

¹¹ Véase Hagopian y Mainwaring (2005: 7).

¹² La tabla 1 recoge, no obstante, el índice de confianza relativo a una institución básica de la política cotidiana como es la que se lleva a cabo en el ámbito municipal. Los valores recogidos en este índice son superiores, como promedio, a los de las otras columnas, lo cual permite aventurar la idea de una mayor legitimidad de los procesos políticos locales en la región.

¹³ Por ejemplo la no aceptación del resultado final por amplios sectores de la población ha sido la nota dominante de los comicios presidenciales de México de 2006, así como de los realizados en Venezuela.

¹⁴ Las elecciones previstas en El Salvador en enero-marzo de 2009 están afectadas por el signo de la duda sobre el papel que está desempeñando el Tribunal

les, en términos de transparencia de su financiación y de equidad en los recursos disponibles por parte de los contendientes, levantan dudas preocupantes sobre el desarrollo de los comicios en buen número de países. Todo ello se traduce en que la confianza en las elecciones por parte de la ciudadanía es baja, aunque bastante diversa según cada país. La tabla 1 establece claras diferencias entre los tres países que en 2008 tienen un índice superior a 60 (en una escala de 0 a 100), y que cuentan también con una óptima calidad de la democracia (Uruguay, Costa Rica y Chile), y los países cuyo índice es penoso, con valores inferiores a 50 que son la mayoría¹⁵. En un sentido muy similar, y como queda recogido en la tabla 2, la confianza en los procesos electorales más recientes por parte de la clase política, conformada en este caso por los diputados nacionales, varía de valores muy altos en Uruguay, Panamá y Chile, a valores bajos en Honduras, México y República Dominicana, y muy bajos en Venezuela.

En segundo lugar, hay que considerar asimismo a los partidos políticos, cuya funcionalidad para el correcto devenir del sistema democrático está ampliamente asumida, y que se encuentran en el centro de las críticas. Los partidos latinoamericanos apenas si son capaces de mantener lazos efectivos con organizaciones sociales, a la hora de procurar ser inclusivos, y difícilmente presentan alternativas a las políticas públicas implementadas¹⁶. Tampoco llevan a cabo lo que para algunos¹⁷ es su función más importante que no es otra que la de generar y mantener confianza entre los ciudadanos y, con ello, capital social. Todos estos aspectos llegan a tener una fuerte implicación en la desafección de la población hacia ellos. Para la totalidad de los países, los partidos continúan centrando la valoración

Superior de Elecciones. Un estudio de la Universidad Centroamericana ha puesto de relieve que quienes tienen poca y ninguna confianza en el proceso electoral en mayo de 2008 eran el 78,2% de los entrevistados (Boletín n° 6 del Departamento de Sociología y Ciencias Políticas de la UCA de 15-08-08). La falta de credibilidad del Instituto Federal Electoral de México previa a los comicios de 2006 gravitó enormemente en la desconfianza sobre el resultado final.

¹⁵ Véase Alcántara (2008b).

¹⁶ Véase Hagopian y Mainwaring (2005: 359).

¹⁷ Véase Pinto (2007: 279).

más negativa dentro de las percepciones de los ciudadanos sobre instituciones políticas. Pero, asimismo, en algunas regiones, como la andina, las tradicionales organizaciones partidistas casi han desaparecido en apenas una década¹⁸. La confianza hacia los partidos políticos recogida en la tabla 1 muestra que en 2008 solamente cuatro países (México, Uruguay, Chile y Colombia) tienen un índice de confianza superior a 40 (en una escala de 0 a 100) y que cinco tienen incluso un índice inferior a 30 (Brasil, Bolivia, Nicaragua, Ecuador y Paraguay). En el seno de la propia clase política parlamentaria la disparidad entre países es enorme. La tabla 2 pone en evidencia que, de acuerdo con las opiniones de sus respectivos diputados, Uruguay y Colombia cuentan con valores muy altos de confianza en los partidos, superiores al 80%, frente a Guatemala, Perú, Bolivia, Ecuador y Venezuela donde los niveles de confianza en los partidos son inferiores al 30%.

En tercer lugar debe recordarse la desconfianza en el Poder Judicial por el mal funcionamiento de los tribunales y por el difícil acceso a la Justicia que socava profundamente los cimientos del Estado de Derecho. Esta circunstancia es especialmente preocupante al tratarse de unas sociedades que mantienen como dos de sus principales problemas la inseguridad ciudadana y la corrupción en la esfera pública. Las evaluaciones sobre las decenas de procesos de reforma judicial llevados a cabo en las últimas décadas ponen de relieve que, a pesar de la voluntad de cambio, en muchos casos el fracaso de las buenas intenciones ha girado en torno a tres factores. Se trata de la implementación no gradual de las reformas, de la existencia de modelos obsoletos de capacitación y de selección de los abogados y, por último, de la ausencia de una decidida política de modernización de la gestión del sistema judicial¹⁹ (aspecto que también podría verse en cualquier otro ámbito de la administración pública). La confianza hacia el sistema de justicia recogida en la

¹⁸ Acción Democrática y COPEI en Venezuela, los sistemas completos de partidos de Bolivia y Ecuador han desaparecido, mientras que los Partidos Conservador y Liberal en Colombia y el Partido Aprista, Acción Popular y el Partido Popular Cristiano en Perú languidecen en el escenario político. Véase Mainwaring *et al.* (2006).

¹⁹ Véase Hartmann Arboleda (2007).

tabla 1 muestra que en 2008 solamente cinco países (Colombia, Uruguay, Costa Rica, México y República Dominicana), de acuerdo con las percepciones de sus nacionales, tienen un índice de confianza superior a 50 (en una escala de 0 a 100) y que cuatro tienen un índice inferior a 30 (Argentina, Perú, Ecuador y Paraguay). Estos datos coinciden parcialmente con las percepciones de confianza que los diputados tienen del Poder Judicial. La tabla 2 pone de relieve que la confianza es alta (superior al 70%) en Uruguay, Colombia, Brasil y Costa Rica, y baja (inferior al 25%) en Panamá, Argentina, Venezuela, Bolivia, El Salvador, Guatemala, Ecuador, Perú y Paraguay.

Finalmente, la frecuencia del cambio de las reglas básicas del juego político llevado a cabo mediante procesos relativamente fáciles ha introducido la idea del «todo se puede». La mera existencia de la voluntad política es el mecanismo iniciador de la variada gama de las reformas constitucionales constantes llevadas a cabo en prácticamente todos los países de América Latina a lo largo de los últimos veinte años. Procesos constituyentes traumáticos, claramente polarizadores y teniendo escasamente en cuenta las formalidades constitucionales, como los que se llevan a cabo a lo largo de 2008 en Ecuador y Bolivia, son quizá el ejemplo más extremo de una larga serie dominada por la búsqueda de la consolidación de proyectos hegemónicos (como el iniciado en Venezuela en 1999), y, años antes, por el interés inmediato reeleccionista (Perú en 1993 y Argentina en 1994), o la componenda entre dos caudillos (el pacto Ortega-Alemán de Nicaragua en 1999)²⁰. Esta pulsión reformista ha estado en el inicio de la crisis hondureña de 2009 al pretender forzar la apertura del cambio constitucional el presidente Zelaya mediante mecanismos inconstitucionales que, sin embargo, otros utilizaron con éxito. Todo este rosario de cambios en el marco de referencia fundamental, como es la Constitución, ha debilitado la confianza en el mismo y socavado la legitimidad constitucional.

Todos estos factores afectan de forma directa a la percepción subjetiva que los nacionales tienen de la política en cada uno de los países y a las pautas de cultura política que se han configurado en la

²⁰ Véase Alcántara y Freidenberg (2006: 102).

TABLA 1. Índices de confianza en instituciones 2006-2008 (escala de 0 a 100)

	Sistema de Justicia		Partidos políticos		Elecciones		Municipio	
	2006	2008	2006	2008	2006	2008	2006	2008
Colombia.....	50,7	56,3	37,9	40,8	56,1	52,8	56,1	58,8
Uruguay	55,6	54,9	43,3	41	79	73,4	79	54,3
Costa Rica	52,9	52	35,9	32,3	60,5	61,4	60,5	52,6
México.....	50,6	50,8	43,1	41,5		51,3		57,3
R. Dominicana	46,7	50,1	35,2	35,5		59,9		63,7
El Salvador	48,2	45,9	35,1	35,6	51,3	48,7	51,3	57,1
Chile.....	41,2	45,8	39,6	41		60,6		59,9
Brasil.....	43,4	45,2	30,3	28,9	49,7	48,1	49,7	47,1
Guatemala.....	46	44,9	40	33,8	42,8	45,6	42,8	56,1
Bolivia.....	42	43,5	31,5	28,7		56,7		53,4
Panamá.....	44,7	43,2	39,6	36,5	46,9	47,8	46,9	42,1
Venezuela.....	46,6	42	31,1	37,2	52	57,6	52	46,3
Nicaragua.....	40,9	41,4	32,8	24,9	40,2	45,6	40,2	45,5
Honduras.....	45,3	41,3	33,3	36,1	39,9	37,9	39,9	45,5
Argentina.....		36,9		31,4		44,9		45,5
Ecuador.....	28	35,5	15,1	22,5	40,5	45,7	40,5	48,1
Perú	32,6	33,9	32,3	27,9	55,3	44,4	55,3	42,1
Paraguay.....	31	23,3	25,5	15,9	37,9	24,2	37,9	43,3

NOTA: Las preguntas formuladas son las siguientes: ¿Hasta qué punto tiene confianza en el Sistema de Justicia?; ¿Hasta qué punto tiene confianza usted en los partidos políticos?; ¿Hasta qué punto tiene usted confianza en las elecciones?; ¿Hasta qué punto tiene usted confianza en su municipalidad?

A las personas entrevistadas se les pidió que expresaran su confianza en una escala de 7 puntos que va de 1 que significa NADA hasta 7 que significa mucho. Para la interpretación de esas respuestas las mismas se codifican en una escala de 0 a 100.

FUENTE: LAPOP (2006 y 2008).

TABLA 2. *Confianza de la clase política en ciertas instituciones*

<i>País (años legislatura)</i>	<i>Elecciones *</i>	<i>Poder ** Judicial</i>	<i>Partidos políticos **</i>
Argentina (03-07)	4,20	22,2	36,3
Bolivia (06-10).....	4,08	17,7	26,5
Brasil (03-07)	3,74	76,1	51,1
Chile (05-09)	4,51	64,5	62,3
Colombia (06-10)	3,65	77,5	81,7
Costa Rica (06-10).....	4,00	70,2	66,7
Ecuador (02-06)	3,48	11,2	20,4
El Salvador (06-09).....	3,41	19,8	44,8
Guatemala (08-12).....	4,08	12,8	22,8
Honduras (06-10).....	3,26	28,6	56,1
México (06-09)	3,38	50,9	40,7
Nicaragua (07-11)	3,59	30,4	50,7
Panamá (04-09)	4,60	23,6	73,5
Paraguay (03-08).....	4,21	6,0	55,1
Perú (06-11)	3,74	6,4	22,3
R. Dominicana (06-10).....	3,36	65,7	50,3
Uruguay (05-10).....	4,79	89,5	93,2
Venezuela (00-05).....	2,70	17,8	18,3

* Pregunta: «¿Cuál es el grado de confianza que le han merecido a usted los últimos procesos electorales que han tenido lugar en su país? Para ello, utilice una escala que va de 1 a 5, teniendo en cuenta que el 1 significa mínima confianza y el 5 una máxima confianza.

** Pregunta: «Y en relación a las siguientes instituciones, me gustaría saber, ¿qué grado de confianza, mucha, bastante, poca o ninguna, le merece su actuación en la vida pública de su país?». Suma de los porcentajes de quienes respondieron mucha y bastante.

FUENTE: PELA.

región así como a los patrones de la calidad de la democracia. Este hecho ha sido analizado por diversos estudios académicos ²¹, que han clasificado a los países latinoamericanos de acuerdo con la semejanza en su desarrollo democrático. En este sentido los países latinoamericanos podían, en 2007, clasificarse en cuatro grupos por

²¹ Véase el volumen 45 de *América Latina Hoy*, Universidad de Salamanca (2007); así como Altman y Luna (2007) y Stein y Tommasi (2007) entre otros.

orden decreciente en su calidad democrática: En primer lugar se encontrarían Uruguay, Costa Rica y Chile; en un segundo grupo estarían México, Brasil, Panamá, Argentina y República Dominicana; en una tercera posición se ubicarían Perú, El Salvador, Bolivia, Nicaragua, Paraguay, Colombia y Honduras; y finalmente quedarían Venezuela, Ecuador y Guatemala²². El progreso en los indicadores de calidad de la democracia constituye, pues, un eje fundamental en la agenda del futuro de la región. Al igual que hay retos de progreso en el ámbito de la calidad de la vida, el ascenso en la escala de la calidad de la democracia se alza como un evidente imperativo de la política latinoamericana de los próximos lustros.

Todo ello se da en un escenario que aquí denomino como de «presidencialismo mestizo» y que se refiere a una expresión del presidencialismo clásico (como régimen con separación de poderes y legitimidad dual) que incorpora tradiciones enmarcadas en la línea de la preponderancia presidencial junto con otras más recientes derivadas del incremento del presidencialismo impugnado. La preponderancia presidencial es un viejo problema derivado de la yuxtaposición entre el caudillismo y el constitucionalismo latinoamericano del siglo XIX y bien presente a lo largo de los dos primeros tercios del siglo XX²³. El hecho de ser producto de la permanencia de las prácticas caudillistas posibilitó que terminara articulándose en una expresión delegativa de la democracia donde la responsabilidad horizontal es extremadamente débil o inexistente²⁴. En la tradición de América Latina la división de poderes no existió como tal, sino que el poder del presidente se superponía a todos los demás poderes. Con las transiciones a la democracia esta tradición se alteró en un contexto en donde el Congreso ganó espacio por el propio desarrollo de la democracia representativa. Además, la forma de gobierno del parlamentarismo llegó a ser considerada una alternativa plausible de régimen de gobierno²⁵, sin que tuviera éxito alguno. Pero, por otra parte, la fiebre reeleccio-

²² Véase Alcántara (2008b).

²³ Véase Lambert (1973).

²⁴ Véase O'Donnell (1994: 61).

²⁵ Véase Linz (1990).

nista se impuso en todos los países en que se planteó, salvo Panamá, teniendo como resultado que a finales de 2009 ocho de los presidentes en ejercicio de entre dieciocho no se encontraban en su primer mandato, consolidando, de esta manera, la figura patriarcal del presidente.

Sin embargo, el devenir político de los diferentes países propició nuevas formas de actuación presidencial en las que el uso de poderes legislativos, que en principio eran excepcionales, terminaron siendo la norma en manos de los salvadores de la patria que culminaron articulando un estilo «mágico» de hacer política²⁶. El uso de poderes metaconstitucionales por parte de los mandatarios latinoamericanos, con el fin de reforzar su capacidad legislativa para llevar adelante propuestas cuyo componente técnico solo es conocido por una reducida minoría, o de mecanismos participativos, aunque de corte bonapartista, como el plebiscito, por parte de los presidentes ha aumentado de manera exponencial²⁷. Pero los poderes legislativos presidenciales ofrecen un panorama extremadamente heterogéneo en América Latina. Un estudio reciente²⁸ ha puesto de relieve que los presidentes de Chile, Colombia y Panamá cuentan con mayores poderes legislativos que los de Costa Rica, Argentina, Guatemala, Honduras o México que se situarían en la escala inferior a tenor de sus facultades legislativas²⁹, como queda recogido en la tabla 3. Esta circunstancia no permite hablar de la existencia de un patrón de validez regional universal.

Por otra parte, los presidentes latinoamericanos han sido juzgados políticamente como nunca antes en la historia produciendo una

²⁶ Véase O'Donnell (1994: 65).

²⁷ El plebiscito fue el mecanismo anunciado por Zelaya para intentar forzar el cambio constitucional en Honduras.

²⁸ García Montero (2007: 168-171) ha probado fehacientemente esta enorme diversidad a través de la introducción del Índice de Potencialidad Institucional Legislativa (IPIL) que tienen los presidentes y que se construye gracias a cinco indicadores que tienen en cuenta la etapa de iniciativa legislativa, la etapa constitutiva legislativa, la uni o bicameralidad, la etapa de eficacia legislativa y el procedimiento legislativo extraordinario.

²⁹ Sin olvidar el caso de Brasil donde «el gobierno puede funcionar como si hubiera fusión entre los poderes ejecutivo y legislativo» (Cheibub Figueiredo y Limongi, 2008: 119).

TABLA 3. *Índice de potencialidad institucional legislativa (IPIIL)*

Costa Rica.....	1,29
Argentina.....	1,52
Venezuela*.....	1,54
Paraguay.....	1,55
Guatemala.....	1,61
Honduras.....	1,61
Bolivia.....	1,69
México.....	1,78
Perú.....	1,90
Uruguay.....	2,12
Panamá.....	2,52
Ecuador.....	2,52
Colombia.....	2,70
Chile.....	3,66

* Índice construido en base a lo estipulado en la Constitución de 1961.

FUENTE: García Montero (2007: 169).

nueva e insólita situación. Las crisis políticas de los últimos años en las que los presidentes han perdido su cargo han venido definidas por la inhibición de los militares³⁰, el surgimiento de los medios de comunicación como guardianes de la moralidad pública, la movilización popular contra la corrupción o sencillamente el mal gobierno y el mantenimiento de la institucionalidad democrática por parte del Poder Legislativo que ha sabido sostener el orden constitucional en medio del caos³¹. La puesta en marcha de mecanismos de impugnación efectivos de los mandatos presidenciales ha supuesto cierta parlamentarización del sistema en la que si bien los actores de la misma, salvo en Honduras, no eran estrictamente los partidos en el Congreso, éstos traducían las reclamaciones en otros foros

³⁰ Aunque en Honduras militares fueron quienes sacaron del palacio presidencial a Zelaya y quienes le condujeron fuera del país, su actuación fue meramente instrumental y a petición de los otros poderes del Estado (legislativo y judicial).

³¹ Véase Pérez-Liñán (2007: 203).

procesando las demandas políticas a favor de la sustitución presidencial³².

La combinación de ambas situaciones es la que permite hacer referencia a una suerte de mestizaje en el seno del presidencialismo. Un nuevo escenario híbrido conformado por la interrelación entre instituciones y actores que ayuda a entender el juego político y que, a la vez, presupone la necesidad de replantear modelos de análisis periclitados y disfuncionales para entender el presente. El futuro inmediato va a estar muy dominado por esta tensión que es fundamental en términos de la gobernabilidad de los sistemas políticos de la región.

II. EL ASCENSO DE LA IZQUIERDA Y LA REACTIVACIÓN DEL DISCURSO POPULISTA

El segundo escenario contempla el ascenso de la izquierda al poder en combinación con el mantenimiento de viejas expresiones del más rancio populismo latinoamericano. Una de las novedades políticas más relevantes de la última década ha sido el incremento inequívoco del peso de la izquierda. Si en el ámbito de las sociedades este giro es claramente tímido³³, no lo es desde la perspectiva de la clase política³⁴. De dieciocho países latinoamericanos considerados, cuyos líderes son elegidos mediante procesos electorales periódicos, competitivos y libres, los datos procedentes de PELA³⁵ señalan que

³² Las sustituciones presidenciales a partir de 2000, además de la citada de Honduras, en Argentina, Bolivia, Ecuador, Paraguay y Perú son una muestra de lo dicho. A ellas se podrían añadir las registradas en la década precedente en Brasil, Ecuador, Guatemala, R. Dominicana y Venezuela.

³³ Los estudios de opinión pública reflejan que son sólo Uruguay, Nicaragua y Venezuela los países con porcentajes más altos de ciudadanos situados en la izquierda y el centro-izquierda (Corral, 2008).

³⁴ Véase Alcántara (2008a).

³⁵ La evidencia proviene de entrevistas formuladas a muestras representativas de asambleístas pertenecientes a los Congresos Nacionales, es decir, de personal político profesional cuya presencia activa en la vida política es máxima (PELA). Los diputados entrevistados pertenecen a Congresos que en agosto de 2008 están

en catorce de ellos hay líderes y partidos políticos cuya ubicación ideológica es inferior a 5 en la escala de 1 a 10³⁶. La polarización ideológica es muy baja y/o la clase política se concentra en el espacio comprendido entre el 5 y el 10 en Honduras³⁷, Panamá³⁸, Paraguay³⁹ y República Dominicana⁴⁰. El elevado número de países con líderes que en la segunda mitad de 2008 son presidentes, o que muy recientemente tuvieron una gran oportunidad de serlo, y con partidos políticos relevantes a la izquierda es un signo obvio de la forma en que se ha ido abriendo el espectro político latinoamericano. También es a su vez una evidencia de los logros del juego democrático del último cuarto de siglo, ya que esta situación sería inimaginable en el pasado. Se trata de líderes y de partidos que, sin embargo, ocupan posiciones muy dispares en la escala ideológica, traduciéndose así la heterogeneidad percibida de la izquierda.

La tabla 4 muestra los valores medios de quince partidos políticos de estos catorce países (Chile aporta dos partidos) que tienen un posicionamiento en la izquierda de la arena política de acuerdo con su ubicación en la referida escala. Como puede constatarse, sin embargo, las diferencias entre ellos son notables. Si el espacio de la izquierda se divide aritméticamente en tres grupos, donde los partidos de extrema izquierda serían los ubicados entre 1 y 2,49, los de izquierda aquellos situados entre 2,50 y 3,99 y los de centro izquier-

plenamente en funciones salvo para los casos de Brasil, ya que se trata del Congreso 2002-2006 y de Venezuela, Congreso 2000-2005.

³⁶ Se toman los valores medios de las respuestas de muestras representativas de diputados de los otros partidos diferentes al del líder o del partido por el que se está preguntando.

³⁷ En Honduras en el Congreso Nacional hay un grupo muy minoritario (5 diputados de 128) del Partido de Unificación Democrática (PUD) que es ubicado en 1,99 por 86 diputados. El líder, César Ham está ubicado en 2,20.

³⁸ El PRD panameño es situado en el 5,39 (31) y su líder y presidente, Martín Torrijos, en el 5,79 (29).

³⁹ Esta afirmación ha dejado de ser válida ya que este país ha sufrido un cambio profundo tras las elecciones presidenciales de abril de 2008 con la llegada al poder de Fernando Lugo, pero por el momento no hay datos comparables. En el Congreso de 2003-2008 el PPS tenía una ubicación de 3,73 (48) y Carlos Filizzola 3,61 (61).

⁴⁰ A Leonel Fernández se le ubica en el 5,67 (33) y a su partido el PLD en el 5,78 (38).

TABLA 4. *La izquierda partidista parlamentaria y los líderes políticos de izquierda de América Latina en la escala ideológica*

<i>País</i>	<i>Partido Político (período legislativo)</i>	<i>Media en la escala ideológica</i>	<i>Líder</i>	<i>Media en la escala ideológica</i>
Argentina	PJ (2007-2011)	4,77 (57)	Cristina Fernández	4,40 (57)
Guatemala	UNE (2008-2012)	4,76 (61)	Álvaro Colom	4,48 (31)
Brasil	PT (2003-2007)	4,44 (107)	Arlindo Chinaglia*	4,34 (108)
Costa Rica	PAC (2006-2010)	4,00 (37)	Otton Solís	4,03 (37)
Chile	PPD (2005-2009)	3,82 (73)	Michelle Bachelet	3,27 (78)
Venezuela	MVR (2000-2005)	3,29 (48)	Hugo Chávez	2,82 (48)
Ecuador	MPAIS (Asamblea Constituyente)	3,24 (38)	Rafael Correa	3,26 (38)
Uruguay	FA (2005-2010)	2,82 (38)	Tabaré Vázquez	3,71 (39)
Bolivia	MAS (2006-2010)	2,76 (43)	Evo Morales	2,30 (43)
Perú	UPP (2006-2011)	2,67 (57)	Ollanta Humala	2,70 (89)
Chile	PS (2005-2009)	2,51 (78)	Michelle Bachelet	3,27 (78)
Nicaragua	FSLN (2007-2011)	2,34 (38)	Daniel Ortega	1,90 (39)
México	PRD (2006-2009)	2,30 (94)	Andrés M. López Obrador	2,03 (95)
Colombia	Polo Democrático (2006-2010)	2,14 (101)	Carlos Gaviria	2,32 (101)
El Salvador	FMLN (2006-2009)	1,51 (45)	Medardo González**	1,56 (44)

NOTA: Escala construida con las respuestas a la pregunta: «En una escala en donde la izquierda es 1 y la derecha 10, ¿Dónde ubicaría usted al partido...?». Entre paréntesis número de entrevistados que respondieron.

* Presidente del Congreso de Brasil.

** Coordinador General del FMLN.

FUENTE: PELA.

da los que están entre 4,00 y 4,99, los tres grupos quedarían conformados de la siguiente manera: el primero por el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), el Polo Democrático, el Partido de la Revolución Democrática (PRD) de México y el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN); el segundo por el Partido Socialista de Chile (PS), Unión Por el Perú (UPP), Movimiento al Socialismo (MAS), Frente Amplio (FA), MPAIS, Movimiento V República (MVR) y Partido Por la Democracia (PPD); y el tercer y último grupo constituido por el Partido Acción Ciudadana (PAC), el Partido (PT), el Partido Justicialista (PJ) y la Unión Nacional de la Esperanza (UNE). De estos partidos únicamente cuatro no están vinculados con el gobierno vigente en cada país respectivo en agosto de 2008 siendo parte activa de la oposición. Se trata de UPP, el PRD, el Polo y el FMLN. Dicho de otra manera, diez partidos, de nueve países, determinan de una manera u otra, con mayor o menor intensidad la política cotidiana. Desde esta perspectiva, la coloración de izquierda, con los matices que imponen las diferencias señaladas, se extiende por la mitad de los dieciocho países de América Latina aquí considerados.

En cuanto a los líderes de la izquierda latinoamericana, revalidados en las diferentes carreras presidenciales, la tabla 4 recoge a catorce de otros tantos países⁴¹. En agosto de 2008 y producido el cambio en Paraguay, solamente hay tres países latinoamericanos donde no hay un líder en la izquierda significativo (Honduras, Panamá y República Dominicana). Estableciendo un reagrupamiento similar al llevado a cabo con respecto a los partidos políticos, Medardo González, Daniel Ortega, Andrés M. López Obrador, Evo Morales y Carlos Gaviria se situarían en la extrema izquierda;

⁴¹ Se han seleccionado aquellos que recoge PELA y que o bien son en enero de 2009 presidentes de sus respectivos países o fueron los candidatos presidenciales perdedores en las últimas elecciones, es el caso de Otton Solís, Ollanta Humala, Carlos Gaviria y Andrés M. López Obrador. Lamentablemente no se cuenta con la ubicación de Lula por parte de los legisladores brasileños, en su lugar se ofrece la ubicación de otro miembro relevante del PT como es el Presidente del Congreso, Arlindo Chinaglia. Tampoco se tiene la ubicación de Schafik Handal candidato del FMLN en las elecciones presidenciales de 2004, pero ya fallecido, en su lugar se ofrece la ubicación del coordinador general del partido.

Ollanta Humala, Hugo Chávez, Rafael Correa, Michelle Bachelet y Tabaré Vázquez, compondrían el grupo de líderes de izquierda; y, finalmente, Otton Solís, Arlindo Chinaglia, Cristina Fernández y Álvaro Colom, ocuparían el centro-izquierda. Seis⁴² de ellos que no ocupan la más alta magistratura de sus respectivos países se ubican por igual en los tres grupos.

La relación entre los líderes abordados y los partidos políticos recogidos no es homogénea. La más disonante es la que liga a Ollanta Humala con la UPP, ya que en su momento fue una alianza exclusivamente instrumental. Sin embargo, en los doce casos restantes la vinculación entre líderes y partidos es elevada, en algunos casos se podría decir que es muy estrecha en la medida en que el líder es el fundador (o estuvo en el núcleo fundacional) del partido como serían los casos de Otton Solís y el PAC, Rafael Correa y MPAIS, Daniel Ortega y el FSLN, Hugo Chávez y el MVR, Álvaro Colom y UNE, Carlos Gaviria y el Polo, Andrés M. López Obrador y el PRD, Evo Morales y el MAS, Medardo González y el FMLN. En otros, la militancia es longeva e intensa como sucede con Cristina Fernández y el PJ, Tabaré Vázquez y el FA, y Michelle Bachelet y el PS. Ello hace que, salvo en el caso de Ollanta Humala, la relación se mantenga después del proceso electoral con la misma intensidad que al inicio del mismo. Por otra parte, el grado de institucionalización de estos partidos, con la salvedad del MVR, MPAIS y UPP, es moderadamente alto⁴³.

Este grado elevado de vinculación entre líderes y partidos permite plantear la relación existente entre ambos en la escala que aquí se está abordando⁴⁴. En este sentido se constata la existencia de dos

⁴² Como se ha señalado en la nota precedente al no haber datos sobre Lula, a efectos del ejercicio aquí desarrollado, se está sustituyendo por el Presidente del Congreso brasileño, con lo que se podría decir que la muestra de los no presidentes es de cinco.

⁴³ Si bien se registran notables diferencias entre ellos como consecuencia de su naturaleza y legados del pasado distintos. Dentro de estos partidos los hay con vocación de frente o de movimiento como serían el FA, el Polo, el PJ, el MAS; otros tienen una estructura más estable e institucionalizada (PS, FSLN, FMLN y PRD); un tercer grupo por su bisoñez es difícil todavía ubicar (PAC y UNE).

⁴⁴ Puesto que han sido posicionados en el mismo momento de la entrevista por idénticos evaluadores (los restantes diputados no pertenecientes al partido en cuestión).

patrones de relación que diferencian perfectamente a los pares conformados. Por una parte se encuentran aquellos donde los líderes están más a la izquierda que sus partidos, es el caso de Arlindo Chinaglia con respecto al PT, Cristina Fernández con relación al PJ, Rafael Correa y MPAIS, Evo Morales y el MAS, Andrés M. López Obrador y el PRD, Hugo Chávez y el MVR, y Daniel Ortega y el FSLN. Solamente el Polo Democrático de Colombia, el Partido Socialista chileno y el Frente Amplio se encuentran más a la izquierda que sus líderes, Gaviria, Bachelet ⁴⁵ y Vázquez, respectivamente. Medardo González y el FMLN, Otton Solís y el PAC y Ollanta Humala y UPP son ubicados de manera prácticamente igual (aunque ninguno de estos tres últimos ocupa la presidencia de su país).

Si el análisis se centra exclusivamente en los líderes que ocupan en enero de 2009 el Poder Ejecutivo los dos bloques conformados tienen un especial significado. Es decir, un grupo de países mayoritario está conformado por Argentina, Bolivia, Ecuador, Nicaragua y Venezuela, donde sus presidentes son ubicados claramente más a la izquierda que los partidos de donde proceden. Por otro lado se encuentran Chile y Uruguay donde sus líderes quedan ubicados menos a la izquierda que sus partidos. Es decir, se constata la existencia de una suerte de fenómeno de arrastre en el posicionamiento izquierdista por parte de los líderes en el primer bloque de países que tienen, por consiguiente, un efecto polarizante. Por el contrario, en Chile y Uruguay el papel de la Presidencia de la República es claramente moderador.

En términos de la diferenciación dentro de la izquierda a que se aludía más arriba los dos grupos conformados configuran un primer conjunto que coincide con la denominada izquierda populista mientras que el segundo lo hace con la izquierda socialdemócrata. El liderazgo más personalista ⁴⁶ de Chávez, Ortega, Morales, Correa y Fernández tiene aquí, por tanto, su correlato y la evidencia de su capacidad de polarizar la vida política.

⁴⁵ La Presidenta chilena se ubica más al centro que su partido toda vez que lidera una coalición con partidos que están más al centro, como es el caso fundamental de los demócratacristianos.

⁴⁶ Si bien no habría que dejar de considerar como otro factor explicativo el nivel de fuerte heterogeneidad de la coalición de gobierno que lideran.

La reactivación del discurso populista en la más pura tradición latinoamericana, no obstante, está acompañada de componentes nuevos que le alejan del pasado⁴⁷. Entendido no como una simple retórica demagógica, este discurso, que viene conjuntamente con el diseño e implementación de políticas paternalistas de corte redistributivo, está estrechamente ligado a supuestos nacionalistas expresos, en los cuales Estados Unidos y el imperialismo y, en segundo término, el capitalismo neoliberal aparecen como el enemigo externo que cataliza toda las propuestas. Por otra parte, una diferencia complementaria entre este nuevo discurso y los discursos anteriores es que ahora no está ligado a una idea de nación monolítica, sino que se reconocen múltiples identidades dentro de un mismo país (etnopolulismo). Este fenómeno se articula a través de varios modelos que, si bien comportan notables diferencias entre ellos⁴⁸, han generado un eje muy relevante en la política exterior latinoamericana sobre el que se volverá más adelante.

La irrupción de esta ola populista debe vincularse con el epígrafe anterior en el sentido de que es una causa directa de la deslegitimación de la democracia representativa⁴⁹ y de las tradiciones del presidencialismo latinoamericano reforzado por el hecho de tratarse de presidentes que cuentan todos ellos como denominador común con el hecho de haber sido elegidos en las urnas de forma abrumadoramente mayoritaria, manteniendo ampliamente dicho apoyo popular, y de poseer un sólido apoyo parlamentario gracias a la hegemonía en el Congreso de su fuerza política. También se encuentra en la forma de actuación política de Chávez, Morales y

⁴⁷ Se pueden diferenciar los viejos de los nuevos populismos en la medida en que hay variaciones en las bases sociales de apoyo, el grado de rechazo al carácter mediador de la relación líder-seguidor, el contenido de las políticas económicas y sociales que implementan y la posición en la díada inclusión-exclusión. Véase Freidenberg (2007: 248-254).

⁴⁸ Aquí se pueden considerar en 2009 a los modelos kirchnerista, chavista, de Evo Morales y de Rafael Correa, separados del de Uribe que mantiene una posición radicalmente opuesta con respecto a Estados Unidos. Véanse las diferencias internas de algunos de estos casos en Freidenberg (2007: 255-261).

⁴⁹ Es recurrente la expresión de Hugo Chávez cuando él se declara ser «la consecuencia» de la crisis de los partidos venezolanos. Los sistemas de partidos se han volatilizado totalmente en Argentina, Bolivia, Colombia y Ecuador.

Correa habituados al uso recurrente del plebiscito como mecanismo bonapartista que inhibe cualquier intermediación de carácter partidista y deja de lado instancias de la democracia representativa⁵⁰.

El discurso populista es, entonces, un reflejo de la nueva política que se cierne fundamentalmente en los países andinos, sin olvidar Argentina, y que conforma un polo bastante diferenciador del resto de los países de América Latina al que se ha sumado Paraguay a partir de agosto de 2008. El peso de este discurso en el futuro de la región es tan relevante que puede configurar por sí mismo un eje divisorio de antagonismos irreconciliables.

III. LA CIUDADANÍA PRECARIA: DEL FRACASO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN MATERIA ECONÓMICA AL INCREMENTO DE LOS CONFLICTOS DE BASE ÉTNICO-CULTURAL Y REGIONAL

El tercer escenario se refiere a la debilidad en que la ciudadanía se ha ido construyendo a lo largo de la historia de los países latinoamericanos. Si bien es cierto que el reciente asentamiento de la democracia ha contribuido notablemente a asentar las variantes cívica y política de la ciudadanía otra cosa sucede con la ciudadanía social y económica, de manera que la precariedad en este ámbito se presenta como uno de los retos fundamentales para la política del primer cuarto del siglo XXI. Paralelamente, la emergencia de conflictos de base étnico-cultural y regional ha puesto de relieve que existen problemas identitarios que complican aun más un escenario dominado por la perplejidad de estados que se ven enfrentados a dilemas nuevos y sobre los que carecen de experiencia a la hora de enfrentarlos. Esta situación refuerza la incapacidad de actuar a favor de la construcción de la ciudadanía, al abrirse nuevos frentes de conflicto, a un estado que ha visto reducir enormemente en las últi-

⁵⁰ Incluso Uribe en la segunda mitad de 2009 se encuentra inmerso en la convocatoria de un plebiscito que le facilite el camino hacia una nueva reelección en 2010, tras la luz verde obtenida en el Congreso colombiano.

mas dos décadas su capacidad operativa. Ambos aspectos, mutuamente interdependientes, configuran por tanto un foco de atención prioritario en la agenda de los bicentenarios. En las páginas que siguen se desarrollan algunas ideas desde la vertiente politológica de los mismos.

En gran medida la precariedad de la ciudadanía social y económica tiene como eje motriz al relativo fracaso de las políticas públicas puestas en marcha a lo largo de las dos últimas décadas por los gobiernos democráticos. Las economías latinoamericanas han crecido pese a las políticas públicas implementadas, más que gracias a ellas, ya que su nivel de calidad ha sido muy disímil⁵¹. Como se ha repetido en numerosos trabajos, el principal indicador de este fracaso serían los niveles existentes en la desigual distribución de la renta en la región que persisten como consecuencia de un conjunto diverso de factores, de entre los que se subrayan con mayor énfasis el legado del modelo colonizador y la desigualdad del acceso a la propiedad de la tierra consagrado en el mismo, junto con la desigualdad del acceso a la educación, el escaso papel redistribuidor del sector público y factores demográficos⁵².

Esta continuidad se produce a pesar de la paulatina sustitución de las ideas sobre las que se erguía el Consenso de Washington y que fueron tildadas de estar en el origen del proceso⁵³. La desigualdad en la actualidad es políticamente preocupante en la medida en

⁵¹ Stein y Tommasi (2007: 120) han clasificado a los países latinoamericanos de acuerdo con un índice de calidad de sus políticas públicas estableciendo cuatro grupos: Chile se encontraba solitario en el grupo de «muy alto», Brasil Colombia, Costa Rica, El Salvador, México y Uruguay conformaban la categoría de «alto». Bolivia, R. Dominicana, Honduras y Perú se clasificaban como «medio». Y, finalmente, como «bajo» se encontraban: Argentina, Ecuador, Guatemala, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Venezuela, es decir, el grupo de países más numeroso.

⁵² Véase Milanovic y Muñoz de Bustillo (2008).

⁵³ «En el Consenso de Washington las cuestiones distributivas estaban ausentes, la confianza en el papel del mercado como asignador de recursos infravaloraba sus fallos y las instituciones no constituían un foco de atención. En la actualidad, la agenda de política económica registra un gran consenso sobre la importancia de la equidad y la lucha contra la pobreza como objetivos y, aunque la coincidencia en las políticas necesarias no sea completa, incluye expresamente las cuestiones distributivas y su impacto sobre la pobreza y el crecimiento» (Carrera y Antón, 2008: 62).

que tiene un notable impacto en la cohesión social⁵⁴ y comporta, como consecuencia, que la deslegitimación de las instituciones democráticas, ya abordada más arriba, se agrave considerablemente hasta ser considerada como el principal problema que asola a la región⁵⁵ gravitando seriamente en el futuro de la misma. La desigualdad es reflejo, asimismo, de la inexistencia de políticas públicas en el ámbito de la educación, salud y seguridad social. El raquítico gasto social comprometido, que se mueve en una horquilla comprendida entre el 10 y el 20% del PIB, es un indicador más de la ineficacia de la política a la hora de abordar cuestiones ampliamente demandadas por la gente.

Por otra parte, y según fuentes de CEPAL (2007), las pautas de riqueza per cápita son notablemente disímiles aunque quizá no tanto como sucede en el seno de otras regiones del mundo, lo cual añade un elemento de peculiaridad regional. Los datos de CEPAL indican que el país con mayor renta per cápita multiplica por más de ocho la del país con menores ingresos por habitante. Los cuatro países con mayor renta (Argentina, Uruguay, México y Chile) doblan, como mínimo, la renta de diez países. Por otra parte, los niveles de desigualdad son asimismo diferentes, algo que se evidencia gracias a la escala de Gini⁵⁶. Aunque se ha insistido en el hecho de que América Latina es la región más desigual del planeta junto con África⁵⁷, con un promedio durante la década de 1990 de dicho coeficiente de 0,522 frente al 0,342 de los países avanzados de Europa y de 0,412 de los países de Asia⁵⁸, se dan diferencias claras entre países. Hay un grupo integrado (en orden decreciente de mayor a menor) por Bolivia, Brasil, Honduras, Colombia, Nicaragua y Repúbli-

⁵⁴ Véanse Bodemer (2007) y Tironi y Sorj (2007).

⁵⁵ Su incidencia en las restricciones para la acumulación de capital físico y humano, para la innovación, para establecer condiciones de seguridad, con relación a los conflictos y a la violencia, en fin, con respecto a la exclusión social y a la falta de incentivos, son puestos de relieve por Lustig (2007).

⁵⁶ El índice de Gini se utiliza para medir la distribución del ingreso. Es un índice que toma valores en el rango [0,1], donde el valor cero corresponde a la equidad absoluta y el valor uno a la inequidad absoluta. Fuente: CEPAL (2007: 366).

⁵⁷ Véase Saavedra y Arias (2007: 203).

⁵⁸ Véase Lustig (2007: 231-232).

ca Dominicana, donde la desigualdad es muy alta. El correlato de esta situación con la heterogeneidad en el nivel y en las tendencias de la pobreza a lo largo de la región es manifiesto. Países como Honduras y Bolivia tienen tasas de pobreza que afectan al sesenta por ciento de su población, mientras que Chile, Costa Rica y Uruguay están por debajo del treinta por ciento de sus habitantes⁵⁹. Pero estas relaciones también se dan cuando se recuerdan los índices de calidad de la democracia.

Aunque los datos económicos han permitido dejar de lado visiones totalmente catastrofistas no por ello los resultados supusieron una evidente mejora. Volviendo a las pautas de crecimiento, cabe señalar que entre 1995 y el año 2000 el PIB per cápita a precios constantes de 2000 había aumentado un 1,5% cada año. En los seis años siguientes el incremento anual fue del 1,74%. Por tanto, entre uno y otro periodo, aunque la diferencia es muy pequeña, se ha producido un incremento de la renta. Por otra parte, los datos sobre el porcentaje de personas en situación de pobreza⁶⁰ e indigencia⁶¹ son un poco más optimistas pero siguen manteniendo claras diferencias nacionales. Entre 1994 y 2000 el porcentaje medio de pobres en América Latina se redujo en un 3,2%. En los siguientes seis años, entre 2000 y 2006, el porcentaje de personas en situación de pobreza se redujo un 6%. La reducción de la pobreza en el ámbito rural ha sido más importante en estos años (8,1%) que en el periodo anterior (2,6%). Una disminución similar se encuentra en los datos sobre población en situación de indigencia. Mientras que entre 1994 y 2000, la media nacional en América Latina disminuyó un 2,7% en el periodo posterior se consiguió una reducción mayor que alcanzó el 4,7%. En ambos periodos el impacto de la reducción de situaciones de indigencia en la población rural fue mayor que la media nacional reduciendo un 3 y un 8,4% respectivamente. Sin embargo, ni el incremento del PIB per cápita ni la reducción de

⁵⁹ Véase Saavedra y Arias (2007: 201).

⁶⁰ Porcentaje de personas cuyo ingreso es inferior al doble del costo de una canasta básica de alimentos. Incluye las personas en situación de indigencia.

⁶¹ Porcentaje de personas cuyo ingreso es inferior al costo de una canasta básica de alimentos.

CUADRO 1. *Evolución del índice de Gini en América Latina*

<i>Países donde ha disminuido la desigualdad</i>	<i>Países donde ha aumentado la desigualdad</i>
Argentina (1999-2006) Brasil (1999-2006)+ Chile (2000-2006)+ El Salvador (1999-2004)+ Guatemala (1998-2002) México (2000-2006)+ Paraguay (1999-2005) Perú (1999-2004)+ Venezuela (1999-2006)+	República Dominicana (2000-2006) Panamá (1999-2006)– Honduras (1999-2003)– Costa Rica (1999-2006)+ Colombia (1999-2005)– Bolivia (1999-2002)
Índice medio al inicio del periodo: 0,552	Índice medio al inicio del periodo: 0,548
Índice medio al final del periodo: 0,518	Índice medio al final del periodo: 0,565
Diferencia media del periodo: 0,035	Diferencia media del periodo: 0,017

+, en este país se ha producido un incremento de la desigualdad en la etapa posterior
–, en este país se ha producido una reducción de la desigualdad en la etapa anterior

FUENTE: Elaboración propia a partir de CEPAL, 2007.

los porcentajes de población en situación de pobreza e indigencia ha mejorado la distribución de la renta. En todos los países, tanto entre los que han conseguido disminuir su índice de Gini como aquellos casos donde ha aumentado, todos han tenido incrementos en la renta per cápita manteniéndose las diferencias nacionales.

La ineficacia de las políticas públicas para afrontar este problema que tan directamente afecta a la precariedad de la ciudadanía social y económica se ha visto ligada con un nuevo frente que se ha abierto en la política nacional y que no es otro que el incremento de los conflictos tanto de base étnico-cultural como de raíz regional. Estos trances, que distraen recursos públicos y conspiran contra la operatividad del estado, se han venido profundizando en los últi-

mos años y se proyectan en dos dimensiones que tienen connotaciones muy diferentes e implicaciones políticas distintas: una externa, es decir, entre países que llegan a mostrar grados de conflicto muy variopintos que los proyectan internacionalmente⁶²; y otra dimensión interna que forja a los países considerados individualmente⁶³ como muy heterogéneos.

Los países latinoamericanos muestran desde sus orígenes como estados independientes un alto grado de heterogeneidad étnica y cultural que se mantiene prácticamente de manera intocable en la actualidad. Es otra tarea ciertamente inconclusa que data desde las independencias y que hoy cobra una fuerza imponente en las relaciones políticas cotidianas. El índice de fragmentación cultural⁶⁴, que mide la probabilidad de que dos individuos seleccionados al azar en un mismo país procedan de dos grupos étnicos distintos, evidencia esta diversidad. Los datos de dicho índice aplicados a América Latina muestran la clara existencia de tres conjuntos muy diferentes de países. Aquel donde mayor fragmentación existe está compuesto por México, Ecuador, Guatemala, Perú y Bolivia. Países todos ellos que evidencian un notable éxito en los últimos tres lustros en la tarea de movilización de sus miembros por parte de los movimientos indígenas⁶⁵. Este proceso ha traído consigo un alto grado de conflictos que se reflejan en varias situaciones que van desde la debilidad en el ejercicio de la ciudadanía, como consecuencia de la pura marginación y del bloqueo en el ejercicio de derechos, hasta el peligro de no caer en la tentación de querer regresar a una identidad inventada, idealizada, esencial, prístina⁶⁶, pasando por una fuerte polarización electoral traducida en una geo-

⁶² Sería el caso de la internacionalización del conflicto colombiano o del mesianismo irrestricto bolivariano del chavismo.

⁶³ Paraguay, país mayoritariamente bilingüe, donde el nivel de confrontación es muy reducido frente a Bolivia que alcanza niveles máximos enfrentándose los cuatro departamentos de la denominada «media luna» (Santa Cruz, Tarija, Pando y Beni) al resto del país.

⁶⁴ Véase Fearon (2003).

⁶⁵ Véase Martí (2007: 136).

⁶⁶ «Como si quinientos años de mestizaje cultural no hubieran dejado huella», De Vos (2007: 543).

grafía del voto que divide nítidamente en dos bloques a Perú⁶⁷ y a Bolivia⁶⁸. La fragmentación electoral en Guatemala arroja a los distintos grupos étnicos a engrosar la tradicional abstención. En México, el conflicto se ha canalizado desde 1994 a través de la actuación del Ejército Zapatista de Liberación Nacional que ha pasado por diversas etapas⁶⁹. Finalmente, en Ecuador el movimiento indígena «actúa más allá del ámbito de la política institucional, desafiando así el orden de dominación por medio de estructuras de movilización específica que dotan de sentido a la acción individual y colectiva»⁷⁰. Otros casos, que han comportado impactos menores, mantienen conflictos larvados que rebrotan periódicamente como podrían ser los originados por los pueblos indígenas de la Costa Atlántica en Nicaragua o los de la comunidad mapuche en el sur de Chile.

Pero no sólo es la fragmentación étnico-cultural la que está en la base de los conflictos, paralelamente se puede observar la explosión de problemas de naturaleza regional derivados de las tensiones centralistas tradicionales y enmarcados en procesos de descentralización indudables iniciados a finales de la década de 1980⁷¹. Esto puede observarse en el caso de Bolivia en donde esta coyuntura es reforzada por las diferencias étnico-culturales de su población y se han terminado generando, frente a la descomposición de los partidos nacionales tradicionales, polos de poder político con base departamental. En Argentina, por su parte, al histórico conflicto entre Buenos Aires y el resto de provincias se suman los conflictos entre territorios que representan enclaves económicos contrapuestos (el

⁶⁷ En las elecciones de 2006 el sur del país apoyó mayoritariamente al candidato Ollanta Humala.

⁶⁸ El partido gubernamental Movimiento al Socialismo obtiene una cómoda mayoría en cinco departamentos del país pero en los restantes cuatro, de la denominada «media luna», es claramente derrotado.

⁶⁹ Véase Máiz (2007).

⁷⁰ Véase Sánchez (2007: 361-362).

⁷¹ La descentralización del gasto ha sido una constante creciente. «En 2004, el 19,3% del gasto público fue ejecutado por los gobiernos subnacionales lo que representa un aumento importante frente a coeficientes de descentralización del gasto del 13,1% en 1985 o del 17,3% en 1996. Argentina, Brasil y Colombia tienen actualmente coeficientes de descentralización del gasto cercanos al 50%, y México, Venezuela y Bolivia cercanos al 30%» (Lora y Cárdenas, 2007: 264).

campo agropecuario y las ciudades como centros de servicios). En Ecuador el conflicto ha estado siempre latente girando su eje del enfrentamiento clásico entre la Costa y la Sierra a otro más sofisticado donde el multiculturalismo pluriétnico es el nuevo peón de confrontación.

A nivel supranacional algunos conflictos históricos bilaterales han tomado fuerza en los últimos tiempos como es el caso de Bolivia y Chile, en torno a la salida al Pacífico de aquélla, y otros nuevos como es el diferendo entre Argentina y Uruguay por la ubicación en este país de empresas papeleras cuya acción conlleva deterioro ecológico en el cauce fluvial que les separa. A ellos se han sumado los propiciados por el auge del *bolivarismo* como polo confrontador en diferentes escenarios. Si bien el conflicto es en gran medida uno de los factores articuladores de las relaciones internacionales, en estos casos su impacto en los propios procesos políticos nacionales cobra gran envergadura. El eje bolivariano construido desde Caracas, y que enlaza a la capital venezolana con La Habana, Managua, La Paz, Asunción y Quito⁷², ha articulado un espacio que ha venido irradiando argumentos que han servido para alimentar diferentes contenciosos con fuertes implicaciones en la política de distintos países latinoamericanos.

La irrupción de Hugo Chávez en la campaña electoral presidencial peruana a favor de Ollanta Humala y en contra del candidato finalmente vencedor, Alan García, influyó notablemente en la política de este país que, siguiendo un efecto dominó, terminó a su vez chocando con Bolivia deteriorándose enormemente las relaciones entre el propio Alan García y Evo Morales⁷³. Por otra parte, el

⁷² Autodenominado formalmente la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA), a la que se integró Dominica a comienzos de 2008, durante la cumbre celebrada en Caracas. La vocación de este bloque es claramente la de ser antagonista de la Alianza de Libre Comercio de las Américas (ALCA), auspiciada por Washington.

⁷³ Al intercambio de descalificaciones personales entre ambos mandatarios se unió en julio de 2008 la decisión de Lima de retirar a su embajador en La Paz como protesta a la denuncia boliviana de tener Perú en su territorio una base secreta de los Estados Unidos. Véase *The Economist*, Londres, 3 de julio de 2008.

enredo de la actividad terrorista de las FARC ha complicado enormemente las relaciones de Colombia con Venezuela. El mismo enredo tuvo un componente muy diferente con Ecuador al incursionar efectivos del ejército colombiano en territorio de este país persiguiendo, y dando muerte⁷⁴, a efectivos de las FARC, suceso que atizó la movilización de tropas venezolanas a la frontera con el país vecino y la más enérgica protesta del presidente ecuatoriano Correa.

Otro tipo de actuaciones no exentas de cierta tensión entre los países latinoamericanos, siguiendo la lógica confrontadora recién descrita, ha sido la gestación de espacios de cooperación como el Banco del Sur al que se incorporaron Argentina y Uruguay. Sólo muy recientemente, el liderazgo de Brasil ha atemperado la situación gracias a la puesta en marcha de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)⁷⁵ que eligió a su primera dirigente, Michelle Bachelet, como presidenta *Pro Tempore* de la organización por un periodo de un año⁷⁶. Lo novedoso de esta forma de unión es que contiene dos diferencias importantes respecto al anterior proyecto cuya efectividad fue prácticamente nula: Brasil toma pues la iniciativa y el acta fundacional nace ya con un proyecto concreto como es la creación de un Consejo Suramericano de Defensa.

La solución de estos desacuerdos, en el contexto de la normalización de las relaciones bilaterales y en marcos más amplios de cooperación regional instrumentalizados por estados débiles y con una fuerte presión ciudadana para atender otras prioridades más acuciantes que han sido abordadas más arriba, se alza como un nuevo reto futuro sobre el que la agenda de los bicentenarios intenta construir consensos.

⁷⁴ Entre otros al jefe guerrillero Reyes.

⁷⁵ Fruto de una primera reunión de los presidentes de Suramérica en Isla Margarita el 17 de abril de 2007 que en la Reunión Extraordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno en la ciudad de Brasilia del 23 de mayo de 2008 suscribieron su tratado constitutivo.

⁷⁶ En teoría, Colombia debería haber ocupado la presidencia de turno de la UNASUR, pero el presidente colombiano, Álvaro Uribe, prefirió que su país no ejerciera el cargo debido al duro contencioso que, como ya se ha señalado, vive con Ecuador y Venezuela.

IV. CONCLUSIONES

La legitimidad de un sistema político democrático laboriosamente articulado a lo largo del último cuarto de siglo en los distintos países latinoamericanos se debilita como consecuencia de la actuación de ciertas instituciones políticas y del diseño de las mismas. Por otra parte, sí resulta positiva la emergencia de fuerzas de izquierda, que en 2009 ocupan posiciones innegables de poder rompiendo una inercia histórica que las relegaba fuera del escenario político, las mismas reflejan las propias tensiones de la política mostrando expresiones ambivalentes que pudieran terminar avalando esquemas no democráticos. En fin, el mantenimiento de bolsas de inequidad de tamaño desmesurado conspira contra la mayor eficacia posible de la política que alivie las principales preocupaciones de la gente. Son todos ellos aspectos de la presente situación que vive América Latina y que definen una agenda con claroscuros y matices peculiares que deben ser tenidos en cuenta.

Si bien se han registrado pasos certeros en el camino de la práctica democrática, no deja de ser menos cierto que su propia operatividad hoy muestra problemas preocupantes de credibilidad popular en sus instituciones más fundamentales. Algo que es habitual en otras democracias consolidadas es más preocupante en América Latina por su relativamente baja tradición democrática. Además, parece necesario seguir prestando especial atención a los efectos que pudieran traer consigo diseños institucionales como el de la forma de gobierno presidencialista, en relación con otras instituciones de la democracia representativa, así como el impacto en las mismas del surgimiento de expresiones como las que representan las consultas populares.

Estos desajustes institucionales que se ponen más aun de relieve a la hora de implementar las políticas públicas están también en la base de su fracaso y del encendido de la mecha de la desesperación por parte de las masas. El escaso éxito durante el pasado cuarto de siglo en confrontar los problemas cotidianos de extensos grupos tradicionalmente marginados del sistema y que demandan

políticas básicas en salud, vivienda, educación y seguridad, se alza como una pesada losa que cuestiona la razón de ser del propio sistema.

La agenda del futuro político de la región tiene, por tanto, enormes desafíos que se ven matizados por demandas precisas de origen nacional que a veces son opuestas de un país a otro. Si la evolución histórica de América Latina no ofrece perspectivas venturosas de colaboración entre los países que integran la región el momento actual no presenta un panorama más risueño. Frente a problemas que son comunes se alzan propuestas divergentes que, además, abandonan reagrupamientos nacionales nuevos en su estructuración aunque no del todo en su eje temático conformador, los cuales muestran comportamientos hostiles y poco cooperativos. Los sueños de «la patria grande» terminan por esconder proyectos hegemónicos o actitudes que ocultan posiciones ventajosas de grupos sociales o sectores económicos minoritarios. En un marco donde la democracia ha terminado por imponer la igualdad política, las formas más extremas de desigualdad social y económica se imponen debilitando la configuración de la ciudadanía. La ausencia, o la disminución de sus funciones, del Estado se yergue como un reto de una oportunidad perdida que llegó con la recuperación (o el establecimiento) de la democracia y que ocupa un lugar central en la agenda de los bicentenarios.

BIBLIOGRAFÍA

- Alcántara, Manuel (1995): *Gobernabilidad, crisis y cambio*, México, Fondo de Cultura Económica.
- (ed.) (2006): *Políticos y política en América Latina*, Madrid, Fundación Carolina-Siglo XXI.
- (2008a): «La escala de la izquierda. La ubicación ideológica de presidentes y partidos de izquierda en América Latina», *Nueva Sociedad*, Buenos Aires.
- (2008b): «La democracia en América Latina: calidad y rendimiento», *Sistema*, núm. 203-204, Madrid, pp. 125-147.
- (en prensa): «América Latina: la política inconclusa», *Sistema*, Madrid.

- y Flavia Freidenberg (2006): «El proceso político en perspectiva comparada», en Manuel Alcántara *et al.* (eds.), *Historia contemporánea de América Latina, volumen VI, 1980-2006. Reformas económicas y consolidación democrática*, Madrid, Síntesis, pp. 85-150.
- y Fátima García Díez (eds.) (2008): *Elecciones y política en América Latina*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Altman, David y Juan Pablo Luna (2007): «Desafección cívica, polarización ideológica y calidad de la democracia: una introducción al Anuario Político de América Latina», *Revista de Ciencia Política*, volumen especial, Pontificia Universidad Católica de Chile, pp. 3-28.
- Bodemer, Klaus (2007): «Democracia representativa, cohesión social y gobernabilidad en América Latina en un contexto globalizado», en Klaus Bodemer y Fernando Carrillo Flórez (eds.), *Gobernabilidad y reforma política en América Latina*, La Paz, GICA/BID/REDGOB/Plural Editores, pp. 319-344.
- Carrera Troyano, Miguel y José Ignacio Antón (2008): «Las relaciones entre equidad y crecimiento y la nueva agenda para América Latina», en *América Latina Hoy*, Salamanca, pp. 43-66.
- CEPAL (2007): *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2007*.
- Cheibub Figueiredo, Argelina y Fernando Limongi (2008): «Instituciones políticas y gobernabilidad: desempeño del gobierno y apoyo legislativo en la democracia brasileña», en Manuel Alcántara y Carlos Arnulfo Melo (eds.), *La democracia brasileña. Balance y perspectivas en el siglo XXI*, Salamanca, Ediciones de la Universidad de Salamanca, pp. 117-155.
- Corral, Margarita (2008): «Is Latin America Going Left?», en *Latin America Public Opinion Project*, Vanderbilt University, <http://sitemason.vanderbilt.edu/files/hcwpQ4/Corral.pdf>.
- Dabène, Olivier (dir.) (2007): *Amérique latine, les élections contre la démocratie?*, París, Science Po, Les Presses.
- De la Torre, Augusto, Juan Carlos Gozzi y Sergio L. Schmukler (2007): «El desarrollo económico en América Latina: grandes problemas emergentes, respuestas políticas limitadas», en José Luis Machinea y Narcís Serra (eds.), *Visiones del desarrollo en América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL-CIDOB, pp. 433-489.
- De Vos, Jan (2007): «Las nuevas identidades indígenas: realidad y retos», en Salvador Martí i Puig (ed.), *Pueblos indígenas y política en América Latina. El reconocimiento de sus derechos y el impacto de sus demandas a inicios del siglo XXI*, Barcelona, Fundación Cidob, pp. 537-544.
- Dunkerley, James (ed.) (2002): *Studies in the Formation of the Nation State in Latin America*, Londres, Institute of Latin American Studies.
- Fearon, J. D. (2003): «Ethnic and Cultural Diversity by Country», *Journal of Economic Growth*, núm. 8, pp. 195-222.

- Fleury, Sonia (2007): «Democracia deliberativa en América Latina; el ejemplo del presupuesto participativo», en Klaus Bodemer y Fernando Carrillo Flórez (eds.), *Gobernabilidad y reforma política en América Latina*, La Paz, GICA/BID/REDGOB/Plural Editores, pp. 197-218.
- Freidenberg, Flavia (2007): *La tentación populista. Una vía al poder en América Latina*, Madrid, Síntesis.
- García Montero, Mercedes (2007): *Presidentes y parlamentos: un análisis sobre el control de la actividad legislativa en América Latina*, Tesis doctoral, Universidad de Salamanca.
- Hagopian, Frances y Scott P. Mainwaring (2005): *The Third Wave of Democratization in Latin America. Advances and Setbacks*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Hartmann Arboleda, Mildred (2007): «Apuntes sobre las experiencias de reforma judicial en América Latina», en Klaus Bodemer y Fernando Carrillo Flórez (eds.), *Gobernabilidad y reforma política en América Latina*, La Paz, GICA/BID/REDGOB/Plural Editores, pp. 241-254.
- La Porta, Rafael, Florencio López de Silanes, Andrei Shleifer y Robert Vishny (1999): «The Quality of Government», *Journal of Law Economics and Organizations*, núm. 15, pp. 222-279.
- Lambert, Jacques (1973): *América Latina. Estructuras sociales e institucionales políticas*, Barcelona, Ariel, 3ª ed.
- LAPOP (Latin American Public Opinion Project), *Barómetro de las Américas 2006 y 2008*, Universidad de Vanderbilt, Nashville.
- Linz, Juan J. (1990): «The Virtues of Parliamentarism», *Journal of Democracy*, vol. 1, núm. 4, Baltimore, pp. 84-91.
- Lora, Eduardo y Mauricio Cárdenas (2007): «La reforma de las instituciones fiscales en América Latina», en José Luis Machinea y Narcís Serra (eds.), *Visiones del desarrollo en América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL-CIDOB, pp. 247-277.
- Lustig, Nora (2007): «América Latina: la desigualdad y su disfuncionalidad», en José Luis Machinea y Narcís Serra (eds.), *Visiones del desarrollo en América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL-CIDOB, pp. 231-245.
- Mainwaring, Scott, Ana María Bejarano y Eduardo Pizarro Leongómez (eds.) (2006): *The Crisis of Democratic Representation in the Andes*, Stanford, Stanford University Press.
- Máiz, Ramón (2007): «México: la guerra de las palabras, marcos interpretativos y estrategias identitarias en el discurso político del EZLN (1994-2007)», en Salvador Martí i Puig (ed.), *Pueblos indígenas y política en América Latina. El reconocimiento de sus derechos y el impacto de sus demandas a inicios del siglo XXI*, Barcelona, Fundación Cidob, pp. 393-433.

- Martí i Puig, Salvador (2007): «Emergencia de lo indígena en la arena política, ¿un efecto no deseado de la gobernanza?», en Salvador Martí i Puig (ed.), *Pueblos indígenas y política en América Latina. El reconocimiento de sus derechos y el impacto de sus demandas a inicios del siglo XXI*, Barcelona, Fundación Cidob, pp. 127-147.
- Milanovic, Branko y Rafael Muñoz de Bustillo (2008): «La desigualdad de la distribución de la renta en América Latina: situación, evolución y factores explicativos», *América Latina Hoy*, núm. 48, Salamanca, pp. 15-42.
- O'Donnell, Guillermo (1994): «Delegative Democracy», *Journal of Democracy*, Baltimore, vol. 5, núm. 1, pp. 55-69.
- PELA (1994-2008), Manuel Alcántara (dir.): *Elites parlamentarias latinoamericanas*, Salamanca, Universidad de Salamanca.
- Pérez-Liñán, Aníbal (2007): *Presidential Impeachment and the New Political Instability in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Pinto, Álvaro (2007): «Gobernabilidad y partidos políticos», en Klaus Bodermer y Fernando Carrillo Flórez (eds.), *Gobernabilidad y reforma política en América Latina*, La Paz, GICA/BID/REDGOB/Plural Editores, pp. 279-293.
- PNUD (2004): *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Nueva York, Naciones Unidas.
- Saavedra, Jaime y Omar S. Arias (2007): «Reducción de la pobreza y la desigualdad en América Latina y el Caribe: promesas y retos para las políticas públicas», en José Luis Machinea y Narcís Serra (eds.), *Visiones del desarrollo en América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL-CIDOB, pp. 197-229.
- Sánchez, Francisco (2007): «Ecuador: el indio como problema», en Salvador Martí i Puig (ed.), *Pueblos indígenas y política en América Latina. El reconocimiento de sus derechos y el impacto de sus demandas a inicios del siglo XXI*, Barcelona, Fundación Cidob, pp. 361-391.
- Stein, Ernesto y Mariano Tommasi (2007): «Instituciones democráticas, procesos de formulación de políticas y calidad de las políticas en América Latina», en José Luis Machinea y Narcís Serra (eds.), *Visiones del desarrollo en América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL-CIDOB, pp. 77-155.
- Tironi, Eugenio y Bernardo Sorj (2007): «Cohesión social: una visión desde América Latina», *Pensamiento Iberoamericano*, núm. 1, 2ª época, Madrid, pp. 105-128.

3. LAS TAREAS DEL DESARROLLO Y LA CRISIS ECONÓMICA: POLÍTICA ECONÓMICA Y POLÍTICA SOCIAL PARA LA EQUIDAD EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE *

REBECA GRYNSPAN Y LUIS FELIPE LÓPEZ-CALVA **

I. LATINOAMÉRICA: CRECIMIENTO VOLÁTIL CON DESIGUALDAD PERSISTENTE

En los últimos seis años la región de América Latina y el Caribe experimentó un periodo de crecimiento inédito desde la crisis de la deuda de los años ochenta, inclusive podríamos decir que desde los años sesenta, con bajos déficit fiscales, una disminución significativa del endeudamiento externo y, lo que no es menos importante, en democracia. En 2008 la tasa de crecimiento promedio de la región fue de un 4,1%, habiendo sido de 4,8% en promedio en el periodo 2003-2008 (CEPAL, 2009c). En buena medida como resultado de esta tendencia positiva de crecimiento, pero también debido a la existencia de una política social activa, algunos indicadores sociales mejoraron de manera importante: disminuyó el desempleo y aumentó el empleo asalariado, lo que vino acompañado por una disminución generalizada de la pobreza e incluso, en algunos países, una reducción de la desigualdad. Según la Comisión Económica

* Este capítulo incorpora un análisis basado en Almudena Fernández, Samantha Lach y Luis López-Calva, *Farewell to 2009: Impacts of the Global Crisis in Latin America and the Caribbean*, Cluster for Poverty, Human Development and MDGs, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, PNUD, diciembre de 2009. Las opiniones y juicios incluidos en este capítulo no reflejan la posición oficial del PNUD, siendo imputables únicamente a sus autores.

** Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

para América Latina y el Caribe de Naciones Unidas (CEPAL, 2008), el porcentaje promedio de población en condiciones de pobreza en la región pasó de 42,5% en 2000 —habiendo alcanzado 48,3% en el año 1990— a 39,8% en 2005 y a un 35,1% en 2007.

Empero, la presión demográfica implicó que el número de pobres en Latinoamérica aumentara durante estos años. Inclusive, si volvemos la mirada atrás, de acuerdo con los datos de CEPAL, en el año 2005 teníamos básicamente el mismo nivel de pobreza relativa que teníamos en 1980 y es solo en el año 2006 que logramos estar por debajo de ese nivel. Le tomó 25 años a la región superar la crisis de los años ochenta. Lo anterior refleja que a pesar de los logros de la política económica, y de que la política social mejoró en cantidad y calidad, todavía se enfrentan retos de gran magnitud tanto en cuanto a la articulación de la política económica y social como en cuanto a los sistemas de protección social y a la cobertura y universalidad de los servicios básicos a toda la población y el territorio.

Antes de continuar con el análisis debemos alertar que las consecuencias políticas, sociales y económicas de los últimos 25 años son dispares entre países y al interior de los mismos y que dependiendo de dónde estemos situados, contamos distintas historias sobre lo acontecido, lo que sigue suscitando en la región preguntas de importancia vital sobre la relación entre Estado, economía y sociedad.

Dicho lo anterior, hay dos características estructurales en Latinoamérica como son la alta desigualdad y la volatilidad del crecimiento que siguen siendo el talón de Aquiles de la región. Por eso, si bien el balance de crecimiento y cambios en la incidencia de la pobreza llevaría a una conclusión optimista, los avances no han sido suficientes y no han permanecido suficiente tiempo como para eliminar algunos de los fantasmas que han acechado a la región a lo largo de su historia. Esto es aún más importante en un momento en el que, dada la crisis económica y financiera internacional, el impacto socioeconómico de los recurrentes eventos climatológicos, que se sumaron al embate ya sufrido a inicios de 2008 en el precio de los alimentos, la región vuelve a enfrentar una desaceleración económica —según datos preliminares de CEPAL, en 2009 el PIB regional

cayó, en promedio, un 1,7%, dando fin a un ciclo expansivo de seis años—, y en la mayoría de países se observó una disminución del Producto Interno Bruto per cápita y un retroceso en los avances obtenidos en los índices de pobreza y en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). La era de crecimiento rápido parece haber llegado a su fin, y como se señala en secciones posteriores de este capítulo, con ello se han ido las condiciones internacionales que propiciaron este crecimiento, como son una rápida expansión del consumo y el comercio mundial, un financiamiento barato y abundante, el crecimiento exponencial de las remesas recibidas como resultado de la elevada emigración y términos de intercambio favorables, especialmente para el Sur de la región.

La desigualdad y la volatilidad del crecimiento¹ son a la vez causa y consecuencia de restricciones estructurales para un desempeño económico positivo, sostenible y con impactos sociales duraderos. Por ejemplo, la volatilidad del crecimiento y la recurrencia de choques económicos y climáticos siguen teniendo efectos permanentes en la incidencia y severidad de la pobreza debido a la falta de una red de protección social integral. Así, la recuperación es asimétrica entre países y entre grupos de población. Los sistemas de protección social insuficientes y truncos siguen permitiendo que la pobreza coyuntural, generada por choques específicos y no necesariamente sistémicos, se transforme en pobreza estructural. Así, el logro de tasas de crecimiento estables y el amortiguamiento de los ciclos económicos, al igual que el establecimiento de mecanismos de protección social efectivos, plantean dos retos centrales de política pública.

Latinoamérica, además, es la región más desigual del mundo. Aun países con niveles de desarrollo humano alto de acuerdo con la

¹ Cuando hablamos de la volatilidad del crecimiento en América Latina debemos también recordar la característica de que precisamente por la interacción de la desigualdad y la volatilidad, la volatilidad del consumo en la región es aún mayor que la volatilidad del producto, ya que las familias y las personas reciben todo el impacto del ciclo económico debido a la falta de sistemas adecuados de protección social, por lo que en la parte baja del ciclo, la desigualdad y la pobreza crecen mucho pero las mismas son muy inelásticas a la mejora en el periodo de recuperación.

clasificación de PNUD, como Brasil, México y Chile, o los países más equitativos de la región, como son Costa Rica y Uruguay, muestran niveles de desigualdad en ingresos por encima de los promedios mundiales para países en el mismo rango de desarrollo. Este «excedente de desigualdad» es a un tiempo causa de malestar social y de una débil cohesión social, y consecuencia de un patrón de crecimiento distorsionado por desequilibrios sectoriales, baja productividad y bajos encadenamientos en el proceso productivo, y reducida presencia de poder de mercado en amplios espacios del mercado interno.

Además, la desigualdad en la región tiene claramente una dimensión territorial. Si tomamos, por ejemplo, el nivel del índice de desarrollo humano local más alto en Brasil y México, y los comparamos con sus niveles más bajos, la diferencia es entre 2,2 y 2,5 veces. Dicha diferencia es equivalente a la diferencia en desarrollo humano entre los Estados Unidos de América y Zambia. Estos dos mundos conviven al interior de las mismas fronteras nacionales. A pesar de ello, el promedio nacional lleva tanto a Brasil como a México a ser considerados países de alto desarrollo humano. Por ello, un elemento central de una política pública a favor de la equidad requiere liberarse de lo que hemos llamado «la tiranía de los promedios». En todos los países, el diseño de políticas y su evaluación están proyectados con base en promedios territoriales definidos, por ejemplo, por unidades político-administrativas. Ello puede llevar a grandes errores en asignación de recursos. Un ejemplo es la definición de metas e indicadores en los Objetivos de Desarrollo del Milenio, que al considerar promedios de países o entidades políticas subnacionales, omiten el hecho de que la desigualdad al interior de dichos territorios puede ser muy amplia. Aún más, en el extremo se puede crear el incentivo de enfocar recursos en aquellos grupos, estados, provincias o municipios que se encuentran más cerca de los umbrales establecidos, con el fin de alcanzar la meta de política al menor costo fiscal posible. Ello implicaría, de hecho, una política que refuerza la desigualdad en vez de combatirla.

Por último, el cruce de las desigualdades impone retos particulares. La desigualdad en América Latina no es una sola, es múlti-

ple. La desigualdad en el ingreso, la desigualdad en el acceso y calidad a la salud y la educación, la desigualdad en el acceso a activos como tierra y crédito, la desigualdad de género, la desigualdad territorial y por etnia y origen racial, cuando interactúan, producen en la región círculos viciosos de transmisión intergeneracional de la pobreza y explican en buena medida la persistencia de núcleos de pobreza dura y la complejidad de los retos de la política pública.

Las tareas del desarrollo son complejas. Generar crecimiento estable, oportunidades económicas y redes de protección que impidan los efectos de largo plazo de los choques adversos, es ya una tarea compleja. Si a ellos sumamos que en la región esto debe ser alcanzado a partir de un equilibrio con alta desigualdad como lo que tenemos hoy en día, y lo que ello implica: debilidad fiscal, falta de cohesión y retos de gobernabilidad, es sin duda aún más difícil. La región de Latinoamérica y el Caribe, sin embargo, está en condiciones de enfrentar estos retos con éxito, pero ello requiere capacidad técnica y convicción política. La situación internacional, sin embargo, puede ser un motor o un freno.

II. LA IMPORTANCIA DEL CONTEXTO GLOBAL: LAS LECCIONES DE LAS CRISIS

A pesar del crecimiento de la región y del logro de una posición menos vulnerable en algunos países, la situación mundial ha vuelto a tener un papel determinante. Como es sabido, la situación se complicó a partir del segundo semestre de 2008. Los dos choques externos que impactaron a la región de manera crítica en 2008 y 2009 son, primero, el incremento en los precios de los alimentos y la energía y segundo, el inicio y la propagación, con una rapidez inusitada, de la crisis económica. A pesar de que la región estaba mejor preparada para hacer frente a esta crisis que lo que estaba en la crisis de los años ochenta, las consecuencias sobre el sector real de las economías han sido muy severas. Estas crisis sistémicas dejan muchas lecciones en distintos frentes. En el tema que nos ocupa

en este capítulo, sin embargo, es importante destacar que la situación global, primero mediante los choques de precios y después con el colapso financiero que afectó fuertemente al sector real, han hecho evidentes ciertas deficiencias estructurales que los años de bonanza podían haber llevado a menospreciar en la región latinoamericana.

La urgencia de la crisis económica, empero, no debiera llevar a olvidar otras crisis que no son coyunturales. Por ejemplo, la crisis que supone el cambio climático, que ha aumentado de manera significativa la vulnerabilidad de muchos países y subregiones de América Latina y el Caribe y ha puesto de manifiesto una vez más el mapa de pobreza y desigualdad de la región, impactando de manera desproporcionada a los más pobres y a las poblaciones con mayores niveles de rezago y marginación.

II.1. *La crisis alimentaria y el olvido de la agricultura*

El aumento desproporcionado de los precios de alimentos fue una manifestación de la distorsión en los patrones de expansión global. El cambio en los patrones de consumo mundial llevó a una presión sobre las existencias de granos a partir de finales del año 2007, que al combinarse con el estancamiento de la productividad generó un incremento inusitado de precios. El incremento fue especialmente notorio en la demanda por bienes de alta elasticidad de ingreso, como la carne. China e India fueron ejemplos de estos cambios y se destacaron por la magnitud de los incrementos en su consumo. Hay que decir, sin embargo, que el fenómeno también se pudo observar en Latinoamérica. Países como México, Brasil y Perú incrementaron su consumo per cápita de carne cerca del 30% en los últimos diez años. Asimismo, más del 40% del maíz que importa un país como México, está destinado a forraje. Es decir, que existen también en Latinoamérica cambios en el uso de granos básicos, en los patrones de consumo y en la combinación de cultivos que modifican la dinámica local de los mercados. Además, es importante decir que los patrones de consumo son muy heterogéneos a lo largo y ancho de la región latinoamericana. Sin explicar en el agregado las tendencias

globales, estos cambios en la región requieren de un análisis detallado para entender los retos que plantean para el futuro.

Así, surgió como claro consenso que es necesario incrementar la productividad agrícola y que este tema debe volver como prioridad a la agenda de políticas públicas. En cuanto a los grandes productores, es importante invertir en infraestructura y tecnología que apoye aumentos en la producción en su margen intensivo. Sin embargo, también es muy importante incrementar la productividad de los pequeños agricultores y de la agricultura de subsistencia, para que logren ser independientes del mercado y por lo tanto menos vulnerables a la volatilidad de los precios internacionales. La política pública debe apoyar a grupos de productores de pequeña escala, compradores netos de alimentos y sin acceso a fertilizantes o semillas mejoradas. En México, por ejemplo, alrededor del 40% de los productores de maíz son de pequeña escala, son compradores netos del grano, y producen menos de una tonelada de maíz por hectárea. En Guatemala, El Salvador, Nicaragua y Honduras más del 70% de los hogares rurales son compradores netos de alimentos. Intervenciones directas, de bajo costo, podrían más que duplicar la producción, resultando en una menor vulnerabilidad de estos grupos. El apoyo a la productividad, en este caso, es una política de protección social.

A la vez, las políticas deben volver a analizar el problema de las imperfecciones de mercado especialmente en cuanto a la concentración del poder de mercado. Lo anterior se puso claramente de manifiesto cuando a raíz de los choques externos los gobiernos latinoamericanos adoptaron políticas de respuesta, tales como la eliminación de tarifas a las importaciones, que no tuvieron el efecto esperado de reducir los precios de los alimentos. Esto se debió en gran parte a la existencia de poder de mercado en las cadenas de producción alimenticia en muchos países de la región, tanto en la provisión de insumos como en el procesamiento y las cadenas de comercialización de los alimentos.

III. EL IMPACTO MACROECONÓMICO DE LA CRISIS GLOBAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

III.1. *¿Cómo se ha desarrollado la región ante la crisis?*

La crisis económica que se inició con el colapso financiero de 2007 ha afectado a la economía mundial y ha tenido efectos graves en las regiones en desarrollo. En América Latina y el Caribe el impacto de la crisis ha sido significativo, si bien las economías de la región lo han afrontado mejor, exceptuando México, que otros países en desarrollo. Como se indicó, la CEPAL ha estimado un descenso del 1,7% del PIB regional en 2009².

Según CEPAL, las economías más golpeadas en 2009 han sido México (-6,7%), Paraguay (-3,5%) y Honduras (-3%). Entre aquellas que mejor se desarrollaron están Bolivia, Panamá, República Dominicana y Haití, todas con unas tasas de crecimiento por encima del 2%. El dato registrado para los primeros trimestres del año 2009 confirma un importante impacto económico negativo en la región con señales de una leve recuperación hacia finales de año.

A diferencia de crisis anteriores, durante la actual desaceleración económica, el sector financiero no fue un importante canal de transmisión. Partir de máximos sin precedentes históricos de reservas internacionales, con 445.000 millones de dólares en 2007 (FMI, 2009), contribuyó a amortiguar el impacto. Las estrictas políticas monetarias y la razonable supervisión de los sistemas financieros implementados en la última década contribuyen a explicar el menor impacto en el ámbito financiero; y la moneda y los tipos de interés se mantuvieron en niveles manejables.

La transmisión de la crisis, sin embargo, es obvia en la economía real. La disminución en la demanda mundial de bienes y en el

² Otras proyecciones son más pesimistas: Consensus Economics (CE) calcula una caída del 2,1%; el Fondo Monetario Internacional prevé una disminución del 2,5%, HSBC prevé a una caída del 2,6% y Economist Intelligence Unit estima una contracción del 2,4%. Véase CEPAL (2009c); FMI (2009); HSBC (2009b); CE (2009); Economist Intelligence Unit (2009).

empleo afectó el crecimiento de las exportaciones y la entrada de remesas; la inversión directa extranjera cayó; y la fortaleza fiscal de los países se puso a prueba ante la caída de los principales ingresos y el imperativo de llevar a cabo políticas contracíclicas. Si bien todos los países se han visto afectados, la crisis ha tenido un impacto desigual a lo largo de la región. La vulnerabilidad de los países a la crisis varía significativamente de acuerdo con el grado de apertura, su dependencia de las remesas, la solidez de su posición fiscal y la entrada de inversión directa extranjera.

III.2. *Primer canal de transmisión: el comercio internacional y la caída de las exportaciones y los precios de los productos primarios*

La caída del comercio internacional ha demostrado ser el más importante canal a través del cual la crisis actual ha golpeado a América Latina y el Caribe en 2009, tanto por la disminución de la demanda de las exportaciones de la región como por el empeoramiento de los términos de intercambio de los países. El precio de las materias primas y la demanda mundial, claves para explicar el fuerte crecimiento de América Latina y el Caribe durante los últimos seis años, se han deteriorado como consecuencia de la crisis.

La disminución de la actividad económica en los principales socios comerciales de la región se ha traducido en la correspondiente contracción del volumen de comercio internacional en los países de América Latina y el Caribe. Además, la disminución de los precios de las materias primas ha deteriorado los términos de intercambio de varios productos energéticos y primarios de exportación. A partir de 2008, la balanza de cuenta corriente reflejó estos impactos negativos en el comercio de la región, y en 2009 ésta disminuyó en torno a 30.000 millones de dólares.

Aunque todos los países han experimentado una disminución de la demanda de sus exportaciones, la profundidad del impacto está en gran medida asociada con la diversificación exportadora y el grado de apertura que presenta la economía. La diversificación en los destinos de las exportaciones es importante ya que la desacele-

ración económica ha estancado el consumo, en particular en Estados Unidos, el principal destino de las exportaciones de los países latinoamericanos con excepción de Chile, Argentina y Brasil, cuyos principales destinos son Europa, MERCOSUR y el resto de América, respectivamente. Con relación a la apertura (medida a partir del indicador habitual, la semisuma de importaciones y exportaciones como porcentaje del PIB), los datos indican que las economías más abiertas han tenido caídas más espectaculares en sus exportaciones. Los países más vulnerables al canal de transmisión del comercio internacional, por lo tanto, son aquellos con un mayor grado de apertura y una elevada dependencia de un solo destino de exportación. Es decir, México, El Salvador, Panamá, Honduras y Nicaragua. En cambio, las economías menos expuestas son Venezuela, Brasil, Argentina, República Dominicana y Perú.

En este contexto, hay que destacar la creciente importancia de Asia y en particular de China como socio comercial de América Latina, concretamente para las exportaciones de productos primarios. En 2008 China era ya uno de los dos primeros mercados de exportación para seis países latinoamericanos (Argentina, Brasil, Chile, Perú, Costa Rica y Cuba), y se situaba entre los cinco primeros para diez países latinoamericanos. Como origen de importaciones, se encontraba entre los dos primeros para cinco países de la región, y entre los cinco primeros para 23 países latinoamericanos. Durante la crisis de 2009, las exportaciones latinoamericanas a China han sido las que menos han descendido, lo que pone de relieve el papel que han tenido las políticas anticíclicas adoptadas por China para mantener la demanda y en consecuencia la actividad exportadora de América Latina (CEPAL, 2009c: 33).

Además de la caída del volumen de comercio como resultado de la disminución de la demanda mundial, la región también se ha visto expuesta al descenso de los precios de las materias primas. Tanto los precios de la energía como los de productos agrícolas y minerales han caído en el último año después de un auge sostenido³. El

³ El rápido crecimiento de la demanda mundial de energía y minerales (especialmente de China), combinada con una lenta respuesta en términos de capacidad de producción para incrementar la demanda, provocaron una subida del precio de

petróleo, por ejemplo, sostuvo una media de 75 dólares por barril en 2009 (una caída de más del 26% desde el precio medio de 101,2 dólares por barril en 2008), y los precios de alimentos cayeron más de un 23%, comparado con el nivel medio de 2008. Esta fuerte disminución de los precios de las materias primas está teniendo un impacto fuerte en los términos de intercambio de América Latina y el Caribe, aunque el impacto es, una vez más, heterogéneo entre los países.

Mientras los impactos de la crisis en el comercio de América Central se deben en gran medida a la disminución de la demanda estadounidense de manufacturas, América del Sur es más sensible a la tendencia de disminución de los precios de las materias primas.

Sin embargo, el efecto de precios más bajos del petróleo y de productos agrícolas es positivo para los importadores netos de energía y alimentos, como Jamaica, Barbados y El Salvador. Aunque tan pronto como la recuperación económica se produzca, estas posiciones se revertirán, por ejemplo, precios agrícolas más altos beneficiarán a Argentina, pero serán perjudiciales para importadores netos de alimentos en el Caribe y América Central.

Considerando la estrategia exportadora de la región y su dependencia de los mercados estadounidenses y europeos, los exportadores de manufacturas, como las economías de América Central y México, sufren el impacto de la crisis a través de una caída del volumen de sus exportaciones, mientras que los exportadores de materias primas de la región lo sufren a través de un importante deterioro de los términos de intercambio. En este sentido, la reducción de la demanda global junto con el colapso de los precios de las materias primas ha hecho que el comercio internacional sea el principal medio de transmisión de la crisis a la región. En particular, aquellos países con economías más abiertas al comercio han sido los

la energía desde 2005 hasta principios de 2008. El incremento de los precios del transporte debido a los altos precios del petróleo tuvo consecuencias en los mercados agrícolas, cuyos precios ya habían aumentado a raíz de la demanda de cereales para biocombustibles. Tanto el mercado de alimentos como el de la energía mostraron de esta forma un creciente incremento de los precios hasta principios del año 2008.

más afectados por la crisis, debido a la disminución de la demanda global de sus exportaciones. También se observa que los países que tienen destinos de exportación más diversificados, en contraste con los que tienen un único destino, la han afrontado mejor. La caída de los precios de las materias primas ha afectado los términos de intercambio de las exportaciones de energía y productos primarios, pero ha tenido efectos positivos para los importadores netos de alimentos y energía, aunque cuando se ponga en funcionamiento la recuperación ello puede revertirse.

III.3. *Segundo canal de transmisión: remesas y turismo*

La contracción en los flujos de remesas, una fuente tradicionalmente significativa de ingresos para la región, constituyó un importante canal de transmisión de la crisis. Según el Banco Mundial, los países de América Latina y el Caribe han enviado alrededor de 28 millones de trabajadores al exterior, lo que equivale al 5,1% de la población de la región, los cuales envían a sus países de origen unos 60.000 millones de dólares en promedio cada año⁴. Para siete países de la región, la mayoría de América Central y el Caribe, estas remesas supusieron alrededor del 10% del PIB en 2007. Para tres de éstos (Guyana, Haití y Honduras) las remesas representan alrededor del 20% del PIB. Aunque en México la proporción de las remesas para el PIB es menor (cerca del 3%), la cantidad total de los ingresos por remesas sobrepasa los 20.000 millones de dólares por año (Banco Mundial, 2009d).

Después de una reducción significativa en 2007 y 2008, se estima que los flujos de remesas en 2009 disminuyeron sustancialmente, con una contracción del 10,8%, de 65.000 millones de dólares en 2008 a 58.000 en 2009 (Banco Mundial, 2009d). No obstante, el efecto de la crisis en estos ingresos y el impacto que conlleva en el crecimiento es desigual según el país analizado. CEPAL (2009b) estima que una disminución de las remesas de un 20-30% corresponde

⁴ Según las estimaciones de la CEPAL para 2007 serían 69.000 millones de dólares (CEPAL, 2009b).

a una disminución de 10.000 a 20.000 millones de dólares en recursos. Sin embargo, determinados países se ven afectados de forma más profunda en función del porcentaje que las remesas representan del PIB, y de las fluctuaciones en las tasas de cambio. En los países que experimentaron una depreciación de la tasa de cambio (Colombia y México) los receptores vieron aumentar su poder adquisitivo a pesar de la disminución en el monto de dólares. Sin embargo, este factor compensador ha estado ausente en América Central y Ecuador. Por el contrario, los ingresos en América del Sur han sufrido la depreciación del euro frente al dólar, ya que las remesas en esta área provienen principalmente de trabajadores en Europa (Ocampo, 2009).

A pesar de la contracción en las remesas, éstas no han disminuido tan rápido como los flujos por exportaciones u otras fuentes de ingresos de la región. Según Ocampo (2009) y el Banco Mundial (2009d), la menor disminución de las remesas respecto a otros indicadores y la relativa recuperación que ya presentan algunos países, muestra una cierta resistencia de las remesas. El BID señala cómo las remesas dependen en menor medida de las dinámicas de los mercados asegurando una relativa fuerza de las familias para solventar sus necesidades, incluso en los momentos más difíciles (Meins, 2009). De este modo, la caída de las remesas parece ser para América Latina y el Caribe la vía de transmisión más débil de la crisis, aunque su relevancia es innegable, sobre todo en algunas de las economías más pequeñas.

Una vía adicional, que se ha tenido menos en cuenta, es el impacto que produce la crisis en los ingresos referentes al turismo, que tienen una particular importancia en el Caribe y en América Central. Según las estimaciones del Barómetro de Turismo Mundial de la Organización Mundial del Turismo (OMT), la llegada de turistas internacionales al continente americano se ha visto reducida en un 6,7% en el periodo de enero a julio de 2009 en comparación al mismo periodo de 2008. En los primeros siete meses de 2009, la llegada de turistas disminuyó un 5% en los países del Caribe, un 6,2% en América Central y un 1,3% en América del Sur, en proporción al mismo periodo de 2008. Según las estimaciones de la OMT del segundo trimestre de 2009, América Central destacó por

la mayor caída (-8,4%), seguida del Caribe (-3,2%), mientras que Sudamérica muestra un aumento del 3,9% frente al mismo periodo de 2008.

A modo de conclusiones, puede observarse que las remesas han mostrado tener una fuerte resiliencia frente a la crisis, disminuyendo en menor medida que las exportaciones, los flujos IED y otras fuentes de ingreso. El efecto de ello en la reducción del crecimiento varía en función del porcentaje del PIB que representan en cada economía, teniendo más peso en América Central y el Caribe. Sin embargo, la depreciación de las monedas nacionales ha mitigado el efecto de la reducción de las remesas, en algunos casos aumentando el poder adquisitivo de los hogares a pesar del declive de los flujos de dólares. Finalmente, la disminución de la renta derivada del turismo, como consecuencia de la crisis, está teniendo un efecto adverso, particularmente en las economías caribeñas donde el sector servicios representa alrededor del 20% del PIB.

III.4. *Tercer canal de transmisión: Inversión Extranjera Directa (IED)*

Un instrumento inequívoco de transmisión de la crisis que está afectando el crecimiento de los países de América Latina es la IED. Las condiciones globales de financiamiento, más reducidas y estrictas han llevado a las corporaciones y gobiernos a reevaluar sus programas de inversión, reduciéndose la IED en todo el mundo. A pesar de que en 2008 los flujos de IED demostraron cierta resiliencia, la reducción en 2009 ha sido significativa. CEPAL (2009c) ha estimado un 37% de contracción de los flujos de IED para la región en 2009 mientras que los últimos pronósticos de HSBC (2009) auguran una disminución de un 47% con respecto a 2008. Una vez más, la magnitud y características del deterioro de los flujos de inversión varían considerablemente de acuerdo a las características de los países de la región.

La IED hacia los países latinoamericanos ha superado los 100.000 millones de dólares en 2007 y 2008. Sin embargo, como ha señalado CEPAL (2009c), varios planes de inversión que han

sido sustanciales para alcanzar estos niveles de IED habían sido puestos en práctica antes de que golpease la crisis financiera internacional.

En la región, los altos niveles de IED corresponden con los altos precios de las materias primas que se tradujeron en una alta inversión en la industria del petróleo, el gas y la minería. Asimismo, el substancial crecimiento económico de estos países ha fomentado la inversión en el sector bancario, los servicios financieros y las telecomunicaciones. Sólo en Brasil, se observó un aumento de la IED del 30% en 2008 (de 34.600 millones de dólares en 2007 a 45.100 millones en 2008), pero se estima que ésta disminuyó en un 42% en 2009 con respecto a 2008 (CEPAL, 2009c; HSBC, 2009).

Por su parte, los flujos de IED en México y Centroamérica ya se habían contraído para el año 2008 debido a que las inversiones en la subregión están fuertemente relacionadas con la orientación exportadora hacia EE UU. La IED hacia el Mercado Común Centroamericano (Costa Rica, Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua) se redujo en 4% en 2008 con respecto a 2007 (de 5.400 millones de dólares en 2007 a 5.100 millones en 2008). En México los flujos de IED se redujeron un 20% en 2008 con relación a 2007 (de 27.300 millones de dólares a 21.900 millones respectivamente) y se estima una reducción en 2009 cercana al 41% con respecto a 2008 (HSBC, 2009).

Aunque la región centroamericana, en su conjunto, incrementó su IED en un 42% en 2008 (lo que representa 8.940 millones de dólares), la mayoría de estos países han presentado reducciones en los flujos de inversión extranjera (CEPAL, 2008). El aumento de los montos es explicado, principalmente, por el enorme incremento de la IED en Trinidad y Tobago (97%) y en República Dominicana (83%) (de 1.580 millones de dólares a 2.890 millones en República Dominicana; y de 0,8 millones de dólares a 1,64 millones en Trinidad y Tobago). El rápido crecimiento en la República Dominicana está asociado con las inversiones en comercio, la minería y las telecomunicaciones, mientras que el sector bancario fue el principal responsable del crecimiento de la IED en Trinidad y Tobago. No obstante, las recientes previsiones indican que la República Dominicana sufrió una contracción del 34% para 2009 (HSBC, 2009).

En lo que respecta a América del Sur, la IED aumentó un 23% en 2008 (de 67.600 millones de dólares en 2007 a 82.900 millones en 2008). Además de Brasil, los países donde más crecieron los flujos en 2008 fueron Colombia (17%), Chile (33%), Argentina (51%), Ecuador (411%) y Venezuela (166%) debido especialmente a las inversiones en recursos naturales. En 2009 se estima que la IED se redujo un 44% para la subregión. De acuerdo con las previsiones de HSBC (2009), las inversiones cayeron en todos los países exceptuando a Perú y Paraguay.

Es evidente que la región no ha sido inmune a los efectos de un financiamiento internacional más escaso. La caída de los precios de las materias primas y la desaceleración mundial han erosionado la rentabilidad de las compañías, lo que afecta su capacidad para reinvertir sin necesidad de recurrir a la financiación externa. Las consecuencias de la interrupción de los capitales extranjeros son indiscutibles.

En 2009, los gobiernos latinoamericanos intentaron amortiguar los efectos de la reducción de la IED en el crecimiento apelando a fuentes alternativas de financiación. Estos nuevos recursos incluyeron tanto líneas de créditos de instituciones multilaterales o gobiernos, como fondos públicos nacionales. La reserva federal de EE UU facilitó líneas *swap* para Brasil y México, mientras que China hizo lo equivalente con Argentina. El FMI también abrió nuevas facilidades de crédito, particularmente, la Línea de Crédito Flexible iniciada en marzo de 2009, que ya ha sido utilizada por Colombia y México, quienes también han obtenido préstamos del BID.

A modo de conclusión, si bien la IED registró incrementos históricos en 2008, los flujos disminuyeron significativamente en 2009 debido a la crisis económica. No obstante, cabe destacar que la desaceleración de la IED no ha sido inmediatamente posterior al estallido de la crisis. Las economías más integradas con Estados Unidos (América Central y México) han sido las primeras afectadas por los efectos de la crisis, mientras que la IED dirigida a Sudamérica ha estado muy relacionada con los valores de las materias primas.

III.5. *Cuarto canal de transmisión: la política fiscal*

Otro importante canal de transmisión, mediante el cual la crisis está afectando el crecimiento de la región, es la situación fiscal de los países latinoamericanos. Debido a que la actividad económica mundial y los precios de los productos primarios han disminuido, las finanzas públicas de estos países se han visto afectadas. El efecto de la crisis en la balanza fiscal es doble: en primer lugar, tiene un impacto concreto en las finanzas públicas, y en segundo término, obstaculiza la capacidad fiscal de los gobiernos para mitigar los efectos y retomar la senda del crecimiento.

En contraste con periodos anteriores, América Latina ha logrado incrementar sus tasas de ahorro reduciendo su dependencia del financiamiento externo y disminuyendo los ratios de deuda externa (CEPAL, 2009a). No obstante, no todos los países comparten esta situación fiscal positiva. Además, la salud de las finanzas públicas latinoamericana no es necesariamente sostenible en un contexto de desaceleración mundial dado que en muchos casos los ingresos públicos han aumentado como consecuencia de un contexto internacional favorable y no por el mejoramiento de las estructuras tributarias. Aunque la deuda fiscal se incrementó en todos los países, las causas de la disminución de los ingresos públicos de los gobiernos varían de acuerdo a las fuentes principales de ingresos fiscales y a las distintas estructuras tributarias de los países latinoamericanos.

Históricamente, los países latinoamericanos han presentado estructuras fiscales regresivas. En la región, es frecuente que los ingresos públicos dependan tanto de los precios internacionales de los bienes primarios como de la recaudación por tributación indirecta (como por ejemplo, el IVA), mientras que los ingresos por tributación directa (incluidos los impuestos sobre la renta, el patrimonio y el capital) se han conformado como una fuente menor de financiación pública.

No obstante, hay diferencias relevantes entre las características estructurales de las distintas economías. Algunos países latinoamericanos poseen una carga fiscal más sólida, sustentada en los ingresos tributarios procedentes del trabajo y del intercambio comercial,

y menor dependencia de los recursos naturales. Aunque la presente crisis está teniendo un impacto directo sobre los ingresos públicos de estos países, donde se observa una disminución de la actividad interna, el consumo y las ganancias, estas fuentes de ingresos son, por definición, menos vulnerables a los cambios en las coyunturas internacionales. Adicionalmente, la mayor presión fiscal de estos países acrecienta la capacidad de recaudar considerables fondos aun en tiempos de crisis.

Brasil, Uruguay, Argentina y Chile son parte del grupo que presenta mayores niveles de presión fiscal superando el 20% del PIB. En el extremo opuesto se encuentran México, Guatemala y Paraguay con ingresos fiscales próximos al 10% del PIB (Gómez Sabaini y Jiménez, 2009). Al presentar una menor carga fiscal, estas economías se vuelven vulnerables a los choques externos, especialmente cuando sus otras fuentes de ingresos dependen de la explotación de los recursos naturales, cuyos valores están disminuyendo en el mercado mundial. Adicionalmente, la baja presión fiscal limita su flexibilidad para reasignar fondos públicos.

Los países latinoamericanos que manifiestan una mayor dependencia de los ingresos fiscales por recursos naturales son Venezuela (más del 50% de sus ingresos provienen del petróleo), México y Bolivia (35% del petróleo y 35% del gas natural, respectivamente), Ecuador (25% del petróleo) y Panamá (22% de ingresos derivados de los ingresos del Canal). Lo mismo sucede, aunque en menor medida, con países como Chile y Perú (18% y 16% respectivamente, de la minería), Colombia (13% del petróleo) y Argentina (9% de productos agrícolas)⁵.

El balance fiscal en la región sufrió un ajuste considerable en 2008 y se estima que siguió disminuyendo en 2009. Para la región en su conjunto, la CEPAL prevé una reducción de los ingresos fiscales de un 1,8% para 2009. De acuerdo con estas previsiones, el

⁵ Tomados en conjunto, las rentas provenientes de recursos naturales han promovido un crecimiento relevante en los ingresos fiscales en Bolivia, Chile, Colombia y México entre 2006-2008 (34,3%, 17,8%, 13,6% y 37,1%, respectivamente) ejerciendo así un efecto significativo sobre el total de los ingresos públicos (Gómez Sabaini y Jiménez, 2009).

efecto combinado de menores ingresos fiscales y un mayor gasto público resultarán en un retroceso del superávit primario promedio de 1,4% en 2008 a un déficit primario del 1,0% en 2009 (CEPAL, 2009c). En el ámbito nacional se estima un déficit primario para todas las economías que oscila entre el -1% y el -5% del PIB (HSBC, 2009).

De acuerdo con las estimaciones de la CEPAL (Gómez Sabaini y Jiménez, 2009), para las economías altamente especializadas en la exportación de productos primarios, la disminución de la demanda y los precios de los recursos naturales han contraído los recursos públicos en un 5,6% del PIB en 2009. Los efectos de la disminución de los recursos fiscales acompañados por un mayor gasto del Gobierno se refleja en el déficit público cada vez más considerable que presentan estos países.

Para los países menos especializados en los recursos naturales, se ha estimado una disminución de los recursos fiscales del 1,7% del PIB para 2009, aunque el impacto varía considerablemente dependiendo de cada economía en particular.

El índice de vulnerabilidad de la CEPAL clasifica a los países de acuerdo a la posibilidad de incurrir en pérdidas significativas de ingresos fiscales en función de dos elementos: la dependencia de los recursos naturales como fuente principal de ingresos fiscales; y la solidez de su estructura fiscal (considerando no sólo la presión fiscal sino también la incidencia de la crisis en los ingresos derivados de la tributación sobre importaciones, el consumo y la renta) (CEPAL, 2009b). El índice también valora otras fuentes de entradas fiscales, como son los impuestos a la importación, los cuales son especialmente relevantes para Panamá, Paraguay, República Dominicana y Ecuador (representan aproximadamente el 10% del total de ingresos fiscales), así como para las economías de América Central debido a su alto grado de integración con los EE UU. Por último, el índice considera el peso del impuesto al valor agregado y las contribuciones a la seguridad social en el total de los ingresos públicos⁶.

⁶ Véase CEPAL (2000), para explorar la lista completa de las variables incluidas en este índice.

De acuerdo al índice presentado, Ecuador, Guatemala, México y Panamá son los países con los ingresos fiscales con mayor exposición en contraposición con Argentina, Brasil, Costa Rica y Uruguay, que se ubican dentro del grupo de menor riesgo. Cabe señalar, que se trata de un índice de exposición, lo que no implica que los países clasificados como menos vulnerables sean inmunes a los efectos dañinos de la crisis; simplemente se encuentran en una posición más favorable con respecto al resto de países, en términos de política fiscal. Asimismo, la vulnerabilidad de Panamá en relación a los demás países dependientes de recursos naturales es discutible. Aún cuando para este índice el Canal de Panamá es considerado como un recurso natural, los ingresos fiscales derivados de su explotación son significativamente más estables e inelásticos que la mayoría de los recursos naturales de los que otros países dependen.

Puede afirmarse que los balances fiscales en toda la región se han deteriorado como consecuencia del efecto directo de la crisis sobre los ingresos públicos así como del aumento del gasto de carácter contracíclico. Los países más dependientes de los recursos naturales son los que presentan mayor vulnerabilidad a los efectos de la crisis en la medida en que se han deteriorado las condiciones de los términos de intercambio internacional. Por el contrario, las economías que cuentan con una importante carga fiscal están menos expuestas y poseen un mayor margen de maniobra para aplicar gasto público de carácter contracíclico, y mitigar los efectos de la crisis sobre el crecimiento.

III.6. *¿Qué canales de transmisión son los que más contribuyen a explicar los efectos de la crisis?*

De acuerdo a las estimaciones de Consensus Economics para 2009 algunas de las economías que mejor están enfrentando la crisis son Bolivia, Panamá, Perú y Uruguay. Por el contrario, entre los países más afectados se encuentran México, Honduras, Paraguay y Nicaragua. Teniendo en cuenta la posición de estos países así como los canales de transmisión descritos para estas economías, es posible

extraer algunas conclusiones generales sobre el impacto de la crisis en la región.

Tanto Honduras como Nicaragua están siendo más afectadas por el comercio que por otros canales, como se refleja en la disminución de su cuenta corriente en el periodo 2007-2008. Aunque las remesas a estos países también están disminuyendo, la caída es más significativa en el balance de su cuenta corriente —de acuerdo a su posición como las economías más abiertas de la región— entretanto los flujos de IED han mostrado un modesto incremento en 2008. Mientras que las cuentas públicas de Nicaragua se deterioraron durante el transcurso de 2008, el equilibrio fiscal de Honduras en realidad mejoró en el mismo año. A pesar de que las entradas de remesas se contrajeron en México en 2008, el efecto más evidente de la crisis radica en el deterioro de los flujos de IED y el comercio. Similar es el caso de Paraguay, donde el comercio se ha establecido como el mayor canal de transmisión de la crisis. Cabe señalar, que la sólida situación fiscal que ostentaba Paraguay entre 2007 y 2008, podría estar jugando un importante papel para detener la erosión adicional del crecimiento, a través del gasto contracíclico.

En todos los países se ha advertido un importante deterioro de las remesas y los flujos de IED durante 2009. Mientras las estimaciones revelan un aumento del déficit público para todos los países, la evolución de la cuenta corriente global se estima que ha mejorado en el cuarto trimestre de 2009.

Analizando los países menos afectados, es interesante señalar que, a pesar de que Panamá presenta una disminución de la cuenta corriente similar a la de sus vecinos (Honduras y Nicaragua) ha resistido la crisis en condiciones significativamente mejores que estos países. Esta diferencia podría explicarse debido tanto al aumento de los flujos de IED en 2008 como la sólida situación fiscal que ostenta el país al momento en que estalla la crisis. El deterioro significativo que ha sufrido el comercio en Uruguay en 2008 podría haber sido compensado por el aumento de los flujos de IED en ese mismo año. Asimismo, las cuentas públicas del país han mejorado en 2008.

Bolivia es el único país donde la crisis tuvo un impacto dramático sobre las remesas, aunque el efecto negativo de esta contingencia sobre el crecimiento contrasta con el desempeño del país en otros

ámbitos. Su posición como el país menos afectado en la región se explica, en gran medida, por la solidez de su cuenta corriente que se ha mantenido estable en 2008 e incluso demostró crecimiento en 2009. Como Panamá, Bolivia y Perú presentaban balances fiscales muy positivos en el momento en que se inicia la crisis, lo que contribuiría a explicar su mejor desempeño económico. En el caso de Perú, el deterioro de los flujos de IED y el comercio afectaron sus cuentas públicas en 2008. No obstante, su situación fiscal seguía siendo considerablemente más estable que los demás países de la serie, a excepción de Bolivia.

Estas comparaciones sugieren que en conjunto, la crisis ha tenido un impacto significativo en los países de América Latina y el Caribe. Los más fuertes canales a través de los cuales la crisis está afectando el crecimiento en la región son el comercio y, en menor medida la IED. En cambio, el efecto de las remesas parece ser de menor relevancia. No obstante, los perjuicios han sido desiguales dependiendo de los países analizados.

En la situación fiscal de los países podría encontrarse la pieza clave que permite a las economías minimizar los efectos de la crisis sobre el crecimiento. Los países que cuentan con una estructura fiscal estable y una elevada presión fiscal, son menos vulnerables que los que dependen de la exportación de recursos naturales como su principal fuente de ingresos. Este hecho es de particular importancia dado que la política fiscal es y será un elemento crítico en la formulación de políticas anticíclicas fundamentales para iniciar el camino hacia la recuperación de estas economías. El grado de apertura de las economías así como su diversificación (tanto en lo concerniente al tipo de exportaciones como en el destino de las mismas) juegan un papel fundamental en la exposición de estos países frente a la crisis. Las economías más abiertas y menos diversificadas son las más vulnerables y, por tanto, las que ven más afectado su crecimiento económico por los vaivenes de la economía internacional.

IV. IMPACTOS TRANSITORIOS, EFECTOS PERMANENTES:
 POSIBLES EFECTOS DE LA CRISIS ECONÓMICA
 EN EL BIENESTAR DE LOS HOGARES EN AMÉRICA LATINA
 Y EL CARIBE⁷

A pesar de que los efectos de la crisis en América Latina y el Caribe no han sido tan profundos como en otras áreas en desarrollo, ello tendrá efectos negativos a largo plazo en el bienestar de los hogares. Las estimaciones apuntan a un importante aumento de la pobreza, después de seis años de reducción sistemática de la misma. Las previsiones de la CEPAL estiman un incremento de más de nueve millones de personas que vivirán por debajo de la línea de pobreza como consecuencia de la crisis internacional. Este dato representaría un aumento de la población pobre del 1,1% (del 33% en 2008 al 34,1% en 2009) y un retroceso en la reducción de la pobreza de unos dos años.

En términos de pobreza extrema los efectos de la crisis económica serán aún mayores debido a que, como resultado de la crisis alimentaria y del petróleo, la tendencia a la reducción de los niveles de pobreza extrema ya se había invertido en 2008. Es probable que en 2009, el número de personas que vive en pobreza extrema se haya incrementado en cinco millones con respecto al 2008. CEPAL estima que el aumento previsto en la pobreza para 2009 representaría un retroceso significativo para el logro del primer Objetivo de Desarrollo del Milenio: el 85% de avance en esta área en 2008 se reduciría al 78% a finales de 2009 (CEPAL, 2009b).

⁷ Esta sección se basa en el proyecto: *Los efectos de la crisis económica en el bienestar de los hogares en América Latina y el Caribe*, del Grupo Temático sobre Pobreza, Desarrollo Humano y ODM de la Oficina Regional del PNUD para América Latina y el Caribe. Las investigaciones empíricas para los estudios de caso fueron realizadas por: Guillermo Cruces y Pablo Gluzmann (CEDLAS) para Argentina; André Portela Souza y Sergio Pinheiro Firpo (Escala de Economía de São Paulo) para Brasil; Namsuk Kim (PNUD/ODS) y Marta García-Serra (Universidad de Tilburg) para Jamaica; Eva Olimpia Arceo-Gómez (El Colegio de México) para México; y Martín Valdivia y Jorge Agüero (GRADE) para Perú.

En este contexto, y teniendo en cuenta que la evidencia empírica de pasadas crisis sugiere que las conmociones globales poseen un efecto permanente en el bienestar de los hogares, este apartado analiza la forma en que las crisis afectan a los hogares latinoamericanos en el largo plazo identificando, por lo tanto, las principales fuentes de vulnerabilidad frente a las crisis económicas.

Asumiendo los resultados que se presentan a continuación, hemos concluido que las crisis económicas tienen, de hecho, efectos a largo plazo sobre el bienestar de las familias y que será necesaria una eficiente gestión pro-pobre de estas crisis, para evitar que la pobreza transitoria degeneren en una situación de vulnerabilidad estructural.

Utilizando un enfoque de pobreza basado en la acumulación de activos, el principal efecto de los *shocks* en el bienestar de los hogares en el largo plazo es la reducción de bienes y activos generadores de ingresos. Las crisis económicas tienden a reducir el acervo de activos de los hogares debido a que, las personas se inclinan a renunciar a éstos como forma de moderar la caída de su consumo, especialmente en la ausencia de mercados de créditos o seguros. Por otra parte, las crisis pueden tener un impacto en el acervo de activos de las generaciones futuras, debido a que en este proceso, las familias también renuncian a la acumulación de activos generados de ingresos tales como la salud o la educación. En cualquier caso, las crisis económicas, aunque transitorias, afectan la capacidad de generación de ingresos de las personas en el largo plazo.

IV. 1. *Importante evidencia sobre los efectos negativos de las crisis económicas en la pobreza*

El análisis de los resultados empíricos sugiere que hay una fuerte correlación entre la evolución del PIB y la pobreza. En Brasil, una disminución del 1% en el PIB se asocia con un aumento de la pobreza del 0,113%. Para Argentina, los resultados indican que existe un efecto asimétrico entre el crecimiento económico y la reducción de la pobreza. Una disminución del 1% del PIB se relaciona significativamente con un aumento de la pobreza en 0,57%, mientras que

el crecimiento del 1% del PIB per cápita se corresponde con una contracción de la pobreza de 0,38%. Estos resultados sugieren que los índices de pobreza se recuperan más lentamente que los indicadores económicos.

Estos efectos son aún más contundentes cuando se analiza la pobreza infantil. En Argentina, la disminución del 1% del PIB se asocia significativamente con un aumento del 0,77% de la pobreza infantil, mientras que el crecimiento del 1% del PIB per cápita se corresponde con una reducción de la pobreza infantil en 0,56%. En Brasil, la disminución del 1% del PIB corresponde a un incremento de la pobreza de 0,161% (para los niños menores de 7 años de edad).

IV. 2. *Comportamiento anticíclico en los indicadores de salud*

Los resultados también muestran una correlación negativa y significativa entre la evolución del PIB per cápita y los indicadores de salud. La mortalidad de los niños menores de cinco años así como la mortalidad de los niños menores de un año se ha incrementado en todas las economías que han sufrido contracciones. En México, una reducción del 1% del PIB se corresponde con un adicional de 0,021 muertes de niñas y 0,028 defunciones de niños por cada mil nacidos vivos. Teniendo en cuenta la población en riesgo en 2006, esto implicaría que, por cada punto porcentual de contracción del PIB se producirán 684 muertes infantiles adicionales.

En Perú, la disminución del 1% del PIB per cápita se asocia con un aumento de la mortalidad de niños menores de cinco años de 0,27 por cada mil niños nacidos vivos. Estos efectos varían considerablemente de acuerdo al nivel educativo de la madre. Para los niños nacidos de madres sin educación, una disminución del 1% del PIB per cápita representa un aumento de la mortalidad de 0,67. En el caso de las madres con educación primaria, la disminución del 1% del PIB per cápita se corresponde con un incremento de la mortalidad de 0,17. Por último, para los niños nacidos de madres con educación secundaria el efecto es sensiblemente menor: la disminución del 1% del PIB per cápita se relaciona con un aumento

de la mortalidad de 0,08 muertes. Curiosamente, estos resultados no varían significativamente en función del género.

En Brasil, un niño nacido durante un periodo de crisis tiene una probabilidad mayor de 0,9% de morir durante los primeros seis meses de vida que un niño nacido antes de la recesión económica. Teniendo en cuenta que la tasa de mortalidad en Brasil, durante los primeros seis meses es del 5%, este hecho correspondería a un incremento del 18% en la mortalidad infantil de este país. En Argentina, la disminución del 1% del PIB se corresponde con un incremento de la mortalidad infantil en 0,12 defunciones por cada mil nacidos vivos, mientras que no se ha podido establecer una correlación significativa entre el crecimiento del 1% del PIB per cápita y la reducción de la mortalidad infantil.

En cuanto a la mortalidad materna, a pesar de que los resultados no son concluyentes, aún sugieren que las crisis económicas provocan un efecto negativo sobre este fenómeno. En Argentina, mientras que el incremento del 1% del PIB per cápita se asocia significativamente con una reducción de la mortalidad materna de 0,9 muertes por 10.000 nacidas vivas, no se ha observado una clara correlación entre la reducción del PIB y el aumento de la mortalidad materna. En México, la reducción del 1% del PIB se corresponde con un incremento de 0,0005 de muertes maternas por cada mil nacimientos vivos, lo que supone 15 muertes maternas adicionales por cada punto de reducción del PIB. En Perú, el análisis utiliza la atención prenatal como un indicador de salud materna. Los resultados indican que los efectos de que las crisis económicas afecten la probabilidad de que una madre asista a una visita prenatal no son significativamente diferentes de cero, aun cuando una disminución porcentual de un punto del PIB reduce el número de visitas en 0,008 (o un 0,28%) y la probabilidad de tener cuatro visitas o más disminuye en un 0,31%.

IV.3. *Resultados ambiguos en materia de educación*

La investigación empírica en materia de educación presenta resultados ambiguos. En Argentina, los análisis no son concluyentes en

ninguno de los grupos de edad analizados. En cambio en Brasil, se observa un indudable impacto negativo de las crisis en el sector educativo. Los resultados establecen que las crisis económicas se asocian con un descenso de la asistencia escolar, especialmente para los niños y niñas más pequeños, y un aumento de la probabilidad de rezago escolar. Durante la crisis, los niños de 7 años presentaban una probabilidad menor de 12,7% de asistir a la escuela que los niños de la misma edad antes de la recesión. Este efecto es menos significativo en los niños mayores. La desaceleración económica también tuvo impacto en el retraso escolar en Brasil. Durante la crisis, los niños de 7 años exhibieron niveles más altos de atraso escolar (18,4%) que los niños de la misma edad antes o después de este periodo.

En Jamaica, los resultados sugieren que los efectos de la desaceleración económica en la escolarización han sido ambiguos y difieren según el curso escolar. La disminución del 1% del PIB comporta una reducción de 0,26% en la matriculación de la escuela primaria. No obstante, las incorporaciones a la escuela secundaria parecen ser inversa y significativamente afectadas por los impactos de las crisis. Una reducción del 1% del PIB está asociada con un aumento de 0,42% en la matrícula en secundaria. Asimismo, menores tasas de crecimiento están fuertemente relacionadas con una mayor asistencia a clase. Los resultados apuntan a que la asistencia a la primaria aumenta cuando se exhiben tasas de crecimiento decrecientes en periodos anteriores.

IV.4. *Crisis y bienestar: enseñanzas del análisis empírico*

La evidencia empírica analizada en los apartados anteriores indica que las crisis económicas tienen un impacto significativo en el bienestar de las familias en el largo plazo. En los cinco países estudiados, las crisis económicas han tenido un efecto negativo ya sea en la mortalidad o en la salud infantil. En los países donde se han analizado los impactos de la crisis sobre la pobreza se encuentra importante evidencia que establece que las desaceleraciones económicas tienen consecuencias directas sobre la pobreza global y la pobreza

infantil. Sin embargo, los resultados asociados a la educación son ambiguos. Aun cuando algunos resultados indican que las crisis generan retrasos en la escuela, la asistencia, en algunos casos, parece aumentar en tiempos de desaceleración económica. La evidencia sugiere que las familias hacen frente a la disminución de sus ingresos mediante la reducción de los servicios de salud y, en menor medida, intentan mitigar la caída del consumo retrasando el acceso o la asistencia a la escuela.

V. ADIÓS 2009, BIENVENIDO 2010

El año 2009, que comenzó con pronósticos alarmantes acerca del impacto de la crisis en las economías de América Latina y el Caribe, ha finalizado con la sensación de que a la región le ha ido relativamente bien con respecto a estas estimaciones. No obstante, la dura realidad de la desaceleración económica ha tenido efectos negativos en el bienestar de la población de la región. La buena noticia es que en 2010 el mundo se recuperará de este periodo de recesión económica. Algunas de las economías desarrolladas ya están comenzando a mostrar signos de mejora, aunque es probable que este reestablecimiento se desarrolle de forma paulatina. En la región, las mayores economías también parecen haber iniciado el camino de la recuperación, como es el caso de Brasil, que para el tercer trimestre de 2009 ya había invertido la tendencia de crecimiento negativo. Las estimaciones de la CEPAL prevén un crecimiento del 4,3% para 2010, lo que implica una significativa mejora con respecto a los pronósticos elaborados en julio de 2009, que apuntaban a un 3,1% de crecimiento. Estas previsiones están impulsadas por la fuerte aceleración económica que ha vivido América del Sur, aunque el crecimiento en la región del Caribe se espera que sea más limitado (CEPAL, 2009c).

Sin embargo, aún no se puede determinar que esta paulatina recuperación económica proporcione algún tipo de mejora en las condiciones de la población de América Latina y el Caribe, y en particular, en la vida de los más pobres. En 2009, la tasa de desem-

pleo aumentó en prácticamente todos los países de la región y, aunque se espera que esta coyuntura evolucione en 2010 debido al crecimiento económico, se estima que tomará varios años alcanzar los niveles de desempleo anteriores a la crisis. CEPAL estima que en 2010 aunque el desempleo se reducirá al 8% (en comparación con el 8,3% de 2009), aún se estará muy lejos de alcanzar los índices de desempleo de 2008 (7,4%).

Adicionalmente, se estima que los indicadores sociales tardarán más en recuperarse que los indicadores económicos. La evidencia empírica establece que la crisis global ha resultado en la destrucción de activos generadores de ingresos de los hogares y que no es probable que éstos se recuperen con un crecimiento económico moderado. Además, los resultados del proyecto *Los efectos de la crisis económica en el bienestar de los hogares en América Latina y el Caribe* sugieren con firmeza que los efectos negativos de las crisis económicas sobre la pobreza y los indicadores de salud son significativos en el largo plazo.

El año 2009 ha sorprendido con una crisis más leve y una recuperación más temprana de lo esperado en América Latina y el Caribe. Esto es debido, en gran medida, a las políticas macroeconómicas sólidas y las capacidades de rápidas respuestas sociales de los gobiernos de la región, siendo México la excepción. Para los responsables políticos, el 2010 se presenta como un verdadero desafío para mejorar las condiciones sociales a pesar de encontrarse, eventualmente, en un proceso lento de recuperación económica. Para ello, será fundamental impulsar estrategias sostenidas de reducción de la pobreza basadas en una sólida comprensión de las principales fuentes de vulnerabilidad de los hogares y, actuar en consecuencia, desarrollando intervenciones específicas para las poblaciones más afectadas. Esto también podría allanar el camino para alcanzar los ODM antes del año 2015.

Por último, los embates externos enfrentados por la región también sirvieron para entender el alcance limitado de las redes de protección social existentes. Por más que los países de la región han establecido y rediseñado programas de transferencias condicionadas en efectivo, y que estos han sido muy exitosos en cuanto a indicadores sociales tales como reducción de la pobreza y de la desnutri-

ción, asistencia escolar y salud, fue evidente que el alcance es limitado como herramienta para mitigar los efectos de un choque externo como el que supone la crisis de 2008-2009, y aún está en discusión sobre su efectividad en el largo plazo para romper la transferencia intergeneracional de la pobreza. La falta de redes sociales para llegar a las poblaciones que están en peligro de caer debajo de la línea de pobreza llevó a algunos gobiernos a adoptar políticas de subsidios generalizados a la producción, con importantes implicaciones redistributivas y fiscales, dadas las imperfecciones de mercado ya señaladas.

Así, la experiencia reciente de desempeño positivo, los cuellos de botella estructurales que se hicieron evidentes y las amenazas y efectos del contexto mundial inesperadamente desfavorable, permiten enmarcar algunas de las tareas centrales del desarrollo en el largo plazo.

VI. LAS TAREAS DEL DESARROLLO EN EL LARGO PLAZO, MÁS ALLÁ DE LA CRISIS ECONÓMICA: LA EQUIDAD COMO EJE DE POLÍTICA

Debemos reconocer que en las últimas décadas el combate a la pobreza fue un elemento importante de la agenda política y de políticas en la región, pero no así el combate a la desigualdad. Todavía hoy en día si bien hay un reconocimiento más generalizado del problema de la desigualdad, en la acción, se sigue haciendo un poco más de lo mismo sin una reflexión y propuesta para el combate a la desigualdad. Inclusive implícitamente muchos hacedores de política piensan que es posible combatir la pobreza sin combatir la desigualdad y que esta última ha sido un factor estructural insuperable de la región.

Lo cierto es que América Latina sufre de un exceso de pobreza, por su exceso de desigualdad (Birdsall y Londoño, 1997), que sin combatir lo segundo las posibilidades de ser efectivos en lo primero son muy limitadas y que a la vez la inequidad en sí misma es un obstáculo importante para un crecimiento dinámico, una goberna-

bilidad democrática sólida capaz de construir instituciones públicas modernas e independientes y un desarrollo humano sostenible.

El enfoque de Desarrollo Humano, basado en la conceptualización de los *funcionamientos* y *capacidades* de Amartya Sen, establece que las personas deben tener un conjunto equitativo de opciones sobre las cuales elegir su plan de vida, además de tener la capacidad y la libertad para ejercer tal decisión. Bajo este enfoque, las condiciones geográficas, económicas, sociales, étnicas o de género, no deben determinar la magnitud del conjunto de oportunidades disponibles para las personas. Esa es, normativamente, la dimensión sobre la cual se mide la desigualdad.

Bajo esta lógica, ampliamente promovida por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) desde 1990, la tarea pública y social trasciende el ámbito puramente económico y lleva a discutir la autonomía, la participación política y el reconocimiento social como funcionamientos indispensables. Si nos enfocamos en el índice de desarrollo humano, se destacan además tres indicadores específicos como canales a través de los cuales la desigualdad puede ser transmitida entre generaciones: acceso a oportunidades de generación de ingreso, acceso a educación y acceso a la salud. Estos indicadores representan áreas fundamentales de política pública sobre las cuales los gobiernos poseen instrumentos de intervención específicos y que pueden utilizarse para promoción de la equidad.

El enfoque de desarrollo humano tiene una característica relevante: el énfasis puesto sobre condiciones *ex ante* y la relevancia sobre el proceso para generar bienestar. Por lo tanto, no es únicamente el acceso a recursos lo que importa, sino también la existencia de un conjunto equitativo de opciones *ex ante* y la posibilidad de un proceso justo. Es decir, condena la existencia de discriminación y de exclusión en el proceso económico y político.

Los retos para la política pública, en términos de reducción de la desigualdad de manera sostenible, se pueden dividir para fines de ordenar la discusión, en tres componentes: intervenciones antes del mercado, en el mercado y después del mercado.

VII. LAS INTERVENCIONES «ANTES DEL MERCADO»

La naturaleza *ex ante* de la igualdad de oportunidades y del enfoque de desarrollo humano resaltan la importancia de las condiciones iniciales de individuos y grupos sociales, las mismas que el Estado tiene la tarea fundamental de equilibrar para que los individuos no se enfrenten a obstáculos insuperables. Así, igualar las condiciones iniciales es una tarea pública central.

Un ejemplo de políticas en este sentido son los programas de transferencias condicionadas en efectivo (TCE). Alrededor de 97 millones de personas son beneficiarias de estos programas en América Latina y el Caribe. *Misiones Barrio Adentro* en Venezuela, *Progres-Oportunidades* en México, *Chile Solidario* en Chile, *Bolsa Escuela-Bolsa Familia* en Brasil, *Solidaridad* en República Dominicana, *Bono Solidario* en Ecuador, el *PRAF* en Honduras o *Familias en Acción* en Colombia son ejemplos de intervenciones antes del mercado, cuyo objetivo específico es «romper el círculo vicioso intergeneracional de la pobreza».

Los resultados de estos programas son positivos en algunas dimensiones. Por un lado, el efecto sobre indicadores sociales específicos, como asistencia escolar y reducción de la desnutrición, han sido favorables. Ya se ha señalado, además, que constituyen un instrumento clave de las políticas contracíclicas que la región ha desplegado frente a la crisis. Pese a estos logros, es necesario avanzar hacia nuevas etapas en los programas de TCE en las cuales los encargados de formular las políticas y los analistas apuntan a dos aspectos subestimados hasta ahora: i) el tema de la oferta y del papel central que finalmente juega la calidad en la prestación de los servicios públicos y ii) la idea de crear componentes dentro de los esquemas de TCE que permitan incorporar de manera efectiva y rápida a personas afectadas por los choques sistémicos para evitar que las familias y las personas tomen decisiones que tienen efectos permanentes sobre su bienestar futuro. El tercer elemento que quisiera incorporar a esta agenda y que ha sido marginalizado en la discusión de las políticas públicas por la equidad es la importancia de la educación terciaria.

Con respecto a la baja o heterogénea calidad en la provisión de los servicios, sobre todo educativos y de salud, ello podría frustrar los éxitos de los programas de TCE. Por ejemplo, algunos indicadores educativos muestran que, mientras los niveles de asistencia escolar de los niños aumentan, el contenido y composición de los conocimientos que adquieren no necesariamente incidirá en su mejor incorporación al mercado laboral en un futuro.

Lamentablemente, diferencias en la calidad educativa podrían más bien reproducir patrones históricos de desigualdad y exclusión. Por ejemplo, en educación primaria y secundaria, el mejor desempeño de las escuelas se presenta en aquellas que son privadas y que están asentadas en zonas urbanas, mientras que la parte inferior de la distribución de los logros educativos está caracterizada por las escuelas rurales y con participación de prevalencia indígena. La provisión de servicios públicos, por tanto, está siendo incapaz de compensar las condiciones iniciales, reproduciendo así patrones no deseables. Condiciones similares a éstas ocurren en el sistema de salud pública.

Por otro lado, persisten aún importantes deficiencias también en la cobertura de los servicios públicos. El énfasis puesto sobre intervenciones por el lado de la demanda ha subestimado la importancia de intervenciones más efectivas por el lado de la oferta y de las inversiones necesarias para aumentar la cobertura y calidad de la prestación pública de servicios educativos y de salud. En países como República Dominicana, Honduras o Nicaragua, resulta necesario cerrar las brechas en cobertura mientras se estimula la demanda por servicios. Aun más, en países con menores problemas de cobertura, el incremento en la demanda por servicios sin intervenciones adecuadas por el lado de la oferta podría producir el deterioro en la calidad de los mismos. En México, por ejemplo, dados los bajos niveles de inversión en el sector educativo, alrededor del 30% del total de cobertura en educación secundaria pública está compuesto actualmente por esquemas de educación a distancia (Telesecundaria), lo cual ha demostrado ser adecuado sólo en contextos específicos, pero no para un aumento masivo en la oferta.

Finalmente, en este aspecto es fundamental destacar la potencial miopía del análisis de incidencia del gasto desde una perspectiva es-

tática y de corto plazo. El análisis de incidencia, que identifica los grupos de población que se benefician de manera directa del ejercicio del gasto público de acuerdo a sus características y posición en la distribución, no considera los efectos de mediano y largo plazo del ejercicio de dicho gasto en dimensiones que deben considerarse inversión pública en vez de gasto corriente. Un ejemplo clásico es el de la educación terciaria. En la región latinoamericana, como en otras partes del mundo, la desigualdad se refleja en el hecho de que los grupos con menores recursos abandonan la escuela antes de llegar al nivel terciario. Por lo tanto, el gasto en educación terciaria incide sobre grupos relativamente mejor posicionados en la distribución del ingreso. Desde una perspectiva de incidencia clásica, de corto plazo, éste se considera entonces un gasto regresivo. Sin embargo, estudios recientes han reforzado la noción de que la expansión de la cobertura de educación terciaria tiene un papel crucial en la reducción de la desigualdad en el mediano plazo. En el caso de Chile, por ejemplo, más de la mitad de la reducción en la desigualdad salarial observada en los últimos años se debe a la notable expansión de la matrícula en educación terciaria, técnica y universitaria, a partir del regreso de la democracia en 1990 (Eberhard y Engel, 2008). Así, las nociones tradicionales de regresividad y progresividad deben incluir aspectos que trasciendan el análisis estático de incidencia. Es así cómo desde una perspectiva distributiva y desde una perspectiva más amplia de desarrollo la educación terciaria debe volver como prioridad al debate de la política pública después de años de abandono.

VIII. INTERVENCIONES EN EL MERCADO: CALIDAD DEL EMPLEO Y CONDICIONES COMPETITIVAS

Es claro que el principal objetivo de los esquemas de TCE, y otras intervenciones antes del mercado, es romper la dinámica de la pobreza y la desigualdad. Esto sólo puede ser posible si la economía como un todo crea las oportunidades para que las personas sean capaces de generar ingresos bajo condiciones de elevada productivi-

dad y menor vulnerabilidad. En esta área, por tanto, se encuentra un gran desafío: vincular las políticas sociales con las económicas de una manera significativa.

La tasa de desempleo abierto en la región pasó de 10,2% en el año 2000, a 9,1% en 2005 y 7,9% en 2007. Obviamente, esa tasa ha aumentado por efecto de la crisis y en 2009 alcanzó el 8,3%. Más allá de esas elevadas tasa de desempleo, lo más grave es que los empleos que se han generado no han tenido la calidad requerida, siendo por lo general empleo precario. De cara a la recuperación económica, el reto más importante para la región en este ámbito es establecer un vínculo entre el crecimiento y la creación de empleos de calidad que en el periodo expansivo anterior a la crisis no se logró.

Los sistemas de protección social en la región se han vuelto muy segmentados. Por su parte, el trabajo informal, con salarios bajos y carentes de protección social, es la regla más que la excepción. En efecto, en 2006 la informalidad fue estimada en niveles de entre 45% y 57% del total de empleos en las zonas urbanas. Si se atiende a la experiencia de crisis anteriores, el empleo informal puede incrementarse aún más por efecto de la desaceleración económica.

En la región existen condiciones para establecer un sistema de protección social que desvincule tal protección con el estatus laboral. Hay oportunidades para establecer un sistema de cobertura universal que incluya varios pilares de financiamiento y garantice una pensión para el retiro y el acceso a servicios de salud. Un sistema basado simultáneamente en la solidaridad y en condiciones de eficiencia sería capaz de reducir la vulnerabilidad de la población, mientras incrementa al mismo tiempo la productividad global. Cabe señalar que los gastos catastróficos de bolsillo debido a problemas de salud, por ejemplo, representan en algunos casos alrededor del 60% del gasto total en esta materia en los países de la región y una razón importante de la caída por debajo de la línea de pobreza para los sectores vulnerables de la población que se sitúan alrededor de esta línea.

Además de la relevancia del empleo y la protección social, hay un papel clave que debe desempeñar el Estado para garantizar el buen funcionamiento de los mercados: la regulación de monopolios naturales y el establecimiento de condiciones competitivas. La evi-

dencia muestra que en países como México, las instituciones encargadas de la regulación y la competencia muestran signos de captura, con grandes incrementos en los ingresos de las empresas monopólicas, frustrando el desarrollo y la expansión de las empresas competitivas de menor tamaño y perjudicando así el bienestar de los consumidores.

Otro aspecto fundamental de la intervención en el mercado se refiere a políticas institucionales de eliminación de la discriminación, establecimiento de estatutos de discriminación positiva cuando se requiera compensar equilibrios históricos de desventaja a grupos específicos, y políticas que permitan la conciliación entre trabajo y familia que favorezca un equilibrio de género económicamente incluyente y socialmente más avanzado.

IX. INTERVENCIONES DESPUÉS DEL MERCADO: EL PAPEL COMPENSATORIO DE LAS POLÍTICAS DISTRIBUTIVAS

El Estado tiene un papel central para compensar ciertas dinámicas de mercado y redistribuir *ex post* a través de regímenes fiscales eficientes y equitativos y mediante la provisión de bienes públicos. En este sentido, el primer reto que la región enfrenta es la debilidad fiscal para poder superar los retos planteados. Como se señaló, la recaudación como porcentaje del PIB continúa siendo relativamente baja, con un promedio regional por debajo del 20% (CEPAL, 2008). La crisis económica ha supuesto, como se detalló en secciones anteriores, una significativa merma de los ingresos fiscales, en particular en algunos países. El gasto, por otro lado, mantiene importantes componentes regresivos debido a razones históricas y políticas. Por mencionar un caso, los subsidios al consumo eléctrico en zonas urbanas o a la irrigación en zonas agrícolas son ejemplos de gastos regresivos que representan una importante proporción del esfuerzo fiscal, sin resultados distributivos favorables.

La importancia relativa de los impuestos indirectos es una esfera de acción que debe ser revisada. En general, estructuras de impuestos regresivos y baja captación de ingresos, combinado con un lige-

ro impacto distributivo del gasto, hace de la actual situación un débil punto de partida. El papel del Estado en la distribución *ex post* resulta fundamental para garantizar una mejor distribución en el largo plazo. La necesidad de lograr un nuevo pacto fiscal es por lo tanto indispensable, sin embargo para ello no sólo se debe acordar la estructura impositiva sino también la provisión de los servicios de calidad que demanda la población y los instrumentos de control y transparencia que combatan la corrupción y la percepción ciudadana de que los impuestos van no a satisfacer sus necesidades sino que van a parar a los bolsillos de unos pocos. Sin poder entrar por limitaciones de espacio a todos los aspectos mencionados es necesario plantear para la discusión dos aspectos centrales en este tema: i) que para lograr un nuevo pacto fiscal la provisión de servicios públicos no puede estar limitada a los sectores de menores ingresos. Un nuevo pacto fiscal sólo tiene posibilidades de éxito si supera la situación de fragmentación actual en la cual los sectores de altos ingresos pagan pocos impuestos y demandan pocos servicios del Estado, los sectores medios pagan impuestos pero se ven crecientemente excluidos de los servicios públicos ya sea por una equivocada focalización de la política pública o por un deterioro en la calidad de los servicios⁸, y por último están los sectores de menores ingresos que aportan poco al fisco y terminan recibiendo servicios de baja calidad. ii) la provisión de bienes públicos es un elemento fundamental de un desarrollo humano incluyente y sostenible. La superación del deterioro de las instituciones del Estado encargadas de la provisión de servicios públicos básicos para la población es una tarea impostergable. En este marco la falta de una provisión efectiva y eficaz de justicia y de seguridad ciudadana se han convertido en un problema central de la convivencia y del ejercicio de derechos fundamentales de ciudadanía en la región.

⁸ Hirschman decía que cuando un servicio público se deteriora los primeros que se salen del servicio son los que tienen dinero para proveerse de un servicio privado, si el servicio se sigue deteriorando los segundos que se salen son los sectores medios que son los que tienen voz para exigir un servicio de calidad y que hacen un sacrificio para poder comprar los servicios de calidad que requieren y que al final los únicos que siguen usando el servicio público cuando esto sucede son los que no tienen dinero ni voz para poder proveerse o exigir un servicio de calidad.

X. HACIA EL DESARROLLO INCLUYENTE Y SOSTENIBLE EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

En este capítulo se han planteado tendencias recientes de crecimiento y distribución en la región latinoamericana, incluyendo los efectos más inmediatos de la crisis económica, además de mostrar los cuellos de botella estructurales que no permiten sostener dinámicas positivas. Las crisis han hecho evidentes algunas debilidades cuyo abordaje es indispensable y urgente. Un enfoque integrado de políticas sociales y económicas, en virtud de una clara estrategia de desarrollo humano equitativo, implica el fortalecimiento del Estado, de sus instituciones y una mejora sustancial en la gobernabilidad democrática. Los estados de la región requieren, por tanto, aumentar su capacidad de hacer legítimas, eficientes y eficaces las decisiones para afrontar los diversos problemas económicos y sociales que padecen sus habitantes.

Claro está que en el centro de esta tarea anida la importancia decisiva de la política y su poder constructivo, lo que además supondría en la región, que la política se haga cargo de la pluralidad y la diversidad constitutiva de nuestras naciones.

Ojalá, parafraseando a Raúl Prebisch, que esta vez, las ideas (y la acción) no vayan a la zaga de los hechos en América Latina.

BIBLIOGRAFÍA

- Agüero, Jorge y Martín Valdivia (2009): *Microeconomic Impacts of Macroeconomic Crisis: Evidence from Peru*. Documento preparado para el proyecto «The Effects of the Economic Crisis on Household's Well-being in Latin America and the Caribbean», Nueva York, PNUD-RBLAC.
- Arceo-Gómez, Eva O. (2009): *Impact of Economic Crisis on Mortality: The Case of Mexico*. Documento preparado para el proyecto «The Effects of the Economic Crisis on Household's Well-being in Latin America and the Caribbean», Nueva York, PNUD-RBLAC.

- Banco Mundial (2009a): *Global Economic Prospects 2009: Commodities at the Crossroads*, Washington DC, World Bank.
- (2009b): *Swimming against the Tide: How Developing Countries are Coping with the Global Crisis. Background paper prepared for the G20 Finance Ministers and Central Bank Governors Meeting*, Horsham, UK, 13-14 de marzo.
- (2009c): *The Global Financial and Economic Storm: How Bad is the Weather in Latin America and the Caribbean?*, Washington DC, World Bank, 22 de abril.
- (2009d): «Migration and Remittances Trends 2009», *Migration and Development Brief*, núm. 11, noviembre.
- Birdsall, Nancy y Juan Luis Londoño (1997): «Asset Inequality does Matter: Lessons from Latin America», *American Economic Review*, vol. 87, núm. 2.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe de Naciones Unidas (2000): *El papel de la política fiscal en el contexto de la crisis mundial: consecuencias y perspectivas*, Santiago de Chile, CEPAL.
- (2008): *Panorama Social de América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, CEPAL.
- (2009a): «Economic Survey of Latin America and the Caribbean: Policies for Creating Quality Jobs», Briefing Paper 2008-2009.
- (2009b): *Latin America and the Caribbean in the World Economy 2008-2009. Crisis and Opportunities for Regional Cooperation*, Santiago de Chile, CEPAL, Briefing Paper.
- (2009c): *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, CEPAL.
- Cruces, Guillermo y Pablo Gluzmann (2009): *The Impact of Aggregate Economic Crisis on the Wellbeing of Children: The Case of Argentina Microeconomic*. Documento preparado para el proyecto «The Effects of the Economic Crisis on Household's Well-being in Latin America and the Caribbean», Nueva York, PNUD-RBLAC.
- Eberhard, Juan y Eduardo Engel (2008): *The Educational Transition and the Decreasing Wage Inequality in Chile*. Documento preparado para el Proyecto «Markets, the State, and the Dynamics of Inequality», Nueva York, PNUD-RBLAC.
- Economist Intelligence Unit (2009): *Country and Region Reports*, octubre.
- Fernández, Almudena y Luis Felipe López-Calva (2009): *Transitory Shocks, Permanent Effects: Impact of the Economic Crisis on the Well-Being of Households in Latin America and the Caribbean: Summary of Country Studies*, Nueva York, PNUD-RBLAC.
- , Samantha Lach y Luis Felipe López-Calva (2009): *Farewell to 2009: Impacts of the Global Crisis in Latin America and the Caribbean*, Nueva York, PNUD-RBLAC.

- Fondo Monetario Internacional (2009): *World Economic Outlook*, Washington, DC, abril y octubre.
- Gómez Sabaini, Juan Carlos y Juan Pablo Jiménez (2009): *The Role of Tax Policy in the Context of the Global Crisis: Consequences and Prospects*, Santiago de Chile, CEPAL, documento LC/L.3037, mayo.
- HSBC (2009a): *Latin American Insight Report: Up the down Staircase*, tercer trimestre.
- (2009b): *Latin American Insight Report: Costs of Eccentricity*, cuarto trimestre.
- Kim, Namsuk y Marta Serra-García (2009): *Economic Crisis, Health and Education in Jamaica*. Documento preparado para el proyecto «The Effects of the Economic Crisis on Household's Well-being in Latin America and the Caribbean», Nueva York, PNUD-RBLAC.
- Meins, Robert (2009): *Remittances in Times of Financial Instability*, Washington, DC Banco Interamericano de Desarrollo (BID)/Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN), marzo.
- Ocampo, Jose Antonio (2009): «Latin America and the Global Financial Crisis», *Cambridge Journal of Economics* 2009, núm. 33, pp. 703-724.
- Pinheiro Firpo, Sergio y André Potela Souza (2009): *The Impact of Economic Crisis on the Wellbeing Outcomes in Brasil*. Documento preparado para el proyecto «The Effects of the Economic Crisis on Household's Well-being in Latin America and the Caribbean», Nueva York, PNUD-RBLAC.

4. POBREZA Y COHESIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

ERNESTO OTTONE* Y ANA SOJO**

A pesar de los numerosos avances en el desarrollo social y económico experimentados a lo largo de las últimas cuatro décadas —que denotan incluso una cierta convergencia en lo social respecto de las tendencias de los países desarrollados— las tasas de crecimiento promedio de América Latina y el Caribe son mediocres y volátiles. Por su parte, arraigadas y graves desigualdades sociales hacen que, parafraseando a Fajnzylber, el desarrollo latinoamericano continúe adoleciendo de un «casillero vacío», al no conjugar adecuadamente el crecimiento con la equidad. Así, la elevada concentración del ingreso impide disminuir más la pobreza absoluta y la exclusión y, con escasas excepciones, tiende a exacerbarse con la globalización.

Pero aún en el marco de mejoras en los indicadores básicos de calidad de vida, ante un reordenamiento productivo a escala mundial sometido a permanentes y vertiginosos cambios relacionados con la innovación tecnológica y con la volatilidad, son cruciales las percepciones y vivencias de los individuos acerca del control relativo de sus condiciones de su bienestar, de las retribuciones laborales que reciben respecto del esfuerzo que han realizado, del reconocimiento social de que disfrutan y que trasciende las meras condiciones materiales de vida, de si disponen o no de instrumentos de pro-

* Profesor visitante IHEAL, Universidad Sorbonne Nouvelle y profesor de la Universidad Diego Portales, Santiago de Chile. Ex Secretario Ejecutivo adjunto de la CEPAL.

** Funcionaria de la División de Desarrollo Social de la CEPAL, Santiago de Chile.

tección social para encarar —más allá de su biografía individual— los riesgos relacionados con la salud, el desempleo, la vejez y otros que emergen a lo largo de la vida.

Las prácticas de exclusión y de discriminación hacia determinados grupos sociales (las mujeres, las poblaciones indígenas, los pobres, los adultos mayores, los discapacitados, las minorías religiosas o étnicas) expresan una falta de reconocimiento y desvaloración del otro, y se basan casi siempre en características adscriptivas que obedecen a representaciones simbólicas y culturales penetradas por estigmas y estereotipos. Enraizada en la cultura, las costumbres, las tradiciones y las instituciones, la exclusión se expresa en brechas sociales, cuyas diversas dimensiones abarcan las oportunidades socioeconómicas y la desigualdad de recursos destinados a la inversión social. Las políticas públicas encaran tanto el reto de atacar en su raíz las diversas manifestaciones de exclusión, como el imperativo de actuar también sobre su distribución socioeconómica.

La CEPAL ha abordado en un reciente libro esta temática, subrayando que estas exclusiones fracturan la sociedad y erosionan el sentido de pertenencia a la sociedad por parte de quienes la sufren, lo cual plantea el imperativo de consolidar en la región lazos sociales que refuercen la confianza y la reciprocidad y de lograr una inclusión social asentada en el goce de niveles dignos de bienestar social por parte de los ciudadanos, en el respeto y recíproco reconocimiento de la diversidad social, y en una comunidad de valores y de normas. A tal fin, la CEPAL acude al concepto de cohesión social, que define como la dialéctica entre mecanismos instituidos de inclusión/exclusión sociales y los comportamientos, valoraciones y disposiciones de los individuos frente al modo en que ellos operan y que determinan el sentido de pertenencia, todo lo cual trasciende la satisfacción material en sentido estricto (CEPAL, 2007: 16-17).

No obstante, cabe precaver el establecer vínculos directos entre ciertas condiciones económicas adversas y los sentimientos de inseguridad o de desafecto y rechazo respecto del «estado de las cosas» que pudieran generar, o bien respecto de las articulaciones políticas a que puedan dar lugar. Porque las mediaciones políticas, ideológicas, simbólicas y discursivas son determinantes en la dia-

lética entre los mecanismos de exclusión/inclusión y el sentido de pertenencia, dialéctica que articula en último término la lógica de la pertenencia y la relación entre universalismo y diferencia en las sociedades (Ottone y Sojo, 2007)¹. El reconocimiento democrático de las diferencias y singularidades debe partir de la diversidad como esencia de la complejidad social de los individuos, en la cual puede fundarse la libertad de pertenencia y de elección de las personas, según las prioridades y rangos que cada cual otorgue a sus diversas pertenencias sociales respetando las de los demás, conforme a las reglas del juego de la convivencia democrática (CEPAL, 2007)².

De todas las posibles aristas de esta temática, nos centraremos en esta oportunidad en el eje inclusión/exclusión, analizando la trayectoria de la pobreza y su vínculo con algunas dimensiones de género, y algunas materias pendientes en educación cruciales para la cohesión social.

I. TENDENCIAS DE LA POBREZA MEDIDA POR INGRESOS, A ESCALA REGIONAL Y DE LOS PAÍSES AL AÑO 2006

I.1. *Causas de la reciente disminución de la pobreza y la indigencia*³

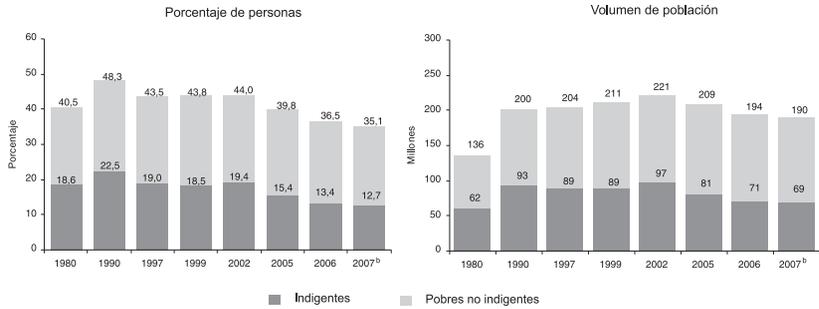
A pesar de los altos niveles que siguen prevaleciendo, desde una perspectiva de más largo plazo la comparación entre los años 2005 y 2006 con 1980 y 1990 permite observar reducciones significativas de la pobreza. En 2006, la pobreza y la indigencia mostraron una apreciable tendencia al descenso, cuando un 36,5% de la población era pobre y un 13,4% indigente (gráfico 1 y cuadro 1). Así, 194 mi-

¹ Respecto de la relevancia que ha adquirido en la región la temática de la identidad social para la cohesión social véase Ottone y Sojo (2007).

² CEPAL adopta en ese sentido la crítica a la miniaturización de las identidades sociales y su vínculo potencial con la violencia realizada por Sen (2006).

³ Esta parte se basa en CEPAL (2008).

GRÁFICO 1. *América Latina: evolución de la pobreza y de la indigencia, 1980-2007^a*



^a Estimación correspondiente a 18 países de la región más Haití. Las cifras situadas sobre la sección de color más claro de las barras representan el porcentaje y el número total de personas pobres (indigentes más pobres no indigentes).

^b Proyecciones.

FUENTE: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), con base en tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

llones de personas eran pobres y de ellas, 71 millones indigentes. En casi todos los países, ello representó una continuidad de la baja que ya se había registrado en 2005, en claro contraste con el estancamiento de años anteriores⁴.

En comparación con 2002, las mejoras más notables se dan en el área urbana de Argentina, en que la pobreza se redujo un 24,4% y la indigencia un 13,7%. De esta manera, se logró contrarrestar el deterioro del periodo 1999-2002, ya que la tasa de pobreza de 2006 es 2,7 puntos porcentuales inferior a la de 1999, aun cuando la indigencia todavía supera a aquella en 0,6 puntos (véase el gráfico 2).

⁴ En 12 países —Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México, Panamá, Perú, República Bolivariana de Venezuela, República Dominicana y Uruguay—, las cifras de 2006 corresponden a una combinación de estimaciones basadas en las encuestas de hogares de ese año, y en el resto, a proyecciones efectuadas a partir de encuestas anteriores. Las nuevas tasas de pobreza e indigencia son menores a las antes previstas para 2006, que alcanzaban un 38,5% y un 14,7%, respectivamente.

CUADRO 1. *América Latina: incidencia de la pobreza y la indigencia, 1980-2006*^a

	Porcentaje de personas					
	Pobres ^b			Indigentes ^c		
	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural
1980	40,5	29,8	59,9	18,6	10,6	32,7
1990	48,3	41,4	65,4	22,5	15,3	40,4
1997	43,5	36,5	63,0	19,0	12,3	37,6
1999	43,8	37,1	63,7	18,5	11,9	38,3
2002	44,0	38,4	61,8	19,4	13,5	37,9
2004	42,0	36,9	58,7	16,9	12,0	33,1
2005	39,8	34,1	58,8	15,4	10,3	32,5
2006	36,5	31,1	54,4	13,4	8,6	29,4

^a Estimación correspondiente a 18 países de la región más Haití.

^b Porcentaje de personas cuyo ingreso es inferior a la línea de pobreza. Incluye a las que se encuentran en situación de indigencia.

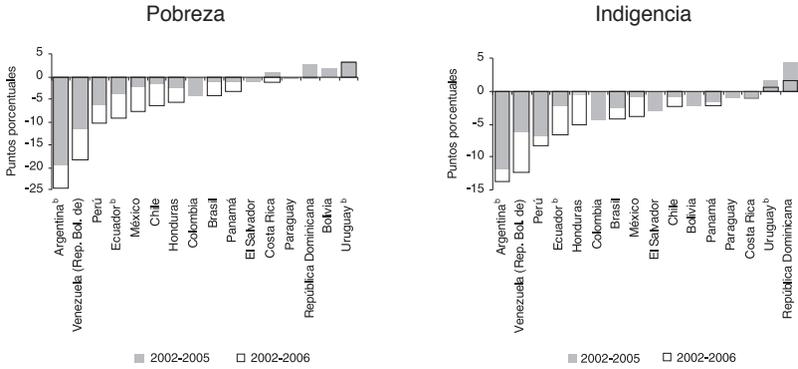
^c Porcentaje de personas cuyo ingreso es inferior a la línea de indigencia.

FUENTE: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), con base en tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Por su parte, en la República Bolivariana de Venezuela entre 2002 y 2006 la pobreza y la indigencia disminuyeron un 18,4% y un 12,3% respectivamente. Ambos países son seguidos por México, Chile y Honduras, que entre 2000-2002 y 2006 lograron una reducción de la pobreza superior a 5 puntos porcentuales⁵. Con excepción de Perú, más de la mitad del avance logrado por los países se produjo en el ciclo más reciente. En Chile, 5 de los 6,5 puntos porcentuales de disminución de la pobreza en 2000 a 2006 correspon-

⁵ Las cifras de Perú a partir de 2004 en adelante no son enteramente comparables con las de años anteriores, ya que las primeras se refieren al año completo y las segundas únicamente al último trimestre. Sin embargo, cabe esperar que no habrá mayores diferencias entre las estimaciones trimestrales y anuales. A manera de ejemplo, en 2006 las tasas de indigencia y pobreza estimadas para el año completo fueron 0,7 y 1,5 puntos porcentuales superiores a las del último trimestre, respectivamente.

GRÁFICO 2. *América Latina (16 países): evolución de la pobreza y la indigencia, alrededor de 2002-2005 y de 2002-2006^a*



^a Los datos en torno a 2002 corresponden a las estimaciones disponibles más recientes de 2000-2002. Los datos en torno a 2005 reflejan las estimaciones más recientes de 2003-2005.

^b Área urbana.

FUENTE: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), con base en tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

den al periodo 2003-2006⁶. También en esos países se redujo de forma significativa la proporción de indigentes, sobre todo en Perú, Ecuador y Honduras. También es notable el resultado de Chile, pues si bien la disminución expresada en términos absolutos es de 2,4 puntos porcentuales, representa una caída del 43% respecto de la tasa de indigencia de 2000 (gráfico 2).

En Brasil, de 2001 al 2006 tanto la pobreza como la indigencia disminuyeron un 4,2%, avance con significativas repercusiones a nivel regional, ya que implica una baja de seis millones del número de personas indigentes. También en Costa Rica y República Dominicana se redujo la pobreza entre 2002 y 2006, pero menos que en los países mencionados anteriormente. En República Dominicana en 2002-2004 incluso se registró un leve aumento de

⁶ En Chile, solamente se cuenta con estimaciones de indigencia y pobreza correspondientes a los años 2000, 2003 y 2006, por lo que no es posible hacer un análisis de lo sucedido durante esos periodos.

la indigencia que las mejoras recientes no han logrado contrarrestar; tampoco en Uruguay la disminución de las tasas de pobreza e indigencia en 2005 y 2006 ha permitido recuperar los niveles registrados en 2002.

Cabe destacar que ello se ha acompañado en varios países de una mejora de la distribución del ingreso. Entre 2002 y 2006, se redujo la concentración significativamente en Argentina (datos del área urbana), Brasil, Chile y República Bolivariana de Venezuela⁷; la reducción fue muy notable en Argentina (de 0,58 a 0,52 del índice de Gini) y República Bolivariana de Venezuela donde representan alrededor de un 10% del valor del indicador, mientras que en Brasil y Chile fue del orden del 6% y el 7%, respectivamente. En los demás países en que existe información disponible no se registraron variaciones significativas al 2006 en la distribución del ingreso, excepto en República Dominicana, donde tendió a aumentar la concentración.

Mejorar las oportunidades productivas de las personas tiene un efecto claro sobre la cohesión social porque refuerza el sentido de pertenencia, cuando las personas se benefician de los frutos del desarrollo mediante los ingresos asociados con el empleo. De allí la relevancia de entender si estas tendencias de reducción de la pobreza revelan una mejora de estas oportunidades en la región. Sin embargo, no fueron fundamentalmente cambios importantes de las oportunidades productivas o de la productividad los que explican las reducciones de la pobreza. Por encima de la diversidad de situaciones reseñadas por el cuadro 2, la recomposición de las familias y el incremento de la participación en el mercado de trabajo destacan como las principales causas de la evolución de la pobreza en el período 1990-2005. Al disminuir los dependientes en el hogar, aumentaron los miembros activos de las familias en el mercado laboral, fenómeno que se denomina bono demográfico.

⁷ El índice de Gini, indicador que se utiliza con mayor frecuencia para medir la desigualdad en la distribución del ingreso, toma un valor mínimo de 0 (máxima igualdad) y un máximo de 1 (máxima desigualdad). Para mayor información sobre este y otros indicadores de la desigualdad, véase el recuadro I.7 del *Panorama social de América Latina, 2006*.

CUADRO 2. *América Latina (16 países): tipología según tendencias de la tasa global de ocupación, ingresos laborales por ocupado e ingresos laborales en los deciles que incluyen hogares pobres, 1990-2005*

<i>Tendencia de la pobreza (promedio anual)/ Países^a</i>	<i>Pobreza inicial^b</i>	<i>Tasa global de ocupación^c</i>	<i>Ingresos laborales por ocupado</i>	<i>Ingresos no laborales per cápita</i>	<i>Pobreza final^d</i>
Fuerte reducción^d (variación superior al -1,5% anual)					
Chile 1990-2003.....	38,3	++	++	++	18,6
Ecuador 1990-2005.....	61,8	++	+	+	45,1
Brasil 1990-2005.....	47,4	++	+	++	36,2
Panamá 1991-2005.....	42,8	++	—	+	32,7
México 1989-2005.....	47,4	++	—	+	35,5
Leve reducción^d (variación entre un -1,5% y un -0,5% anual)					
El Salvador 1995-2004....	54,0	+	—	+	47,5
Costa Rica 1990-2005....	26,2	+	+ —	+	21,1
Colombia 1991-2005.....	55,6	+	=	+	46,8
Guatemala 1989-2002....	70,3	++	=	++	58,4
Nicaragua 1993-2001.....	73,6	++	— —	=	69,3
Honduras 1990-2003.....	80,5	++	— —	++	74,6
Sin progresos^d (variación entre un -0,5% y un 0,5% anual)					
Venezuela (Rep. Bolivariana de) 1990-2005....	40,0	++	— —	—	37,1
Bolivia 1989-2004.....	52,1	++	— —	+	51,6
Argentina 1990-2005.....	21,1	+	—	=	22,6
Uruguay 1990-2005.....	17,8	=	—	+	19,1
Aumento (variación superior a un 0,5% anual)					
Paraguay 1990-2005.....	42,2	+ —	— —	+	47,7

NOTA: ++: avance significativo; +: avance; = / + -: sin cambios/avances y retrocesos; -: retroceso; — -: retroceso significativo.

^a Por cuestiones relacionadas con los años de aplicación de las encuestas, los valores de pobreza inicial y final no consideran en todos los países los años 1990 y 2005.

^b Estos porcentajes pueden no coincidir con los presentados en el *Panorama social de América Latina, 2006*, debido al distinto tratamiento del servicio doméstico. En el caso de Guatemala, fue preciso hacer ajustes en el procesamiento de datos para compensar la ausencia de mediciones que incluyeran a la población menor de 10 años en 1989 y de 7 años en 2002.

^c Corresponde a la cantidad de ocupados respecto de la población total.

^d La tasa de reducción anual de la pobreza total para cada país, que permitió la clasificación de los países en grupos, se estimó con base en la fórmula: $TRA = PF - PI / PI * 100/a$, donde TRA = reducción anual de la pobreza, PF = porcentaje de pobreza final, PI = porcentaje de pobreza inicial y a = número de años contenidos en el periodo.

FUENTE: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), con base en tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Con las excepciones de Chile, Brasil y las áreas urbanas del Ecuador —que lograron importantes reducciones de la pobreza desde los años noventa—, tampoco se detectan aumentos de los ingresos laborales por ocupado que beneficien a las familias más pobres, lo cual es crucial desde el punto de vista de la cohesión social.

Por su parte, el ingreso no laboral en los estratos pobres se incrementó además de forma más o menos generalizada, componente que abarca una amplia variedad de fuentes de ingresos tales como transferencias monetarias estatales, remesas, entre otros. Es decir, son políticas de transferencias condicionadas o a la expulsión de mano de obra que atrae remesas, y no sendas mejoras del mercado de trabajo lo que aumentan los ingresos de los pobres.

1.2. *En el otro platillo de la balanza: el alza mundial de precios de los alimentos y su impacto negativo en la pobreza*⁸

Desafortunadamente, el alza de los precios a escala mundial puede marcar una clara inflexión de la tendencia positiva a la reducción de la pobreza y de indigencia, en la medida que representa un choque de ingreso que afecta de manera desproporcionada a la población pobre y vulnerable. La capacidad de satisfacer la demanda potencial de alimentos difiere conforme al nivel de desarrollo, la productividad agrícola de las economías y los ingresos de la población. En ese sentido, la inusitada y creciente alza de los precios de los alimentos que se observa en el mundo plantea obstáculos para reducir la indigencia y pende como espada de Damocles en América Latina y el Caribe, ya que en ciertas circunstancias puede provocar un rápido incremento de la pobreza extrema, del hambre y de la desnutrición.

De manera pertinente y hace ya varias décadas, Amartya Sen y Jean Dréze subrayaron que las hambrunas no son un fenómeno propio de países con regímenes políticos democráticos (Sen, 1982). Pero la compleja constelación que subyace tras las alzas contemporáneas de los precios de los alimentos, sin duda, pondrá también a

⁸ Esta parte se toma de Naciones Unidas (2008: 29-34).

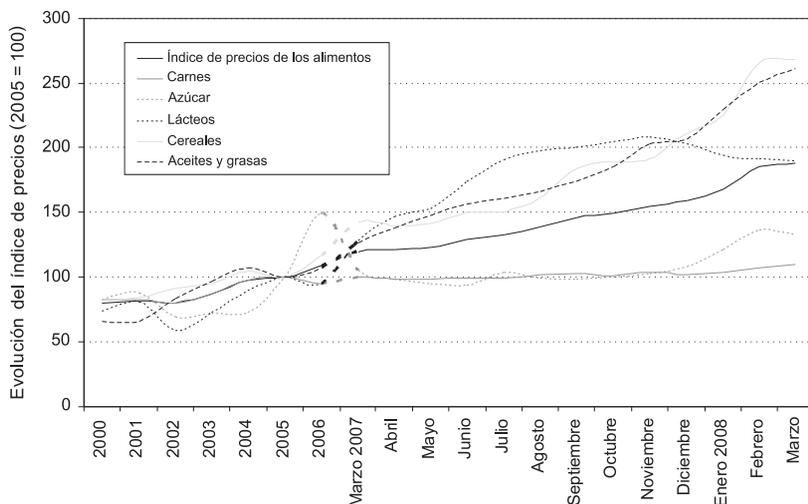
los regímenes democráticos ante tensiones y desafíos inéditos en materia de equidad y de cohesión social, para poder evitar el empobrecimiento, los riesgos nutricionales y, en el peor de los casos, las hambrunas. De allí que sea perentorio preguntarse por los factores que han provocado tan inusitada y creciente alza.

Acorde con cálculos de la FAO, el alza de los precios de los alimentos ocurrida en los mercados internacionales —que ha sufrido una clara inflexión desde 2005— pone en riesgo los avances en materia de nutrición logrados con tanto esfuerzo por la región. Este aumento de los precios se ha producido bajo la presión de una demanda que supera la oferta de productos de base, sobre todo de maíz, arroz, soja y trigo, y marca un sustancial paso atrás en cuanto al acceso a la canasta básica de alimentos y —más en general— en cuanto a la seguridad alimentaria y nutricional, especialmente de los pobres, que son demandantes netos de alimentos, es decir, aquellos desprovistos de tierra, asalariados con empleos precarios o mal remunerados y trabajadores informales (gráfico 3).

El panorama es complejo, ya que los precios se incrementan tanto por presiones de demanda como por limitaciones de oferta y, más recientemente, por factores especulativos. La volatilidad de los mercados de energía, especialmente del precio de los combustibles fósiles se ha transmitido no sólo a la oferta de productos agrícolas mediante el alza de los costos de producción, sino también a su demanda, pues hay productos agrícolas que son tanto fuente de alimentos como de energía sustitutiva de los combustibles fósiles. En la mayoría de los casos la demanda es incentivada además por subsidios a la producción y al consumo, y por el surgimiento de mercados garantizados mediante regulaciones que obligan al uso de mezclas de aceites vegetales con diesel y de gasolina con etanol. En este complicado escenario, se han fortalecido de manera inédita las interacciones entre los mercados de productos agrícolas y los mercados de energía, así como entre los mercados de *commodities* agrícolas y no agrícolas, y los mercados financieros.

Los cálculos de la incidencia de la pobreza y la indigencia para los países de América Latina que realiza la CEPAL permiten simular el impacto que pueden acarrear las alzas de los precios de los alimentos sobre aquellas variables. Partiendo de proyecciones de la

GRÁFICO 3. *Evolución del índice de precios de los alimentos*
(Año base 2005 = 100)



NOTA: El índice de precios de los alimentos es el promedio de 6 índices de precios de grupos de bienes (carnes, lácteos, cereales, aceites, grasas, azúcar) ponderados por la participación media en las exportaciones de cada uno de esos grupos en 1998-2000; considera un total de 55 alimentos. El índice de precios de las carnes consiste en 3 tipos de carne de aves domésticas, 4 tipos de carne bovina, 3 tipos de carne de cerdo, 1 tipo de carne ovina. En todos los casos es un promedio ponderado por cuotas fijas de comercio. Los cuatro precios medios de los grupos antes mencionados son ponderados por la participación media en las exportaciones de cada uno de esos grupos en 1998-2000. El índice de precios de los lácteos incluye mantequilla, leche en polvo entera, leche en polvo descremada, queso y la valorización de la cantidad de caseína contenida en dichos productos. El promedio es ponderado por la participación media en las exportaciones de cada uno de esos productos en 1998-2000. El índice de precios de los cereales se construye utilizando los índices de precios del arroz y otros granos ponderados por su participación media en el mercado en 1998-2000; el índice de precios de los granos se compone del índice de precios del trigo (promedio de 9 tipos diferentes) y el precio del maíz con base en 1998-2000 a partir del índice del Consejo Internacional de Granos (ICG); el índice de precios del arroz contiene tres componentes que incluyen los precios medios de 16 tipos de arroz: los componentes son índica, japónica y variedades de arroz aromático (el índice es un promedio ponderado por cuotas fijas de comercio de estos tres tipos de arroz). El índice de precios de los aceites y las grasas es un promedio de 11 tipos diferentes de aceite (incluye aceites animales y de pescado), ponderados por la participación media en el comercio de exportaciones de cada uno de estos productos en 1998-2000. El índice de precios del azúcar es un índice de los precios del Acuerdo Internacional del Azúcar.

FUENTE: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), con base en Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), *Crop Prospects and Food Situation*, núm. 2, abril de 2008: <http://www.fao.org/docrep/010/ai465e/ai465e00.HTM>.

indigencia correspondientes a 2007⁹, si el precio de los alimentos contenidos en la canasta con que se calcula la indigencia se incrementa un 15% y los ingresos permanecen constantes, la indigencia se eleva casi tres puntos en la región, al pasar de un 12,7% a un 15,9% (véase el cuadro 3). Es decir, que la alteración de los precios un 15% con ingresos constantes provoca que más de 15,7 millones de latinoamericanos y caribeños caigan en la indigencia. En el caso de la pobreza, la magnitud del aumento es semejante, en circunstancias en que la simulación deja constantes los precios de los rubros no alimentarios de la canasta.

Como se aprecia, es un cálculo crudo, ya que las cifras y proyecciones no toman en cuenta los eventuales cambios de los ingresos de las personas y familias, ni los cambios de los precios de los bienes y servicios no alimentarios, ni los efectos más globales del alza de precios de los alimentos en la producción y el consumo¹⁰. Sin embargo, es útil y pertinente en términos metodológicos porque ofrece magnitudes del impacto de las alzas de los precios de los alimentos, de no producirse ninguna variación de los precios de otros productos, ni tampoco de los ingresos. Pero aun reconociendo que las remuneraciones nominales se hubieran elevado en el periodo de cálculo, el alza de precios de los alimentos continúa teniendo efectos negativos sobre la indigencia y la pobreza. Ello obedece a que los ajustes de los ingresos generalmente toman en cuenta la variación del índice de precios medio, que creció en 2007 a un ritmo menor a la mitad del de los alimentos. Por lo tanto, si —como en la simulación— se considera el efecto conjunto de un aumento de precios de los alimentos del 15% y la mejora de los ingresos de los hogares fue sólo del 5%, la cantidad de nuevas personas indigentes producto del aumento de precios de los alimentos sería de alrededor de 10 millones y un simi-

⁹ Éstas se basan en información de 2006 y en las variaciones proyectadas del PIB por habitante. Se realizan estrictamente para servir de base a las simulaciones que aquí se presentan.

¹⁰ Como los que podrían simularse usando un modelo de equilibrio general computable con una matriz de contabilidad social y microsimulaciones con encuestas de hogares, que consideraran un choque de ingreso por el alza de los precios de los alimentos, o bien los efectos globales del alza de precios en las economías.

CUADRO 3. *Simulación del impacto del alza de los precios de alimentos en la indigencia y la pobreza de América Latina y el Caribe*

	<i>Considerando un aumento del 15%</i>					
	<i>Situación en 2007</i>		<i>Sin aumento de ingresos</i>		<i>Considerando un aumento de ingresos del 5%</i>	
	<i>Porcentaje</i>	<i>Millones de personas</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>Millones de personas</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>Millones de personas</i>
Indigencia	12,7	68,5	15,6	84,2	14,7	79,1
<i>Cambio respecto de la situación de 2007...</i>			2,9	15,7	2,0	10,6
Pobreza	35,1	189,5	37,9	204,5	37,0	199,6
<i>Cambio respecto de la situación de 2008...</i>			2,8	15,0	1,9	10,1

NOTA: La metodología usualmente utilizada para proyectar las tasas de pobreza e indigencia de los países consiste en aplicar a los ingresos medidos en la encuesta la tasa de variación del PIB per cápita en dólares constantes prevista entre el año de la encuesta y el año que se desea simular; con el vector de ingresos resultantes se estiman las tasas de pobreza e indigencia, manteniendo constantes los valores de las líneas. Esta misma metodología se utilizó para evaluar el efecto del incremento del costo de los alimentos en las tasas de pobreza e indigencia; en este caso la variante consistió en incrementar el valor de la línea de indigencia un 15%. Por su parte, la línea de pobreza corresponde a la suma entre la línea de indigencia reajustada y el costo de las necesidades no alimentarias, al que no se aplica variación de precios.

lar contingente se empobrecería. Además, deben considerarse las personas que, antes de estos aumentos, ya vivían en la pobreza e indigencia y cuya vulnerabilidad se profundizaría.

1.3. *El aprovechamiento del bono demográfico y la temática de género*

Las reducciones de la pobreza y la indigencia en la región, como se ha visto, pueden atribuirse de manera significativa a la mayor inser-

ción de la mujer en el mercado laboral. Luego, es importante considerar que los efectos positivos respecto de la pobreza o de la indigencia y del aprovechamiento del bono demográfico podrían ser mayores ante una inserción más exitosa de las mujeres de bajos ingresos en el mercado laboral.

Los efectos positivos de la inserción de la mujer respecto de la pobreza dan argumentos adicionales a favor de considerar la autonomía y libertad de elección en el ámbito de la reproducción y de las actividades de cuidado como una fuente de derechos específicos, lo cual implica socializar el ámbito de los cuidados domésticos. Dado el vínculo existente entre Estado, mercado, familia y comunidad en el marco de los distintos tipos de Estado y de regímenes de bienestar, la diversificación de las estructuras familiares que está teniendo lugar refuerza la necesidad de un eje de políticas y programas tendientes a conciliar familia y trabajo, bajo un enfoque de equidad de género en aras de un acuerdo más equilibrado respecto de las bases del bienestar (CEPAL, 2007: 125).

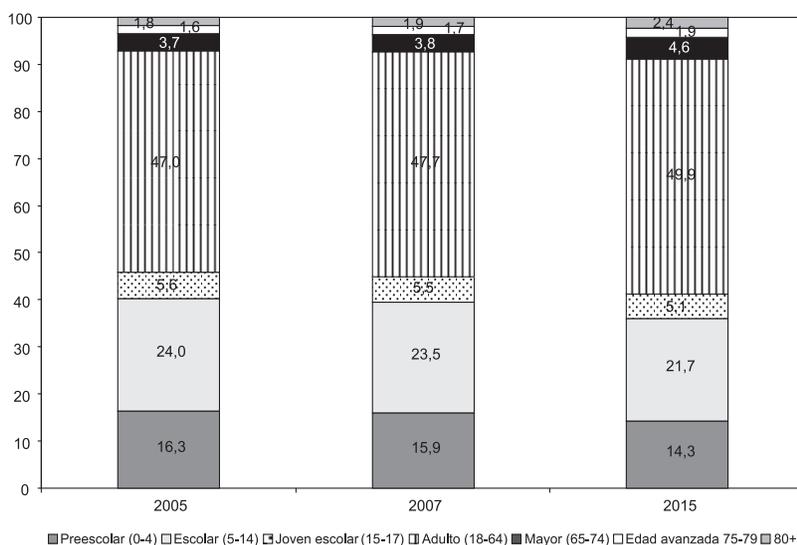
Considerar la provisión social de las tareas del ámbito del cuidado como fuente de derechos sociales implica que los sistemas de protección social abarquen la economía del cuidado y la infraestructura de servicios concomitante para los diversos tramos de edad, lo cual implica financiar, articular y regular una red de instancias públicas, privadas y mixtas que provean la infraestructura necesaria para atender la demanda de cuidado de la sociedad (*ibid.*: p. 126).

Si el cuidado es un factor indispensable para la sociedad y una responsabilidad social, deben promoverse condiciones laborales equitativas para mujeres y hombres que permitan compatibilizar las actividades productivas con el derecho y con la obligación del cuidado. Para ello, son indispensables políticas estatales y de responsabilidad social de las empresas, cambios en la regulación de la esfera productiva y la organización laboral y políticas públicas que favorezcan conciliar el trabajo y la vida familiar (*ibid.*).

De acuerdo con el diverso grado de las transiciones demográficas en la región, pueden distinguirse los efectos combinados de las tasas de dependencia infantil y de la tercera edad para la protección social en pensiones y salud y respecto de la provisión social del cuidado y el apoyo social a las labores de cuidado realizadas en la esfe-

ra doméstica. Los gráficos 4 y 5 muestran la demanda bruta de cuidado según los grupos de edad de la población, usando los ponderadores de la escala de Madrid¹¹ y la diferente estructura de los países conforme al avance de la transición demográfica. Como se observa en el gráfico 5, las demandas de cuidado varían mucho de país a país.

GRÁFICO 4. América Latina y el Caribe (20 países): distribución de la demanda bruta de unidades de cuidado 2005-2015, según escala de Madrid (en porcentajes)

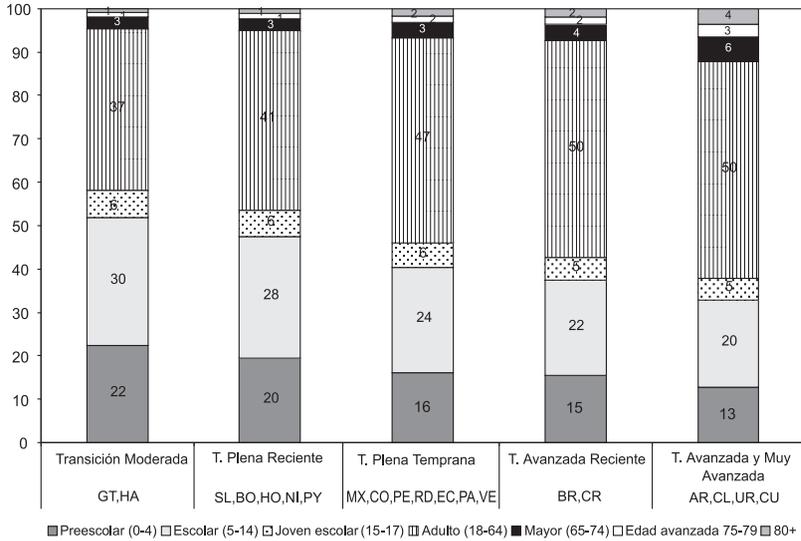


FUENTE: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), con base en tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Otro aspecto destacable es la vulnerabilidad adicional asociada con la dependencia de ingresos y que se asocia con las restricciones

¹¹ Los ponderadores de la escala de Madrid son los siguientes: 2 para 0-4 años; 1,5 para 5-14; 1,2 para 15-17; 1 para 18-64; 1,2 para 65-74; 1,7 para 75-79; 2 para 80 y más.

GRÁFICO 5. Países seleccionados de América Latina y el Caribe: distribución de la demanda bruta de unidades de cuidado conforme a su transición demográfica, 2007, según escala de Madrid (en porcentajes)



FUENTE: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), con base en tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

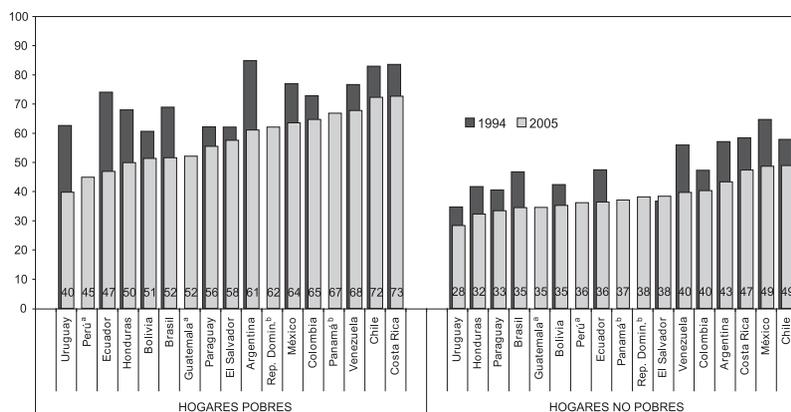
de diverso carácter que enfrentan las mujeres para incrementar su participación en el mercado de trabajo. Aunque esta dependencia se ha reducido en los últimos años, es considerable la proporción de mujeres sin ingresos propios y su proporción es mayor dentro de las mujeres pobres.

II. ACCESO A LA EDUCACIÓN, POBREZA E INCLUSIÓN SOCIAL ¹²

Se requieren esfuerzos muy decididos y sistémicos para ampliar las oportunidades de acceso a educación de calidad, garantizar trayec-

¹² Este apartado se basa en CEPAL (2008).

GRÁFICO 6. *América Latina (16 países): mujeres sin ingresos propios en hogares pobres y no pobres, zonas urbanas, alrededor de 1994 y 2005 (en porcentajes)*



^a Perú y Guatemala, cifra de 2002.

^b Panamá y República Dominicana, cifra de 2005.

FUENTE: CEPAL, Unidad Mujer y Desarrollo, con base en tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

torias educativas sostenidas y crear ambientes de estímulo al conocimiento y la inteligencia, todo lo cual redundará en mayor equidad en logros y aprendizajes efectivos. Para favorecer la cohesión social democrática desde el ámbito educativo se debe intervenir al menos en tres planos. El primero, impulsar mayor equidad en las oportunidades educativas para incrementar las oportunidades de empleo, el acceso a activos y la participación cultural y ciudadana, con lo cual se fortalece el sentido de pertenencia dentro de un orden social más justo y meritocrático, donde todas las personas tienen opciones para desarrollar sus capacidades y, más tarde, usarlas productivamente y en el pleno ejercicio de la ciudadanía. Además, deben reducirse los claros desencuentros entre el mundo de la educación y el del trabajo¹³. Y para que la educación sea una experien-

¹³ Sobre este desencuentro y la falta de pertinencia de la educación véase De Ferranti y otros (2002).

cia de aprendizaje en el respeto a la diversidad y en la reciprocidad en derechos, deben también impugnarse discriminaciones que emergen en las propias dinámicas de socialización y transmisión educativas (CEPAL, 2007).

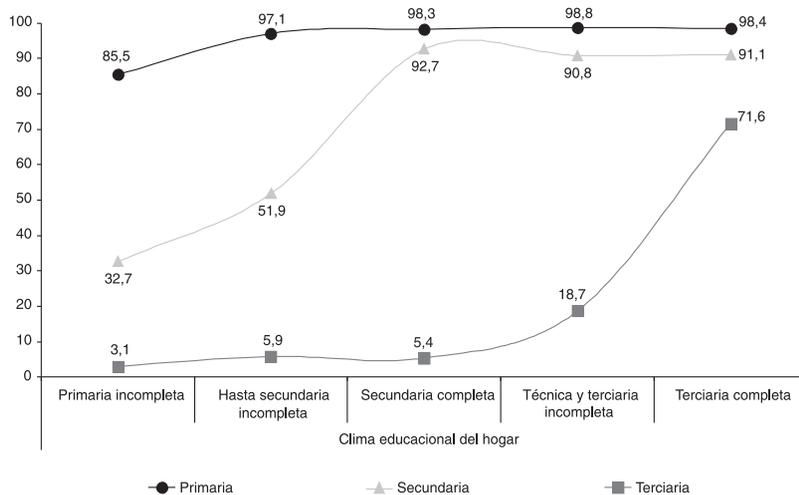
En términos de cohesión social, la educación muestra ciertos avances, pero también serias asignaturas pendientes. Cabe destacar que los estratos de menores recursos fueron los más beneficiados por los avances generales en materia de cobertura y acceso. Al haberse masificado la enseñanza primaria, el acceso de los niños en edad escolar es casi universal (97%). De 1990 al 2005, también se incrementó mucho el acceso de estudiantes al nivel que corresponde a su edad en el ciclo inferior y superior de enseñanza secundaria, así como en el nivel postsecundario: la tasa neta de asistencia en el primer caso pasó del 45% al 69%; en el segundo casi se duplicó del 27% al 47%, y el porcentaje de jóvenes que estudian en el nivel postsecundario pasó del 11% al 19%.

Este aumento generalizado de la primaria benefició sobre todo a los hijos de padres con menor nivel educativo. Se elevó también la conclusión de la educación secundaria, pero los estudiantes cuyos padres tienen menor escolaridad siguen teniendo menos logros. Con respecto a la educación terciaria no se registró ninguna mejoría: pese a haberse incrementado su nivel de conclusión, se mantiene la misma estructura de logros según el clima educativo del hogar. Luego, en conjunto se mantiene la gran rigidez de la estructura social latinoamericana y se sigue dificultando la movilidad social debido a que conforme se masifica la conclusión de la educación primaria y secundaria disminuye el valor relativo de esos niveles de escolaridad (gráfico 7).

El rezago y la repetición escolar entrañan costos elevados para los sistemas educativos, y son los estudiantes de menores recursos quienes sufren mayores tropiezos en la progresión educativa. Según las encuestas de hogares, entre 1990 y 2005 más niños de entre 10 y 14 años de edad fueron promovidos de forma oportuna a lo largo del nivel educativo primario y una parte del secundario (subió del 55% al 78%)¹⁴. En los estudiantes de 15 a 19 años también se elevó

¹⁴ Cabe señalar que en la mayoría de los países existen procesos de promoción automática en los dos primeros años de la enseñanza primaria y en algunos llega

GRÁFICO 7. América Latina (18 países): conclusión de la educación primaria (jóvenes de 15 a 19 años de edad), secundaria (jóvenes de 20 a 24 años) y terciaria (jóvenes de 25 a 29 años) según el clima educacional del hogar, alrededor de 2005^a (en porcentajes)



^a Promedio de años de estudio del jefe del hogar y su cónyuge, como aproximación a la educación de los padres. Cabe señalar que en los jóvenes de 25 a 29 años el indicador tiene mayor sesgo pues un porcentaje relativamente significativo de ellos ha constituido nuevos hogares. Sin embargo, considerar jóvenes que a esa edad declaran ser hijos del jefe de hogar reduce considerablemente los tamaños muestrales.

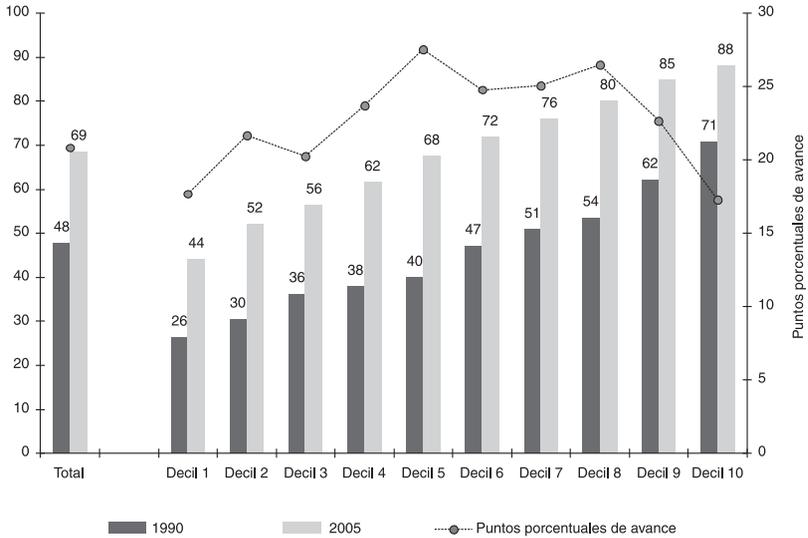
FUENTE: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), con base en tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

mucho (del 43% al 66%). En la cohorte más joven, los avances favorecieron más a los estudiantes de menores recursos, salvo los del primer decil de ingresos; pero en la de 15 a 19 años, los avances fueron más desiguales y favorecieron más a los estudiantes de los niveles de ingreso medios (véase el gráfico 8).

Los avances en la conclusión de los niveles educativos superan los relativos al acceso. Alrededor de 2005, un 92% de los jóvenes

hasta el cuarto grado de ese nivel de enseñanza, lo que disminuye en forma significativa el nivel de retraso escolar de la cohorte analizada.

GRÁFICO 8. *América Latina (17 países): jóvenes de 15 a 19 años en progresión oportuna en el ciclo educativo secundario por deciles de ingreso per cápita de sus hogares, alrededor de 1990 y 2005^a*
(en porcentajes)



^a Se considera la posibilidad de un año de rezago por ingreso tardío al sistema escolar.

FUENTE: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), con base en tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

de entre 15 y 19 años habían completado la enseñanza primaria. Respecto de 1990, la conclusión del ciclo inferior de la enseñanza secundaria se incrementó del 53% al 71%. El progreso más importante se dio en el término del ciclo superior de enseñanza secundaria: el porcentaje de jóvenes de 20 a 24 años que culminaron este nivel de enseñanza pasó del 27% al 50%. Cabe destacar que a pesar de haberse incrementado mucho el acceso en los estratos de ingreso más desfavorecidos, estos tienen mayores dificultades en su progresión, sobre todo al llegar a los ciclos inferior y superior de la enseñanza secundaria, con lo cual ha aumentado la disparidad en el rezago escolar. Aunque las magnitudes son aún bastante reducidas, también mejoró la conclusión de la educación terciaria: el porcenta-

je de jóvenes de entre 25 y 29 años que culminaron al menos cinco años de estudios superiores se incrementó del 4,8% al 7,4%, pero ello comprendía sólo a una pequeña parte de los jóvenes de menores recursos y abarcaba casi en exclusividad a jóvenes de estratos altos y medios.

Dada la masificación del logro en primaria y parcialmente en secundaria, las disparidades de la calidad educativa tienen un papel diferenciador mayor en cuanto al tránsito a la educación postsecundaria y al acceso a empleos adecuados y con mejores remuneraciones. Cabe subrayar que una educación de calidad para todos, además de responder a una exigencia de equidad, debe ser relevante y pertinente y evaluaciones de su calidad en algunos países latinoamericanos, cuyos logros se sitúan por debajo de lo esperado de acuerdo con el nivel de riqueza de los países, permiten reflexionar sobre algunos desafíos que se encaran para dar un salto en calidad¹⁵. Los problemas de relevancia y pertinencia coartan su capacidad para velar por el desarrollo de competencias y habilidades acordes con las necesidades y habilidades requeridas en un mundo global. De allí que la mejora de la calidad educativa ha pasado a ser un imperativo en la región.

El sistema educativo puede contrarrestar el peso de los factores extraescolares en el desempeño escolar, impugnando la segregación de los estudiantes según características particulares, y dotando a las escuelas del equipamiento escolar y material de apoyo suficiente para los procesos de aprendizaje. En nuestra región, los factores ex-

¹⁵ En la prueba de comprensión lectora del Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes (PISA), aplicada por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) en 43 países, los países latinoamericanos que participaron (Argentina, Brasil, Chile, México y Perú) obtuvieron, en general, las peores distribuciones de resultados. La Ronda 2000 de la prueba PISA, que abarcó el mayor número de países latinoamericanos hasta el momento, se centró en la prueba de lenguaje, que se aplicó a la muestra total mientras que las pruebas de matemáticas y ciencias fueron aplicadas sólo a muestras parciales. Por este motivo, para este análisis se optó por la prueba de lenguaje, cuyos resultados estadísticos son más robustos. Dado que la heterogeneidad de resultados en cada país refleja, en parte, la variedad de grados o niveles educativos que cursan los educandos a una determinada edad, se seleccionaron estudiantes de un solo nivel educativo, el décimo grado, que generalmente corresponde al último año del ciclo inferior de secundaria.

traescolares que tienen una mayor relevancia en las diferencias de desempeño de los alumnos son el nivel educativo y socioeconómico de los padres y el bienestar material del hogar. Adicionalmente, la segregación educativa vigente, en lugar de contrarrestarlos, precisamente refuerza estos determinantes: los niños de padres con mayores ingresos están en escuelas privadas con más recursos, y la homogeneidad de las comunidades escolares según el estatus socioeconómico de los padres es mucho más elevada en la región que en los países desarrollados, y más intensa en los estratos más favorecidos, salvo en Argentina, donde esta tendencia es más evidente en los estudiantes más pobres.

Mientras que en los países de la OCDE la probabilidad de que un estudiante de altos recursos se inserte en una comunidad escolar

GRÁFICO 9. *América Latina (5 países) y OCDE (7 países): conformación de comunidades educativas según nivel socioocupacional de los padres y participación de los estudiantes en escuelas con buen equipamiento educativo según cuartiles de nivel socioocupacional de sus padres (a/b en razones y porcentajes)*

a) Homogeneidad de las comunidades educativas (segregación escolar)

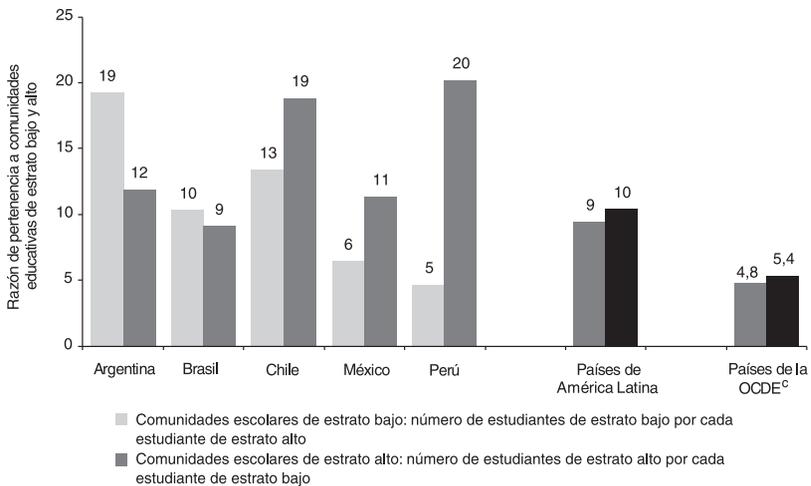
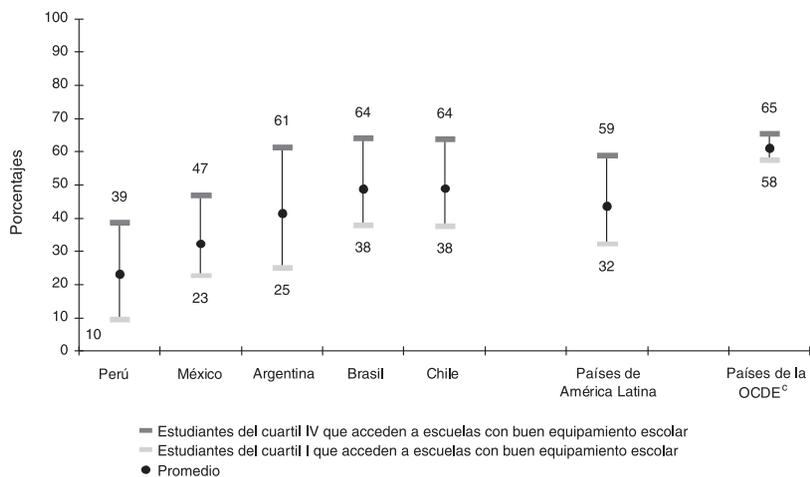


GRÁFICO 9. (continuación)

b) Estudiantes que acceden a escuelas con buen equipamiento (segmentación de la oferta educativa)



^a Estudiantes que cursan el décimo grado.

^b Las escuelas fueron agrupadas en dos estratos según el nivel de equipamiento educativo (biblioteca, herramientas multimedia, laboratorios de computación, de química, entre otros).

^c Total de 27 países; se excluye México. Los totales regionales son ponderados.

FUENTE: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), con base en Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), «Programme for International Student Assessment» [base de datos en línea] <http://www.pisa.oecd.org>.

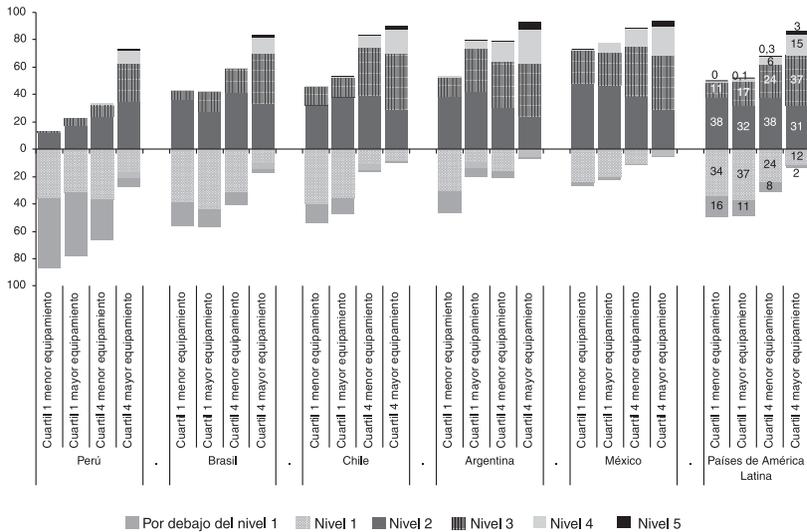
con los mayores niveles de bienestar quintuplica la de un estudiante de bajos recursos, en América Latina esta relación es de 10 a 1, y en Chile y el Perú, casi 20 veces más alta (gráfico 9a). En los microcosmos escolares, la alta segregación no sólo reproduce las brechas educativas entre pobres y ricos, sino que también erosiona el sentido de pertenencia y la integración social.

En consonancia, la oferta educacional es muy segmentada. Las desigualdades de acceso según ingreso son bastante marcadas comparadas con las de los países desarrollados: mientras el 59% de los estudiantes del cuartil más alto accede a escuelas con buen nivel de

equipamiento educativo, sólo el 32% de los estudiantes del más bajo goza de las mismas condiciones (véase el gráfico 9b).

El desigual aprovechamiento del proceso educativo se ve reforzado por las marcadas segregación y segmentación educativa, pues a las desventajas socioculturales de los estudiantes de menores recursos se les suman servicios educativos de menor calidad. Por ejemplo, en la Ronda 2000 de la prueba PISA, sólo el 12% de los estudiantes pobres que asisten a escuelas con menor equipamiento tuvieron un desempeño adecuado en el tercer nivel o más de competencias de lectura, mientras que en los que asisten a escuelas con mayor equipamiento éste fue del 20%. En el cuartil más rico, el porcentaje aumentó al 30% y el 55% respectivamente (véase el gráfico 10).

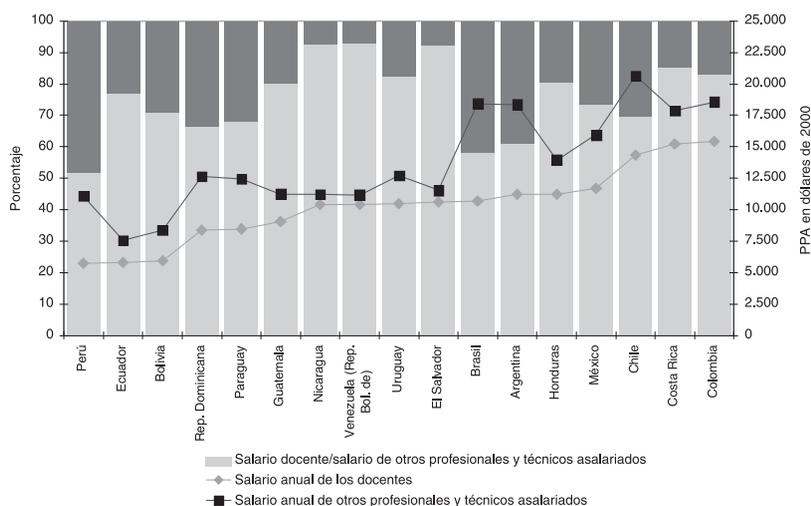
GRÁFICO 10. *América Latina (5 países): distribución de los niveles de desempeño en la prueba de lectura PISA entre los estudiantes que cursan el décimo grado, según estrato socioocupacional de sus padres y equipamiento educativo de sus escuelas (en porcentajes)*



FUENTE: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), con base en Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), «Programme for International Student Assessment» [base de datos en línea] <http://www.pisa.oecd.org>.

Por otra parte, las remuneraciones y otros incentivos para el desempeño docente pueden tener un impacto negativo en los logros educacionales. Si bien la mayoría de las familias de los docentes no son pobres, los ingresos no parecen permitir un nivel de vida adecuado para el desarrollo profesional u otras aspiraciones de bienestar (véase el gráfico 11), lo cual perjudica el perfeccionamiento y la actualización pedagógica y desincentiva la vocación docente. Asimismo, el compromiso de los profesores puede verse reforzado o debilitado por las demás condiciones de trabajo: material de apoyo docente y equipamiento escolar, gestión de la dirección, capacidad y motivación de los estudiantes, clima escolar, entre otros.

GRÁFICO 11. *América Latina (17 países): ingreso promedio anual y relación entre el salario de los docentes y otros profesionales y técnicos asalariados, alrededor de 2005 (en paridad de poder adquisitivo en dólares de 2000 y en porcentajes)*



FUENTE: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), con base en Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)/Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe (OREALC)/Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIPE), *La inversión educativa en América Latina y el Caribe. Las demandas de financiamiento y asignación de recursos*, Buenos Aires, 2007.

III. ALGUNAS REFLEXIONES FINALES

Resalta la amplia gama de intervenciones necesarias para atacar la pobreza en su raíz y actuar sobre la distribución socioeconómica de diversas manifestaciones de exclusión. Por ejemplo, la necesidad de políticas de desarrollo productivo y de incremento de la relevancia y pertinencia de la educación que influyan en las oportunidades productivas de las personas, ya que hasta ahora el incremento de las oportunidades productivas no parece haber sido un motor importante para reducir la pobreza.

Por otra parte, ha sido crucial el bono demográfico para reducir la pobreza. Cabe alentar su aprovechamiento, lo cual requiere mejorar las condiciones de inserción laboral de las mujeres y actuar contra la discriminación por género. La alta escolaridad de las mujeres en la región, igual o superior a la de los hombres, provee la base para una inserción exitosa en el mercado laboral. Ello, entre otros aspectos, requiere políticas que permitan compatibilizar las actividades productivas con el derecho y con la obligación del cuidado, en consonancia con las transiciones demográficas en marcha.

Por lo demás, no actuar en este ámbito —y en esto la experiencia europea pone señales de alerta— pondrá en jaque equilibrios demográficos deseables desde el punto de vista social e individual, para que las personas puedan realizar sus expectativas respecto de la maternidad o la paternidad, y para favorecer y hacer viable en términos demográficos el financiamiento fiscal y contributivo de los sistemas de protección social, que, de manera adicional a las serias restricciones que ya enfrenta en la región, puede ser coartado por el envejecimiento excesivo de la población.

Otros determinantes de la pobreza, como el alza inusitada de los precios de los alimentos requieren considerar los factores involucrados sobre los que se puede actuar, muchos de los cuales tienen que ver con el modelo energético prevaleciente, las estructuras de mercado en la producción y comercialización de productos agrícolas a escala mundial, la elevación de la productividad agrícola y con subsidios a sectores vulnerables de la población.

Otras intervenciones recaen en el campo de las políticas sociales, como es el caso de la educación. Los avances en la masificación de la primaria y los parciales de la secundaria, refuerza el papel diferenciador de las disparidades de la calidad educativa en cuanto al tránsito a la educación postsecundaria y al acceso a empleos adecuados y con mejores remuneraciones. Se hace crucial actuar contra la segregación educativa vigente.

Las políticas para impugnar la pobreza desde estos ámbitos diversos tienen como norte consolidar en la región lazos sociales que animen la confianza y la reciprocidad y lograr una cohesión social asentada en el goce de niveles dignos de bienestar social por parte de los ciudadanos.

BIBLIOGRAFÍA

- CEPAL (2007): *Cohesión social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, enero.
- (2008): *Panorama social de América Latina 2007*, Santiago de Chile, mayo.
- De Ferranti, Guillermo Perry, Indermit Gill y otros (2002), *Cerrando la brecha en educación y tecnología*, Banco Mundial, Washington.
- Naciones Unidas (2008): *Objetivos de Desarrollo del Milenio. La progresión hacia el derecho a la salud en América Latina y el Caribe*, CEPAL, Santiago de Chile, mayo.
- Ottone, Ernesto y Ana Sojo (2007): «La racionalidad política de la cohesión social», *Pensamiento Iberoamericano*, núm. 1, 2ª época, AECI y Fundación Carolina, Madrid, octubre.
- Sen, Amartya (2006): *Identity and Violence. The Illusion of Destiny*, Nueva York, WW, Norton & Company.

5. COHESIÓN SOCIAL Y COMBATE A LA POBREZA EN AMÉRICA LATINA

CARLOS SOJO *

El significado de la reflexión sobre cohesión social para América Latina no puede ser menospreciado, pero tampoco es oportuno valerse de recursos retóricos para imponer variaciones terminológicas a la larga historia de privaciones sociales y desigualdades materiales que caracterizan a esta región del mundo. Esta afirmación debe ser explicada en sus alcances. Primero: ninguna aspiración política es de mayor contenido ético que aquella que está motivada en el logro del bienestar social para el mayor número. Todo lo demás son medios atinentes a ese propósito: así, las estrategias de desarrollo procuran el crecimiento económico, ora con menor participación del Estado, ora con mercados más vigilados, pero siempre con el fin de garantizar el bienestar. Así el crecimiento, en una comprensión ética del desarrollo, es apenas una herramienta. Por eso cualquier programa político centrado en fines más que en medios, en este caso, la aspiración de una sociedad cohesionada alrededor de la vida digna, es pertinente para América Latina.

Segundo: la cohesión social como aspiración incluyente no se alcanzará a menos que se actúe sobre los mecanismos productores de injusticia: la pobreza y la desigualdad. América Latina es doblemente pobre y persistentemente desigual. La pobreza ataca, en mayor o menor medida, a la mitad de la población, y una porción significativa de los que no son pobres hoy, no tienen mayores garantías de no serlo en el futuro. La pobreza dual aparece entonces como condición de vida de las mayorías y como riesgo potencial de los demás. La desigualdad es el principal freno al desarrollo de las personas e

* Director de la consultora Socianálisis América Latina.

incluso de las economías latinoamericanas. Y como se sabe, en la actualidad, mientras se libran con éxito batallas incansables contra el hambre y la pobreza extrema, se continúan perdiendo las luchas por la equidad y la genuina igualdad de oportunidades. Por ello, en cierto modo no es exagerado afirmar que los desafíos de cohesión social en América Latina son premodernos, pasan por la garantía de superación de las privaciones materiales de las personas y de su derecho, simple, al trabajo y la alimentación.

En este capítulo interesa colocar en perspectiva el vínculo entre cohesión social como programa político y pobreza y desigualdad como realidad social en América Latina. Afirmamos que cohesión social es primero un proyecto político y después un desafío teórico y metodológico. Por lo que toca a lo primero, cohesión social pensando en América Latina remite a la forma en que las fuerzas desintegradoras de la sociedad, derivadas de una persistente polarización e inequidad social, son contenidas por factores centrípetos que mantienen lazos atados y vinculaciones colectivas. En el plano teórico la cuestión es cómo articular el concepto de cohesión a viejas discusiones sobre pobreza, marginalidad y desarrollo, por una parte, y por otra a nuevas formulaciones sobre gobernabilidad, ciudadanía y exclusión social, para de seguido activar los mecanismos de medición que permitan «objetivar» la discusión y establecer puntos de referencia para la acción correctiva de las políticas públicas.

En la primera parte nos ocupamos del concepto de cohesión social y de la localización de los distintos países latinoamericanos en una propuesta de regímenes de cohesión. En segundo lugar, reflexionamos en torno a los progresos y las limitaciones tendenciales en la lucha contra la pobreza y a su comprensión en términos de cohesión, y en la parte tercera, abordamos la dimensión política a fin de explorar los términos de un tránsito difícil pero necesario de la voluntad discursiva a la práctica gubernamental. Concluimos con una reflexión, en perspectiva histórica, alrededor de la equidad como principal desafío para la construcción de regímenes incluyentes de cara al bicentenario.

I. REGÍMENES DE COHESIÓN

La idea fuerza de este argumento es que para una región donde la mayoría vive mal, la adaptación de las teorías del Estado y los regímenes de bienestar es en cierto modo una proeza de flexibilidad. Lo mismo la adopción acrítica de argumentos de incorporación de minorías que, como el de cohesión social o exclusión en su formulación tecnopolítica, procuran integrar los grupos excluidos de sistemas de bienestar más o menos universalistas. No es lo mismo incluir minorías que mayorías.

No obstante, independientemente del grado de bienestar alcanzado por la sociedad para el conjunto más amplio de la población, la discusión sobre las fuentes de bienestar o los pegamentos de la cohesión social tiene sentido. Por ello me interesa reflexionar en torno a los vínculos posibles entre la tradición analítica de los regímenes de bienestar y la más reciente preocupación por la cohesión social.

Los trabajos pioneros de Fernando Filgueira, el esfuerzo enciclopédico de Carlos Barba y la ponderación empírica que supone un adelanto metodológico de Juliana Martínez resultan indudablemente referentes del campo de estudio de regímenes de bienestar en América Latina. Lo significativo e interesante de la propuesta de «regímenes» derivada del planteamiento de Gosta Esping-Andersen es que las sociedades procesan, con referencia a dinámicas históricas y políticas, las exigencias sociales y las capacidades de atención de las mismas de modo distinto, por lo que la agrupación de tales experiencias alrededor de una idea común de «Estado de Bienestar» es claramente inapropiada.

No es del interés de este documento detenernos en la descripción de los distintos regímenes de bienestar, pero sí resumir *grosso modo* las prescripciones metodológicas que aquí queremos adaptar a la discusión de cohesión social. El planteamiento de regímenes exige que se distingan las variaciones en países —o en momentos históricos— sobre el arreglo institucional o la particular mezcla de incorporación de dinámicas estatales, mercantiles y familiares en la generación de mecanismos distributivos y en la protección ante los riesgos. En el caso de América Latina como bien advierte Barba

(2003: 13) debe aplicarse con cuidado el concepto de regímenes de bienestar a la luz de las siguientes premisas: 1) no puede aplicarse en América Latina la tipología desarrollada para sociedades industriales; 2) no puede hablarse de un régimen de bienestar latinoamericano dada la diversidad de procesos y experiencias y 3) similares prescripciones y orientaciones de reforma no producen los mismos resultados en todos los casos.

Con estas precauciones Barba distingue tres regímenes derivados de la diferenciación propuesta anteriormente por Filgueira: el universalista, el dual y el excluyente. Barba considera posible la adaptación del concepto europeo de bienestar pues «considerando que los regímenes de bienestar son arreglos entre la esfera económica, el Estado y la esfera doméstica, que tienden a institucionalizar cómo se produce y distribuye el bienestar social, entonces no hay ninguna razón para suponer que los únicos arreglos institucionales posibles sean los que han predominado en las grandes economías de la OCDE» (*ibid.*: 16).

¿Por qué hablar de regímenes de cohesión en América Latina? La primera es una razón práctica: en un plano ético la cohesión es sinónimo de justicia y equidad, pero en un plano analítico las sociedades «viven» con distintos contenidos de justicia y equidad en su entorno. Esa vivencia, como en el caso de América Latina puede no ser circunstancial. La pregunta es casi ontológica: si las sociedades cohesionadas son justas y equitativas, ¿América Latina existe? Como veremos de seguido la idea de cohesión alude a tipos de articulación de dos componentes centrales: representaciones y estructuras o viceversa, y en la sociedad esas articulaciones se dan de distintas maneras produciendo «regímenes» diferenciados más que estados o formas esenciales de vinculación.

Ahora bien, disponiendo de un largo recorrido analítico alrededor del bienestar por qué entonces hablar de cohesión social. La distinción además de retórica debe ser pertinente teóricamente. Permítaseme una proposición: mientras la idea del bienestar alude a los intercambios distributivos para la protección ante los riesgos, que se realizan individualmente; la idea de cohesión apunta a relaciones sociales que derivan de esos destinos individuales. Es decir, la construcción de sistemas de bienestar tiene que ver con los recur-

sos y las protecciones, mientras que la cohesión deriva de los resultados y el poder que otorgan.

Aquí hay también una propuesta de equilibrios en tensión. Recordemos, por ejemplo, que Habermas cuando habla de integración social remite a los tres componentes que interactúan en la construcción de los regímenes de bienestar: el Estado y sus normas, el mercado y sus recursos y la sociedad y su cooperación. Mientras el concepto de regímenes apunta a la observación analítica de normas y políticas orientadas a la protección social; el concepto de cohesión remite a representaciones colectivas de vida común, por una parte, y a estructuras de oportunidades específicamente distribuidas, por la otra.

Para comprender los alcances de este argumento repasemos primero algunas definiciones en torno al concepto de cohesión social.

La relevancia actual del concepto proviene de una vinculación instrumental con la agenda de cooperación de la Unión Europea para América Latina. No es por supuesto el único factor que impone la actualidad del concepto pero se trata indudablemente de una fuente reconocible de amplia influencia. En el caso europeo el origen del concepto se localiza en el reconocimiento de que los mecanismos del bienestar están dejando por fuera segmentos considerables de la población debido a circunstancias particulares. El desafío de la cohesión social remite entonces a la integración de minorías excluidas de las oportunidades del bienestar.

De acuerdo con la definición del Consejo Europeo (2004): «la cohesión social se define como la capacidad de una sociedad para asegurar el bienestar de todos sus miembros, al minimizar las disparidades y evitar la polarización». Destacan en esta definición tres componentes: uno relacionado con el objetivo terminal, asociado al logro de bienestar para todos; un segundo referido al control de la desigualdad social que es lo que origina las disparidades y el tercero a la homogeneización que procura concentrar la calidad de vida en un centro común evitando la fuga hacia los extremos, la polarización entre unos pocos con mucho y muchos con muy poco¹.

¹ Es por lo tanto correcto, como establece Valenzuela (2008), identificar la tradición europea sobre cohesión social con una «teoría de la equidad social» derivada

Hay un cuarto elemento que se refiere a los medios, definidos como la «capacidad de una sociedad». Esto parece importante ya que la cohesión social proviene de una «capacidad» que debe leerse como integración de elementos de orden político, económico y cultural que son los que hacen lo social. La interacción de capacidades puede entonces favorecer la cohesión social o perjudicarla porque los mecanismos institucionales y las prácticas sociales pueden ser ampliamente excluyentes.

En un informe del año 2006, el BID definió cohesión social como «la suma del conjunto de externalidades positivas que genera el capital social, más la suma de factores que fomentan el equilibrio en la distribución de oportunidades entre los individuos». En cierto modo, la definición apunta por un lado a las capacidades integrativas de la propia sociedad derivadas de interacción y relaciones; por otro a la fijación de oportunidades producto del acceso a medios expresado en términos de niveles de pobreza, posibilidades de movilidad social, acceso a la educación y variables políticas relacionadas con imperio de la ley y calidad de la representación. Con estos datos construye un índice de cohesión social con el que se comparan procesos nacionales de distinta naturaleza como por ejemplo innovación tecnológica y calidad de la formulación de políticas².

La CEPAL (2007: 13) ha presentado un informe integrado que parte de la definición de cohesión social como «la dialéctica entre mecanismos instituidos de inclusión y exclusión sociales y las respuestas, percepciones y disposiciones de la ciudadanía frente al modo en que estos operan». Esta definición agrega evidentemente el efecto de retorno derivado de la acción social directa, semejante

de la preocupación por la desestabilización de los regímenes de bienestar prevalentes.

² En este respecto la definición del BID procuraría integrar los elementos de equidad que preocupan al concepto europeo con la tradición que Valenzuela (*ibid.*: 17) resume como la «teoría de la sociedad civil» donde la cohesión social, anclada en las concepciones de capital social, «se identifica (...) con la capacidad de una determinada sociedad para producir confianza social, para generar redes de cooperación efectiva entre extraños y para comprometer el interés y el respeto público en las acciones individuales, más la particular capacidad de sancionar al que saca ventajas indebidas de la fuerza de la cooperación social».

al que el BID procura capturar bajo el componente capital social de su propio índice, así como la interacción de ámbitos de acción social y política pública que normalmente no se consideran parte de un mismo proceso: por ejemplo, política social y solidaridad o equidad y legitimación.

Definido el concepto, se plantea de inmediato el problema de su ponderación. La propuesta de indicadores del BID era relativamente simple, pero al parecer no se ha desarrollado en todo su potencial. La aspiración fue producir mediciones agregadas que caracterizaran las distintas dimensiones del concepto. Como se ve en la siguiente tabla el conjunto de indicadores se reducía a dos variables: capital social y distribución de oportunidades:

TABLA 1. *Índice de Capital Social*

<i>Capital Social</i>		<i>Distribución de oportunidades</i>
<i>Efectos positivos</i>	<i>Efectos negativos</i>	<i>Incidencia de pobreza</i>
Apego a la ley	Conflictos laborales	Gini de ingreso
Confianza interpersonal	Riesgo de victimización	Gini de educación
Confianza en las instituciones	Tasa de homicidios	Tamaño de la clase media
Confianza en los políticos		Mobilidad intergeneracional

FUENTE: Ferroni (2006).

Ferroni encuentra relaciones significativas de importancia entre los niveles de capital social y las tasas de crecimiento económico e innovación en América Latina. Define asimismo como dimensiones coadyuvantes claves para el desarrollo de la cohesión social la solidaridad (valorada en términos de ingreso y gasto público); la protección social (derivada del empleo y el asalariamiento en un sentido clásico) y la ciudadanía (a partir de confianza, desarrollo de las instituciones, regulación y exigibilidad de los derechos) (*ibid*).

Por su parte CEPAL realiza una propuesta más abierta, siguiendo el modelo de indicadores de la Unión Europea como han indicado Grynspan y López-Calva (2007), pero procurando una adaptación apropiada a las características de América Latina. De este modo, el informe de CEPAL parte del sistema de indicadores desarrollado por Laeken para la Unión Europea, completándolo con un conjunto de datos relacionados con la «perspectiva del actor» y los mecanismos institucionales que intermedian las brechas con las percepciones. Como se ve en la siguiente tabla:

TABLA 2. *Sistema de indicadores de cohesión social: Componentes y factores*

<i>Indicadores</i>		
<i>Distancia</i>	<i>Instituciones</i>	<i>Pertenencia</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Desigualdad de ingresos • Pobreza e indigencia • Empleo • Educación • Salud • Vivienda • Pensiones • Brecha digital 	<ul style="list-style-type: none"> • Funcionamiento de la democracia • Instituciones del Estado • Instituciones del mercado • Familia 	<ul style="list-style-type: none"> • Multiculturalismo • Confianza • Participación • Expectativas de movilidad • Solidaridad social

FUENTE: CEPAL (2007).

Al proponer un «sistema» de indicadores, CEPAL está más interesada en la ponderación de los factores que inciden en la cohesión social más que en la producción de un índice resumen. Pero esta vía de acción genera diversas críticas. Según Grynspan y López-Calva (2007: 95).

Falta, sin embargo, el esfuerzo para clasificar, afinar y, en su caso, agregar indicadores con nociones axiomáticamente simples pero explícitas. Por ejemplo, el sentido de «pertenencia» en la noción de multiculturalismo re-

queriría definir un indicador específico y su efecto sobre la medición agregada de cohesión: ¿la existencia de un mayor número de grupos étnicos en una sociedad disminuye, *ceteris paribus*, la cohesión?, ¿la proporción de diputados de distintas etnias en el congreso nacional es una fuerza de atracción hacia objetivos comunes y, por lo tanto, incrementa la cohesión social?

Con el fin de contribuir a la identificación de indicadores que «simplifiquen enfoques empíricos de cohesión social», los autores proponen la valoración del concepto de polarización, una variable que no se mueve siempre en el mismo sentido que inequidad y que correlaciona positivamente con conflicto social³.

Por otra parte, Sorj y Martuccelli (2008) objetan el sesgo economicista en la conceptualización y medición de la cohesión social abogando por una mayor atención al estudio de sus componentes políticos y culturales. Según ellos,

El esfuerzo por avanzar en definiciones e indicadores, como los realizados por la CEPAL, si bien representan contribuciones importantes, corren el riesgo de dar por resueltos problemas conceptuales que exigen una mayor elaboración teórica y empírica. En particular, el desafío es el de no tratar el concepto de cohesión social como una etiqueta nueva para un envase en que son colocados los contenidos y metodologías de siempre, y que se caracterizan por un sesgo fundamentalmente económico [p. 248].

Estos autores fundamentan su crítica en la importancia del análisis del conflicto social y el papel de las clases medias (al igual que Grynspan y López-Calva) y cuestionan la relevancia de la oposición inclusión-exclusión derivada del concepto propuesto por CEPAL. Hablan de cohesión en democracia para calificar la centralidad de lo político en su comprensión del fenómeno y recuerdan, persistentemente, que la cohesión es un fenómeno complejo pero no proponen una estrategia analítica alternativa.

³ Grynspan y López-Calva retoman el concepto de polarización de la discusión económica, particularmente las propuestas de Wolfson y Esteban y Ray que dan cuenta de las nociones de distancia social e identidad alrededor del grupo (*ibid.*: 95).

Obviamente, el terreno de la discusión sobre cohesión social en América Latina está todavía sometido a pruebas de utilidad tanto en el plano teórico como en el político, no obstante, parece posible aproximar algunas constantes en la discusión, sin que por supuesto hayamos hecho un recorrido exhaustivo del estado del arte en esta materia.

Puede decirse que los referentes teóricos de la cohesión social dirigen la atención hacia la interacción social primaria combinada con los efectos estructurales de la gestión política institucional en términos de distancias sociales (económicas, políticas, culturales). La pregunta aquí es si se trata sólo de una aspiración maximalista o del establecimiento de una escala normativa donde los países se localizan en mayores o menores niveles de cohesión, o si por el contrario nos encontramos ante «modelos» o «regímenes» de cohesión social. Adscribiendo a la segunda opción, aplicando la prescripción metodológica a partir de la cual Esping-Andersen formula la teoría de los regímenes de bienestar para explicar la composición, características comunes y diferencias de los estados sociales de Europa occidental, creemos que de lo que se trata es de identificar las formas de la cohesión realmente existente en los casos concretos producto de la interacción de los dos elementos dominantes de las distintas propuestas: desigualdad y capital social. Gráficamente la idea de los regímenes de cohesión podría plantearse del siguiente modo:

TABLA 3. *Regímenes de cohesión*

	<i>Modelos</i>	
	<i>Baja desigualdad</i>	<i>Alta desigualdad</i>
Capital social positivo	Modelo incluyente <div style="border: 1px solid black; padding: 2px; display: inline-block;">MI</div>	Modelo horizontal <div style="border: 1px solid black; padding: 2px; display: inline-block;">MH</div>
Capital social negativo	Modelo vertical	Modelo excluyente

La cohesión incluyente (MI) alude a una sociedad con alto sentido de pertenencia, un residuo positivo de capital social o una capacidad eficiente de procesamiento democrático de los conflictos distributivos, en un periodo suficientemente largo como para mostrar sostenibilidad y mayores niveles de equidad. La cohesión horizontal (MH), por su parte, califica sociedades donde la garantía de una distribución equitativa de las oportunidades ha sido insuficiente en el pasado y se manifiesta en mayor inequidad, aunque la sociedad dispone de mecanismos políticos, simbólicos y culturales que contienen esas tendencias centrífugas y mantienen atado el tejido social. En contrario, la cohesión vertical (MV) proviene más bien de un ímpetu redistributivo que está en tensión con una dinámica de deterioro del sentido de pertenencia o con un residuo negativo de capital social. En el cuadrante de la cohesión excluyente (ME) se instalan las sociedades que no disponen o que han visto deterioradas sus reservas de capital social positivo, y que se encuentran históricamente agobiadas por regímenes políticos y económicos concentradores.

La adaptación teórica en el formato de regímenes plantea desafíos analíticos notables porque los dos componentes de la matriz (desigualdad y capital social) no han alcanzado significados unívocos en el pensamiento social contemporáneo. En el caso de la desigualdad predomina la comprensión de la misma en términos de ingreso material lo que puede medirse por medio de indicadores como el coeficiente de Gini, o la relación de ingresos entre deciles. Se sabe que las desigualdades categoriales son cada vez más relevantes para la comprensión de las dinámicas sociales de la desigualdad (Tilly) y se han realizado algunos esfuerzos para su ponderación en relación con categorías ocupacionales, género, nivel educativo y etnia (De Ferranti *et al.*, Pérez Sáinz *et al.*, y Pérez Sáinz y Mora).

En el caso del capital social, el campo todavía no aporta análisis comparativos entre países que permitan la ponderación de un índice de capital social. Existen iniciativas nacionales, pero no hemos localizado un esfuerzo analítico integrador para el conjunto de la región latinoamericana. Una posibilidad intermedia es la utilización de los datos derivados de fuentes regionales como el Latinobarómetro o el

proyecto LAPOP. No obstante, por importante que sea el trabajo de asignación de valores empíricos que califiquen los que hemos llamado regímenes de cohesión, también es importante advertir que las deficiencias de información derivadas en algunos casos de la calidad de los datos de origen y en otros de la ocultación de variaciones locales significativas cuando se trabaja con promedios nacionales, ofrece obstáculos muy relevantes a una rigurosa estimación⁴.

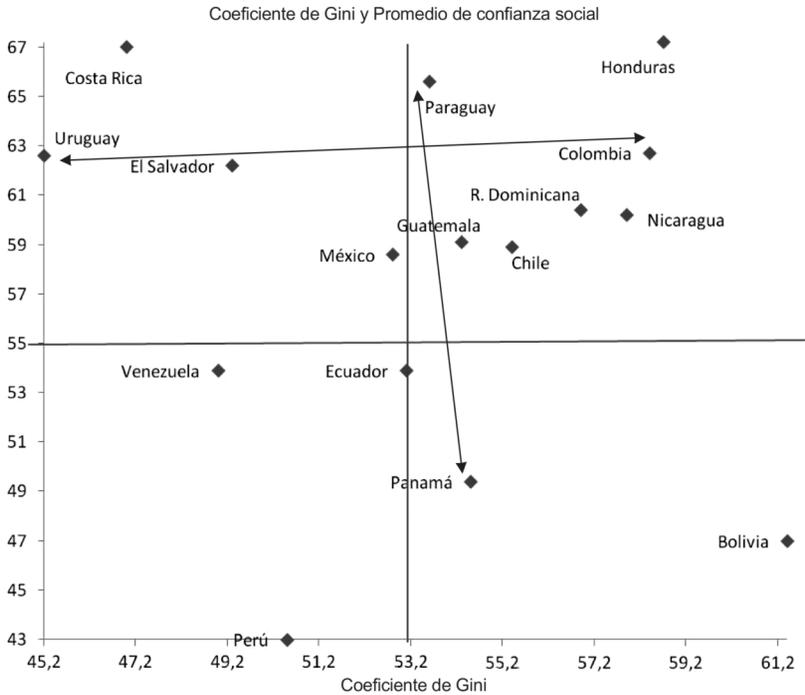
Tenemos entonces problemas evidentes de insuficiente medición en ambos ejes de la matriz, no obstante el ejercicio puede resultar interesante para ulteriores investigaciones. Basándose en datos del proyecto LAPOP, Córdova Guillén (2008) calculó dos índices: el promedio de confianza social y el índice de participación cívica. La autora no encontró estadísticamente confiable la construcción de un índice integrado de capital social a partir de los dos anteriores lo que hubiera resultado sumamente útil en este esfuerzo. Los datos disponibles nos arrojan la distribución en ambos casos tal y como refleja el gráfico 1.

Aquí la cuestión de la escala es fundamental, porque si utilizamos una base cero para los dos ejes (lo que no tiene mucho sentido dado que los valores en ambos indicadores no empiezan en cero para ningún país, y por cierto no para América Latina) todos los países quedarían en el mismo cuadrante. Optamos entonces por cerrar los ejes respecto de los valores máximos y mínimos de la distribución para dar cuenta de lo que serían variaciones dentro del conjunto de países latinoamericanos y no en abstracto respecto de un eje matemático.

En esta primera aproximación, con base en el indicador de confianza social, se puede observar una agrupación curiosa de países. En el cuadrante del modelo incluyente de cohesión aparece El Salvador, mientras en el cuadrante de cohesión excluyente aparece

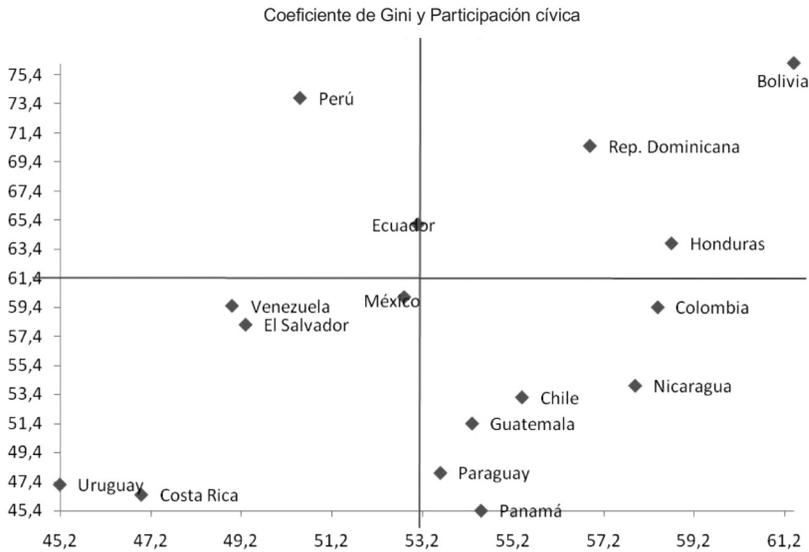
⁴ Un caso es el estudio empírico de regímenes de bienestar de Juliana Martínez (2008), donde la impecable construcción de un modelo analítico de base empírica, construye conjuntos comunes de países que pueden resultar contrastantes con la evidencia cualitativa o la observación impresionista. El caso más notable es el de México, un régimen dualista clásico (Barba) que dada la ponderación de variables convive con países como Costa Rica y Uruguay que en otros estudios han sido considerados universalistas (Barba, Filgueira).

GRÁFICO 1. *Regímenes de cohesión en América Latina*



Panamá. Los datos indican también que la mayoría de países de la región se encuentra en el cuadrante del modelo horizontal de cohesión social. Es decir, donde el eje de oportunidades (en términos de desigualdad de ingresos) muestra progresos limitados que son compensados con altos valores de confianza social. En este caso la contribución de mejoras en la distribución del ingreso en términos de progreso en los niveles de cohesión social queda bastante clara, para la mayoría de los países, en contrario el caso de Venezuela y Perú que estarían hablando más bien de debilidades en los contenidos simbólicos de la cohesión.

Si en lugar de confianza social se utilizan los datos de participación, la distribución varía notablemente. Si se considera que la mayor participación es un indicador de alto capital social porque denota voluntad de acción colectiva y ánimo político, entonces el

GRÁFICO 2. *Regímenes de cohesión en América Latina*

cuadro se invierte y tenemos a la mayoría de los países localizados en un escenario de bajas oportunidades con baja participación, mientras que unos pocos se encuentran con menor desigualdad y un alto grado de participación. Convendría no obstante preguntarse si el tipo de participación no es indicativo de problemas de cohesión: la participación contestataria-reivindicativa puede ilustrar un grado de insatisfacción mayor con las dinámicas propias del proceso representativo, lo que podría permitirnos entender por qué los que más confían participan menos (Uruguay y Costa Rica) y los que menos confianza social reportan participan más (Perú y Bolivia). Si este fuera el caso el gráfico tendría que invertirse con lo que el comportamiento inverso quedaría reflejado en una agrupación de países más consistente con el índice de confianza.

La utilidad de este ejercicio estriba en la posibilidad de reconocer las relaciones que se establecen entre las dinámicas sociales que califican la integración social. No basta solamente con el recurso a procesos estructurales porque, es evidente, que los mismos valores

de desigualdad socioeconómica pueden, por ejemplo, interactuar con niveles diferenciados de confianza social, como ilustran las flechas que conectan los casos de Uruguay y Colombia y Panamá y Paraguay en el gráfico 1.

II. POBREZA Y COHESIÓN SOCIAL

A la vista del recorrido realizado podría argumentarse que la cuestión de la pobreza y la cohesión social en América Latina transitan por carriles teóricos, disciplinarios y políticos diferenciados. Por el contrario, la idea de la cohesión en una sociedad donde muchos, ocasionalmente la mayoría, son pobres, puede ser una herramienta poderosa para la reparación del estado de las cosas. O dicho de otra manera: si una sociedad tiene más o menos resuelto el problema de la satisfacción de necesidades alimentarias básicas y de otras esenciales para una vida digna, entonces la cuestión de la cohesión tiene una marcada connotación política: el desafío es crear comunidad a partir de procesos culturales y simbólicos que integran a todos los económicamente desiguales. El piso de la discusión es la «pertenencia» social porque al disponer de recursos suficientes, bien sea por el salario o por los llamados ingresos de inserción, se dispone de una suerte de ciudadanía de primer piso. Pero esa no es, de lejos, la situación de América Latina. Por eso en la agenda política de la cohesión social, la erradicación de la pobreza es objetivo primario y fundamental. No hay cohesión social con hambre, y los límites de la cohesión «comiendo apenas» son claros.

Es lógico suponer que en América Latina las sociedades que tienen menores niveles de pobreza están más cerca del régimen de cohesión incluyente que aquellas con mayores niveles de pobreza. Esto porque aunque es cierto que en condiciones contrapuestas de pobreza se pueden presentar valores de cohesión social similares (el caso de Chile y Guatemala en el gráfico 1, ambos localizados en el cuadrante MH), lo cierto es que altos niveles de pobreza, y especialmente altos niveles de pobreza extrema, no son compatibles con

ninguna estrategia de ampliación de la cohesión social. Si, como hemos dicho, los niveles de cohesión social están relacionados con dinámicas de polarización y conflicto social, y en ellas el papel de las clases medias es fundamental, podría ocurrir perfectamente que ciertos conflictos sociales no se plantean en sociedades más carenciadas simplemente porque la mayoría no tienen voz, es decir, porque los recursos políticos a disposición de los más pobres son menores. Podría entonces crearse la falsa impresión de un mayor nivel de cohesión. Pero no, porque si efectivamente las dinámicas de cohesión social se relacionan con las desigualdades y las distancias sociales y ellas se mitigan en presencia de clases medias, entonces no debe olvidarse que existe una relación inversamente proporcional entre el tamaño de la clase media y la proporción de pobreza en una sociedad.

Un reciente estudio de Arturo León para CEPAL y AECID, Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, sistematiza lo acontecido en América Latina respecto de la superación de la pobreza. El estudio resulta extremadamente útil dado que coteja la evolución de los indicadores de indigencia y pobreza extrema con un conjunto de factores relacionados con sus manifestaciones, el contexto en que se producen y sus vínculos con el crecimiento económico y las políticas públicas. El estudio de León aporta suficiente evidencia para abarcar tres cuestiones fundamentales: la primera si América Latina ha realizado progresos en su lucha contra la pobreza en el periodo 1990-2005, una época en que la «normalidad» occidental por fin arriba a la región en su conjunto: todos los países están dirigidos por gobiernos electos legítimamente en elecciones libres y supervisadas y todos los países impulsan reformas económicas orientadas a aumentar el grado de mercantilización de la economía, disminuyendo la presencia económica del Estado. La segunda es si el crecimiento económico es el factor explicativo central en los resultados observados en materia de pobreza y la tercera dirigida al papel de las políticas públicas en los desempeños nacionales en materia de pobreza.

El trabajo de León toma todas las precauciones del caso respecto de los indicadores disponibles y el grado en que los datos permi-

ten realmente aproximar la situación de la región⁵. No obstante, es preciso insistir que en materia de pobreza los datos de América Latina dibujan una realidad poco estudiada, especialmente en los países de mayores niveles de pobreza (por ejemplo Nicaragua y Guatemala). Hay también debilidad de los institutos estatales de estadística, que en algunos casos han sido objeto de críticas y pérdida de legitimidad (Argentina recientemente). Pero además, los referentes básicos de la medición (pobreza de ingreso) remiten a fenómenos de una alta variabilidad y limitada presencia en el entorno regional, lo que dificulta su ponderación. El alto grado de informalización de la vida económica de la población de menores ingresos y la opacidad de las formas de consumo de los grupos de mayor ingreso relativo hace difícil la medición precisa de costos de vida y de ingresos familiares. Con el aumento del autoempleo informal (OIT) y con la expansión de formas no tradicionales de ingreso corriente, como las remesas familiares, el escenario de la economía familiar se vuelve particularmente difícil de capturar con las herramientas pensadas para la sociedad salarial. Por otro lado, mientras la economía lanza cada vez más miembros del hogar al mercado de trabajo, una visión de los derechos penaliza el trabajo infantil, combinación de factores que sin duda no favorece la recuperación de información fidedigna de parte de los hogares sobre la real participación de personas menores en el esfuerzo económico.

Cuando se habla de pobreza de ingreso, entonces, ¿qué ha pasado en los últimos tres lustros? Los datos de León señalan avances en relación con la indigencia y menor progreso respecto de la po-

⁵ Por ejemplo, propone distinguir entre los países de ingreso per cápita superior e inferior a fin de establecer que en el primer grupo el desafío de la lucha contra la pobreza tiene más relevancia en relación con el nivel de pobreza total, mientras que en el segundo el objetivo de la meta del milenio es apropiado porque la indigencia es significativamente más alta. En otro sentido, al agrupar por subregiones reconoce que Brasil y México deben ser analizados como caso aparte por la magnitud pero también por la especificidad de sus procesos. Al respecto, convendría señalar que el análisis por subregiones, cuyas ventajas son evidentes, también impide justipreciar los factores que inducen la excepcionalidad de al menos dos países, Chile que no encaja ni en el área andina ni en el Cono Sur y Costa Rica (quizá también Panamá) que se distancian significativamente de los procesos que caracterizan a la subregión centroamericana.

breza total. Ello quiere decir que en el mejor de los casos los últimos años han visto una expansión del ingreso relativo de los pobres. Esta no es una constatación menor pero permite afirmar los límites de la batalla por la erradicación de la pobreza en la región. Ahora bien, lo que ocurre en el agregado regional debe mucho a los progresos realizados en Brasil y México, donde viven casi 6 de cada 10 latinoamericanos⁶, países que en conjunto aportan cerca de la mitad de la indigencia latinoamericana y que merced a reformas de política social incluyente han conseguido progresos significativos en los últimos años. El progreso es visible sólo en términos relativos al conjunto de la población y alcanza apenas la mitad de lo esperado de acuerdo con la meta 1 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. En 1990 la pobreza (incluida la indigencia) alcanzaba al 48,3% de la población, proporción que para el 2005 se había reducido a 39,8%. En términos nominales, sin embargo, la cantidad de personas en condición de pobreza pasó de 200 a 209 millones en el mismo periodo, porque si bien se redujo la cantidad de personas indigentes (de 93 a 81 millones) aumentó la cantidad de personas pobres no indigentes (de 107 a 128 millones) (León, 2008: 30-31). Así, la conclusión general es que la pobreza en América Latina se ha reducido en intensidad pero no en magnitud.

Por lo que refiere a la segunda consideración, ¿cuánto de la reducción de la pobreza extrema es atribuible al crecimiento económico?, la cuestión parte de observar que el crecimiento en la región en su conjunto es volátil: entre 1990 y 2007 pueden identificarse cuatro periodos en lo que a ritmo de crecimiento se refiere⁷. Por otro lado, al menos en el caso mexicano puede constatarse cómo una época de volatilidad económica expresada en ritmos desiguales de crecimiento no mitiga la tendencia a la reducción en los niveles

⁶ Entre 1990 y 2007 (estimado) Brasil redujo la indigencia de 23,4% a 8,5%, México, igualmente, bajó de 18,8% a 8,2%, progresos altamente relacionados con el efecto de los programas de transferencias monetarias condicionadas (León, 2008: 37).

⁷ «La tasa promedio anual de incremento del PIB por habitante en los cuatro periodos fue de 2% (1990-1997), -0,4% (1998-2002), 2,6% (2003-2005) y 3,9% (2006-2007)» (León, 2008: 33).

de pobreza, posiblemente a causa de la estabilidad en las políticas públicas destinadas a la distribución de ingresos monetarios a los indigentes (Sojo, 2008). Para el caso de Brasil, León (*ibid.*: 53) destaca que durante la primera mitad de la década de los años noventa, la reducción de dos terceras partes de la indigencia rural coincide con la adopción de reformas constitucionales orientadas a la incorporación de la población del campo a los beneficios de la seguridad social.

Algunas tendencias regionales pueden dibujarse: en primer lugar la existencia de una relación directa entre la pérdida de dinamismo de la producción y el aumento de la pobreza, para el periodo 1990-2006; y una reducción de la indigencia más acelerada que la de la pobreza (*ibid.*: 109). Sin embargo, es importante señalar que las tendencias empobrecedoras de los ciclos recesivos son mucho más claras que las posibilidades ascendentes derivadas de los ciclos de crecimiento. O sea, los progresos en reducción de pobreza son mucho más débiles que los efectos empobrecedores, tanto en tiempo de recuperación como en magnitud de los impactos. Las conclusiones de León sobre el vínculo entre crecimiento e indigencia son reveladoras de los límites de una comprensión simplista asociada a la idea del automatismo incluyente del crecimiento económico. Resumen: a) los progresos en reducción de indigencia ocurren en circunstancias diversas de crecimiento; b) más vale la estabilidad del crecimiento que su magnitud; c) los progresos distributivos muestran una clara vinculación con la reducción de la indigencia en condiciones contrastantes de crecimiento (*ibid.*: 115).

Profundizando en el análisis, León observa lo que debe ser comprendido como la principal deuda distributiva del modelo de desarrollo⁸ de la región en las últimas décadas: los aumentos del ingreso per cápita de los hogares indigentes no se relacionan con la expansión de sus remuneraciones sino con el incremento del número de ocupados (*ibid.*: 122-123).

Se ve entonces la necesidad de no menospreciar, como tampoco exagerar, el papel del crecimiento económico en los progresos

⁸ El enfoque de Albert Berry sobre la distribución primaria. Al respecto véase Sojo (2008).

sociales de América Latina en los últimos años. La tendencia a «familiarizar» la generación de ingresos, de la que da cuenta la expansión del empleo informal que sistemáticamente informa la OIT, constituye un factor explicativo central de la disminución de la pobreza y la indigencia en la región. El otro son las políticas públicas.

En este sentido, el examen de políticas ha puesto muchísima atención en la evolución y el desempeño de los programas de transferencias condicionales de efectivo⁹. Estos programas impulsados activamente por organismos multilaterales, suponen un avance sustancial sobre previas experiencias de atención selectiva a grupos de población en condición de pobreza. Dos destacan entre las más importantes: la condicionalidad de la prestación relacionada con el acceso a servicios básicos de atención en salud y educación, lo que claramente impulsa a la atención de las causas de la pobreza, tanto como al desarrollo de una estrategia asistencial a la vez intersectorial e integrada, que resuelve así la innecesaria discusión en torno a selectividad y universalismo. En segundo término, la magnitud de los programas que, aun cuando rigurosamente selectivos, se han expandido (al menos en los dos países con desempeños más brillantes en este campo, México y Brasil) hasta alcanzar niveles de cobertura cuasiuniversales (25 millones y 60 millones de personas respectivamente). Como hemos señalado en otro trabajo:

El problema de las TCE es menos de diseño y más de práctica concreta. ¿Hasta qué punto los países están comprometidos con las mejoras de calidad y cobertura que son necesarias para garantizar que la corresponsabilidad familiar se encuentra con responsabilidad social del Estado? ¿Cuál es el efecto real de estos programas en condiciones de información, investigación y evaluación limitada? ¿Cuál es la esperanza de vida de estos programas frente al ciclo político habida cuenta de su marcada formulación «gubernamental»? ¿Es posible su blindaje político? [Sojo, 2008: 89].

⁹ En este aspecto la literatura es copiosa. Entre otros conviene consultar el volumen compilado por Cohen y Franco (2006). Para una descripción de programas activos a octubre de 2007 en América Latina véase Sojo (2008: 84-85).

III. LOS DESAFÍOS PARA LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Para reflexionar en clave prospectiva sobre los desafíos de la cohesión social y el combate a la pobreza en América Latina, dos preguntas cabe formularse: ¿El entusiasmo por las TCE es una buena ruta para la erradicación de la pobreza? ¿Cuáles son los requerimientos básicos de políticas de cohesión social?

Respecto del primer aspecto, es obvio que las TCE suponen un avance respecto de dos formas previas de la política social: la del minimalismo selectivo (Ana Sojo) y las del bienestar dual o segmentado. Por lo que respecta a las primeras, políticas impulsadas bajo el supuesto de que las inversiones públicas sociales deben ser marginales en su dimensión y rigurosamente focalizadas en su asignación, las modernas TCE suponen un enlazamiento altruista entre selectividad y universalismo: la selectividad centrada en la conexión de los grupos económicamente más perjudicados con el plano universalista derivado de la oferta pública de servicios de educación básica y atención primaria en salud. Así, el desempeño final de las TCE no sólo debe estimarse en razón de la eficiencia de su entrega (selectividad idónea, flujo de la transferencia, verificación de la contraprestación y estrategia de salida) como en la calidad de la interconexión con una oferta más amplia de política social. Más aun, últimamente el efecto a largo plazo deriva de la posibilidad de conexión de los beneficiarios de los programas con las oportunidades de empleo que ofrece la economía.

Por otro lado, los programas TCE resultan por su magnitud, cuando menos en los casos más desarrollados y estudiados, programas «cuasiuniversales» lo que ha implicado en la práctica una transformación de la idea minimalista de la selectividad. Su efecto real sobre la calidad de vida de los grupos más empobrecidos es posiblemente más importante que el que alguna vez alcanzaran los programas sociales de aspiración universal, pero entregados a una reducida proporción de población, contribuyendo así a la persistente dualidad estructural de América Latina.

De este modo, los programas TCE se entienden mejor si se reconoce como apunta Britto (2008) que la verdadera salida del progra-

ma depende de la superación efectiva de la pobreza, lo que a su vez supera las capacidades de un solo programa y requiere de sinergia entre políticas públicas y crecimiento económico. Por ello, afirma, conviene entenderlos como programas de ingreso mínimo con lo cual la pregunta que hay que hacerse está más relacionada con la expansión que con las reglas de graduación (salida) del programa (*ibid.*: 7).

Por eso, hay que reconocer que pese a su importancia, los programas de TCE están lejos todavía de servir como mecanismos efectivos tanto para la erradicación de la pobreza como para el avance en términos de cohesión social, al menos si se comete el error de esperar que esos sean sus resultados. Los programas TCE seguramente pueden ser parte de un paquete de «garantías» públicas para prestaciones sociales básicas que al menos deben atenerse a tres reglas: la integralidad, la universalidad y la sostenibilidad.

La integralidad no se refiere tanto a la exigencia de armonización intraprestaciones sociales como ya ha ocurrido con la superación del debate universalismo-selectividad. Se trata más bien del desafío menos avanzado de integración de objetivos de política económica y política social (Harris y Kende-Robb, 2008) o bien en el tránsito de objetivos acotados de asistencia social (*welfare*) hacia objetivos más amplios de bienestar (*well being*) (Wood y Newton, 2008). Como señalan Harris y Kende-Robb el desafío de las políticas sociales consiste en reconocer los efectos sociales de las políticas macroeconómicas y proponen la integración de objetivos entre las reformas económicas y las políticas sociales y de reducción de la pobreza. Citando una contribución generada por el Banco Mundial y la oficina de cooperación británica, DFID, que identifica seis canales de transmisión principales entre lo macroeconómico y lo social: empleo, precios, acceso a bienes y servicios, disponibilidad de activos, transferencias e impuestos y autoridad y poder. De este modo las políticas con objetivos integrados pueden ser interrogadas a partir de sus efectos en cada una de esas seis dimensiones.

Por su parte, Wood y Newton, advierten la importancia de incorporar el grado de desarrollo de la institucionalidad pública que en los países socialmente más carenciados resulta menor tanto en desempeño como en legitimación. Por ello proponen un enfoque

que considere la necesidad de un enfoque centrado en recursos antes que en capitales, que recupere la importancia de los actores no estatales del desarrollo y que dimensione el papel de las alianzas políticas entre sectores de la sociedad, particularmente la conexión con las clases medias. Su propuesta es vincular responsabilidades y propósitos estratégicos:

The consequence of such an argument is the need to evaluate a broader range of sectoral interventions for their impact upon well-being than is traditionally considered under the “social policy for welfare” conception. This ‘policy’ mix has to be de-constructed by responsibility and strategic purpose. Who, across state and non-state actors (above and below, as well as alongside the state) is most appropriate for carrying this out? In the previous section we have made the case that an alliance between the middle class and the poor should be forged. And secondly what category of activity is contemplated: **structure and ideology** (i.e. the altering of framing and discourse conditions for action); **services** (i.e. direct provision of services for “freedom to” as well as “freedom from” objectives); and support for **processes and resources profiles** (i.e. of mobilisation and empowerment among non-elites with limited influence on the previous two categories) [Wood y Newton, 2008: 30].

En consecuencia, la definición de objetivos integrados de desarrollo que sean abarcables por políticas de cohesión puede ser un buen pretexto para la interacción de políticas públicas sectoriales y compartimentalizadas.

Los procedimientos de definición de estas políticas pueden alimentarse de dos orientaciones: una de carácter más bien normativo y la otra de afirmación consecuencial. La orientación normativa define un objetivo de cohesión social e interpela a los saberes e instrumentales sectoriales para dar cuenta de él. Ahora bien ¿qué es un objetivo de cohesión? Diremos que, en consonancia con los componentes que involucran la cohesión, se trata de propósitos orientados a aumentar la equidad material, política y sociocultural de una sociedad, o bien a mejorar sus valores de capital social o bien a una mezcla de objetivos de ambas naturalezas. A diferencia, la orientación que hemos llamado consecuencial, establecería los efectos de las políticas sectoriales sobre los valores preestablecidos de los

componentes de cohesión social: por ejemplo, de qué manera una reducción arancelaria conduce a mejoras de equidad o bien estimula el fortalecimiento de vínculos comunitarios, confianza institucional u otras.

Tributaria de la orientación normativa es la propuesta alrededor del enfoque de derechos, lo que se relaciona directamente con el componente de universalidad. Proveniente de la tradición de los derechos humanos, el planteamiento del enfoque de derechos conduce a la identificación de las exigencias de la vida común sobre la base de los derechos individuales que protegen a las personas, mismos que son integrales y plurales. Es decir, frente a las definiciones acotadas, minimalistas, materialistas, que reducen los derechos a las prestaciones públicas posibles, generalmente económicas y que definen a los individuos como beneficiarios indiferenciados, la propuesta del enfoque de derechos entiende que los portadores de derechos son ciudadanos activos (incluso menores de edad) que deben ser integrados plenamente en el proceso decisorio y en la ejecución de las políticas y advierte, además, que los derechos son un todo armónico e indivisible (Guendel, 2001).

Respecto de un referente conceptual anterior, la propuesta del enfoque de derechos introduce complicaciones conceptuales y prácticas. Pensando en derechos, el enfoque de ciudadanía, pariente de las contribuciones de la sociología británica de la inmediata postguerra, proponía una articulación de fines (derechos civiles que aseguran libertades) con medios (derechos políticos que acreditan representación y poder decisorial) y capacidades (derechos sociales) si procuramos una adaptación de términos a la propuesta original de T. H. Marshall. En cambio, la propuesta del enfoque de derechos, cuyos fundamentos parecen apropiados, supone una dispersión de demandas y una eclosión de identidades acreditadas que pone tensión a sistemas de seguridad social habituados a cortes mucho menos complejos.

En virtud de esta distancia operativa entre la afirmación de derechos que involucra necesidades dinámicas e identidades múltiples, lo que resulta en todo un desafío para administraciones públicas generalmente habituadas a comprender la realidad en torno a carencias limitadas y beneficiarios homogéneos, se han desarrollado

dos propuestas que básicamente apuntan a la afirmación de mecanismos operativos para aproximar la satisfacción de los derechos como horizonte de las políticas sociales, con el grado de desarrollo histórico de las políticas públicas, particularmente pero no exclusivamente las sociales, y la magnitud de los problemas de pobreza, vulnerabilidad y exclusión social que deben enfrentar. Se trata del enfoque de garantías sociales planteado por el Banco Mundial y la División Social de la Organización de Estados Americanos, OEA, y el planteamiento impulsado por el Instituto de Desarrollo Social del BID, en torno a una estrategia de universalismo básico.

El enfoque de garantías sociales parte del reconocimiento de que las necesidades urgentes derivadas de la pobreza no serán apropiadamente abordadas a menos que se intervenga activamente en contra de mecanismos que estimulan la desigualdad social. Más aun, el desafío es confrontar no solamente las desigualdades materiales sino un conjunto más extenso de desigualdades de acceso a oportunidades (The World Bank-OAS, 2007: 3). El objetivo del enfoque de garantías sociales es poner al alcance de tomadores de decisión un mecanismo practicable, con lo cual suponen una contribución respecto de la necesidad de sostenibilidad de los programas sociales. El propósito es ponderar y reducir «la distancia estructural entre el establecimiento de las normas y la realización de los derechos» (FUNASUPO, 2007, citado por The World Bank, 2008). Para habilitarlo, se propone un instrumento centrado en cuatro pilares o dominios: a) el legal, relativo a las normas que establecen las obligaciones estatales y las responsabilidades ciudadanas; b) el institucional, relativo a la asignación de responsabilidades institucionales para el cumplimiento de las normas; c) el instrumental que se refiere a las políticas, programas y servicios concretos que se proporcionan (incluso en el marco de la cooperación público-privada) para el cumplimiento de los derechos y d) el contenido financiero que se coloca a disposición de la satisfacción de los derechos (The World Bank, 2008).

La idea del universalismo básico pretende señalar la importancia de impulsar objetivos de desarrollo social que son elementales para potenciar posibilidades de progreso material para las personas y, por esa vía, mejorar la competitividad externa de las naciones. La

propuesta establece que cada país garantice «la cobertura universal de prestaciones y riesgos esenciales, que asegure el acceso a transferencias, servicios y productos que cumplan con estándares de calidad homogéneos otorgados sobre la base de los principios de ciudadanía, es decir, una cobertura que se distancia del principio de selección de los beneficiarios de los servicios a través de la demostración de recursos y de necesidad que predomina en la región, y que busque que éstos sean concebidos como derechos, pero también como generadores de deberes» (Filgueira *et al.*, 2006: 21).

La capacidad de los estados para articular reformas sociales con objetivos acordes a la idea del universalismo básico está profundamente asentada en sus posibilidades fiscales y sus fortalezas legitimatorias (Sojo, 2008). La escasez fiscal no es obstáculo absoluto para una reforma hacia el universalismo básico. Lo que señalan son opciones y prioridades de acción. Por ejemplo, donde el esfuerzo macroeconómico ya es alto, la estrategia debe concentrarse en la ampliación de los recursos a partir del apoyo a la dinámica de la producción. Así, los objetivos definidos en materia de logro de metas universalistas (por ejemplo, en educación o salud) deberán de atarse a las ganancias del ciclo económico. De esta manera, la inversión incremental requerida no significará presiones anticrecimiento.

Por el contrario, donde el esfuerzo macroeconómico no es suficiente, la proposición de una agenda universalista debe acentuar la búsqueda de compromisos políticos, independientes de los objetivos de crecimiento de la producción. Tales compromisos pasan por una valoración positiva de los efectos favorables al crecimiento de la mejora en los indicadores de bienestar social. Pero, además, se relacionan con las necesidades de alimentación de las bases de legitimación del sistema institucional.

Las razones por las que una estrategia de UB no ha sido implementada tienen que ver con estas tres dimensiones: a) la persistencia de políticas económicas conservadoras que eluden presiones de aumento de gasto público debido a la necesidad de mantener baja inflación; b) la respuesta política a las demandas de relegitimación del sistema político por la vía de la atención a lo social ha puesto marcado acento en la «atención» o el «combate» a la pobreza como única forma legítima, no regresiva desde el punto de vista de la dis-

tribución, de intervención redistributiva del Estado; finalmente, c) la cuestión de la «buena» administración se ha impuesto sobre las insuficiencias de cobertura en las prestaciones sociales.

IV. A MANERA DE CONCLUSIÓN

IV.1. *La equidad como exigencia de la cohesión incluyente: El imperativo social del bicentenario*

La idea de cohesión social proyecta un desafío político y ético central para América Latina. En un horizonte de apertura económica y libertades democráticas, la región no ha hecho suficientes progresos para enfrentar las tendencias a la desigualdad que mitigan la posibilidad de que el crecimiento económico se traduzca en bienestar para las mayorías. Pero en contrario, ha echado mano de recursos sociales y culturales que, en la forma de solidaridades colectivas, han servido de colchones de amortiguación para evitar daños tanto para la calidad de la vida, como para la estabilidad relativa de los regímenes políticos. Aunque es evidente que el número de personas en condición de pobreza no se reduce, y que el malestar político en los últimos años se ha traducido en una clara sanción para las fuerzas políticas tradicionales, puede asegurarse que el efecto combinado de remesas familiares y ayudas en especie, tanto intra como internacionales, desempeñan un papel crecientemente importante en la disposición de ingresos de los más pobres. Además, por grave que sea la sensación de malestar político, la visión dominante de la ciudadanía todavía descansa en una reivindicación evidente de las libertades civiles y los derechos democráticos. Las fuentes de cohesión que dependen de la sociedad y sus recursos están desempeñando su papel, quizá sobrecargado por los déficit de cohesión que se derivan de la acción pública, tanto de los mercados como de los estados.

Por el lado de los mercados, debe quedar claramente establecido que un programa de cohesión social requiere del cumplimiento de los compromisos esenciales con la distribución primaria, la que se realiza por medio del empleo decente y la justa remuneración. La

expansión del empleo informal en el continente es, en este sentido, un grave síntoma que políticas cohesionadoras han de afrontar decididamente. Más allá de tímidas intervenciones a favor de los microemprendimientos, la cuestión de la producción de empleo decente no está todavía claramente identificada como un asunto de política pública.

Las insuficiencias de la distribución secundaria, la que realiza el Estado por medio de sus gastos, sus ingresos y los efectos sociales de las políticas macroeconómicas, deben ser también motivo de atención gubernamental. Por regla general, los ingresos tributarios en América Latina son bajos (con la excepción de Brasil) y si se juntan con tentaciones conservadoras a favor del mantenimiento del equilibrio fiscal, resultan una grave restricción para las posibilidades de la inversión social. Esto es particularmente serio en algunos de los países más empobrecidos de la región. La tendencia a disponer de menores recursos fiscales para enfrentar la pobreza, donde ella es más significativa, debe revertirse. Por otro lado, la tentación de impulsar programas selectivos de política social, no debe suponer menoscabo de los recursos requeridos para la expansión, absolutamente necesaria, de las prestaciones básicas de salud y educación. En esta relación, de nuevo, ocurre que la cooperación internacional se interesa por apoyar los programas de TCE, lo que induce riesgos de volatilidad, mientras los recursos fiscales no se destinan preferentemente a inversiones sociales.

Bastaría con que las deficiencias señaladas de la distribución primaria y la redistribución se afrontaran directa y consistentemente para observar, quizá más pronto que tarde, efectos significativos en términos de cohesión social y disminución de la pobreza. Pero requieren también de profundos arreglos políticos que hasta la fecha no han sido fáciles de alcanzar. Sin esa voluntad genuina de transformación del orden de prioridades de la política pública, desde el control macroeconómico hacia el desarrollo humano, es poco probable que las reformas institucionales que vengan, en la forma de una mayor y mejor interacción de políticas sectoriales, generen cambios tangibles y duraderos.

La exigencia de cambio de voluntades y prioridades políticas no es un dato menor en la época actual. La conmemoración del bicen-

tenario que se proyecta a todo lo largo de la segunda década del siglo XXI, encuentra a la región en un momento de volatilidad. La recesión del mundo desarrollado tendrá efectos negativos en algunas de las principales válvulas de escape de tensiones económicas y sociales afectando la demanda de productos; disminuyendo la expansión de actividades relacionadas con el uso de excedentes como la inversión inmobiliaria en el exterior o el turismo, y estrechando el requerimiento de la fuerza de trabajo que impulsa las emigraciones laborales. Con ello, los países expulsores verán mermas en sus ingresos por remesas familiares. Por otro lado, la recesión también impulsará hacia abajo los precios de las materias primas, con lo que el periodo de bonanza del que disfrutaron países productores de petróleo, con recursos mineros y eficientes en la oferta de granos principalmente, podría llegar a su fin. La amenaza de la inflación retornó y con ella la presión por disminuir las inversiones públicas todo lo cual se traducirá en aumentos en los niveles de pobreza y malestar económico de la población.

Lo coyuntural, sin embargo, puede contenerse en sus efectos si las medidas correctivas se formulan, con decisión, en el contexto de un programa de fortalecimiento de la equidad. El bicentenario es una época propicia para pasar revista al recorrido histórico de las repúblicas latinoamericanas. Por encima de los experimentos modernizadores, las revueltas políticas y los ensayos revolucionarios, hay una constante histórica en la persistente presencia de altos niveles de desigualdad económica y social. En condiciones coloniales o republicanas, de economías introvertidas o abiertas, de estados grandes —continentes en sí mismos— y microestados, la región no ha conseguido progresos de equidad en mayor proporción que alguna otra región del mundo. Está claro ahora que los avances en la distribución del ingreso (una pero no la única expresión de la desigualdad social en América Latina) pueden ser formidables herramientas para el mejoramiento del ritmo de crecimiento económico (De Ferranti *et al.*, 2004: 24), obteniendo simultáneamente avances en los niveles generales de bienestar y desarrollo humano. Hace más de una década, Londoño y Székely (1997, citados por BID, 1998: 26) calcularon que los niveles de pobreza moderada de América Latina, por el orden del 33% de la población, caerían a 10% si

la distribución fuera como en los países de la OECD o incluso a la mitad con la distribución del ingreso de África.

Enfrentar desafíos históricamente enraizados es una tarea de largo plazo. Hacerlo en tiempos de volatilidad macroeconómica es tanto más complejo, como necesario. Los prerrequisitos son de orden político en términos generales. Suponen arribar a una nueva forma de pacto distributivo. En los años ochenta América Latina tácita y activamente, por encima de diferencias nacionales y trayectorias culturales, pactó a favor de la democracia y la liberalización económica. Los resultados son siempre perfectibles. El pacto del bicentenario debe estar claramente orientado hacia el desarrollo humano y con ello, debe aspirar a una refundación de los fundamentos sociales de la cohesión.

Las élites políticas deben construir un nuevo equilibrio (De Ferranti *et al.*, 2004: 239) donde los objetivos y las instituciones del control macroeconómico no se abandonen pero tampoco se desarrollen a costa de otras capacidades estatales esenciales, especialmente las de protección social por medio de la redistribución justa, suficiente y oportuna (anticíclica principalmente) de la riqueza. La protección social no puede tampoco detenerse en la atención exclusiva de las poblaciones económicamente postradas; debe, para garantizar un giro de los dados, promover la inserción efectiva de las víctimas, menos notables, de la vulnerabilidad y la exclusión. Es, por lo tanto, un cambio de orientación de prioridades de inversión, tanto como de opciones éticas y preferencias políticas.

BIBLIOGRAFÍA

- Acuña, Carlos y Fabián Repetto (2006): *La institucionalidad de las políticas y los programas de reducción de pobreza en América Latina*, Red para la Reducción de la Pobreza y la Protección Social, Washington DC, BID.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (1998): *América Latina frente a la desigualdad. Progreso económico y social en América Latina*, Informe 1998-1999, Washington DC, BID.
- (2006): *La cohesión social en América Latina y el Caribe. Análisis, acción y coordinación*, Washington DC, BID.

- Banco Mundial (1997): *Informe sobre el desarrollo mundial 1997 (Resumen). El Estado en un mundo en transformación*, Washington DC, Banco Mundial.
- (2000): *Informe sobre el desarrollo mundial 2000/2001. Panorama general. Lucha contra la pobreza: oportunidad, potenciamiento y seguridad*, Washington DC, Banco Mundial.
- Barba, Carlos (2003): *El nuevo paradigma de bienestar residual y deslocalizado. Reforma de los regímenes de bienestar en la OCDE, América Latina y México*, Tesis para obtener el grado de Doctor en Ciencias Sociales, Universidad de Guadalajara, Guadalajara.
- Britto, Tatiana (2008): «Brazil's Bolsa Familia: Understanding Its Origins and Challenges», en *Poverty in Focus*, núm. 15, agosto, IPC.
- Burki, Shahid Javed y Guillermo Perry (1997): *The Long March: A Reform Agenda for Latin America and the Caribbean in the Next Decade*, Washington DC, The World Bank.
- Cardoso, Eliana (2007): «Estrategias reformistas: experiencias y lecciones», en José Luis Machinea y Narcís Serra (eds.), *Visiones del desarrollo en América Latina*, CEPAL-CIDOB.
- Castel, Robert (2004): *La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?*, Buenos Aires, Manantial.
- CEPAL (2004): *A Decade of Social Development in Latin America, 1990-1999*, Santiago, CEPAL.
- (2005): *Panorama social de América Latina. 2005*, Santiago, CEPAL.
- (2007): *Cohesión social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*, Santiago, CEPAL.
- Cohen, Ernesto y Rolando Franco (2006): *Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana*, México DF, FLACSO México.
- Consejo de Europa/Comité Europeo para la Cohesión Social (2004): *Revised Strategy for Social Cohesion*, CDCS, 10.
- Córdova Guillén, Abby B. (2008): «Confianza social, desigualdad económica y democracia en las Américas», en Mitchell A. Seligson (ed.), *Desafíos para la democracia en Latinoamérica y el Caribe. Evidencia desde el Barómetro de las Américas 2006-7*, LAPOP-Vanderbilt University. www.americasbarometer.org.
- De Ferranti, David *et al.* (2004): *Inequality in Latin America. Breaking with History?*, Washington DC, The World Bank.
- Esping-Andersen, Gosta (1990): *Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, Polity Press.
- Filgueira, Fernando (1998): «El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: residualismo y ciudadanía estratificada», en Bryan Roberts (ed.), *Ciudadanía y política social*, San José, FLACSO-SSRC.

- *et al.* (2006): «Universalismo básico: Una alternativa posible y necesaria para mejorar las condiciones de vida», en Carlos Gerardo Molina (ed.), *Universalismo básico: Una nueva política social para América Latina*, Washington DC, BID-Planeta.
- Fitoussi, Jean Paul y Pierre Rosanvallon (2003): *La nueva era de las desigualdades*, Buenos Aires, Manantial.
- Grynspar, Rebeca y Luis Felipe López-Calva (2007): «Democracia y gobernabilidad en la región latinoamericana», en *Pensamiento Iberoamericano*, núm. 1. *Cohesión social en Iberoamérica: algunas asignaturas pendientes*, Fundación Carolina y AECID, segunda época, 2007/2.
- Guendel, Ludwig (2001): *Por una gerencia social con enfoque de derechos*, San José, UNICEF. Mimeo.
- Habermas, Jurgen (2001): *Facticidad y validez*, Madrid, Trotta.
- Harris, Elliot y Caroline Kende-Robb (2008): «Integrating Macroeconomic Policies and Social Objectives: Choosing the Right Policy Mix for Poverty Reduction», en Anis A. Dani y Arjan de Haan (eds.), *Inclusive States. Social Policy and Structural Inequalities*, Washington DC, The World Bank.
- León, Arturo (2008): *Progresos en la reducción de la pobreza extrema en América Latina. Dimensiones y políticas para el análisis de la primera meta del milenio*, Santiago, CEPAL-AECID.
- Marshall, Thomas H. (1992): *Citizenship and Social Class*, Londres, Pluto Press.
- Martínez Franzoni, Juliana (2008): *Domesticar la incertidumbre en América Latina. Mercado laboral, política social y familias*, San José, UCR.
- Moreno, Luis (2000): *Ciudadanos precarios. La «última red» de protección social*, Barcelona, Ariel.
- Morley, Samuel A, Roberto Machado y Stefano Petinatto (1999): *Indexes of Structural Reform In Latin America*, Serie Reformas Económicas, núm. 12, Santiago, CEPAL.
- Noguera, José Antonio y José Adelantado (1999): «Reflexionando sobre las relaciones entre política social y estructura social», en *PAPERS*, núm. 59, Barcelona, UAB.
- OIT (2007): *Panorama laboral 2007. América Latina y el Caribe*, Lima, OIT.
- Payne, J. Mark *et al.* (2002): *Democracies in Development. Politics and Reform in Latin America*, Washington DC, BID-IDEA.
- Pérez Sáinz, Juan Pablo *et al.* (2004): *La estructura social ante la globalización. Procesos de reordenamiento social en Centroamérica durante la década de los 90*, San José, CEPAL-FLACSO.
- y Minor Mora (2004): «De la oportunidad del empleo formal al riesgo de exclusión laboral. Desigualdades estructurales y dinámicas de los

- mercados latinoamericanos de trabajo», en *Alteridades*, año 4, núm. 28, México DF, UAM-Iztapalapa.
- PNUD (2004): *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Buenos Aires, PNUD.
- (2005): *Informe sobre desarrollo humano 2005*, Nueva York, PNUD.
- Sen, Amartya (1999): *Freedom as Development*, Nueva York, Knopf.
- (2000): «Social Exclusion: Concept, Application and Scrutiny», *Social Development Papers*, núm. 1, Office of Environment and Social Development, Asian Development Bank, Manila.
- Sojo, Ana (2007): «La trayectoria del vínculo entre políticas selectivas contra la pobreza y políticas sectoriales», en *Revista de la CEPAL*, núm. 91, Santiago, CEPAL.
- Sojo, Carlos (2008): *Modernización sin Estado. Reflexiones en torno al desarrollo, la pobreza y la exclusión social en América Latina*, San José, FLACSO, Costa Rica.
- Sorj, Bernardo y Danilo Martuccelli (2008): *El desafío latinoamericano. Cohesión social y democracia*, São Paulo, Instituto Fernando Henrique Cardoso.
- The World Bank (2008): *Realizing Rights through Social Guarantees. An Analysis of New Approaches to Social Policy in Latin America and South Africa*, Report núm. 40047-GLB. Social Development Department, Washington DC, The World Bank.
- The World Bank-OAS (2007): *Increasing Social Inclusion Through Social Guarantees Policy Note*, Washington DC, Mimeo.
- Tilly, Charles (1998): *La desigualdad persistente*, Buenos Aires, Manantial.
- Valenzuela, Eduardo (2008): «Desorganización, solidaridad y movilidad», en Eduardo Valenzuela *et al.*, *Vínculos, creencias e ilusiones. La cohesión social de los Latinoamericanos*, Santiago, CIEPLAN-Uqbar Editores.
- Wilkinson, Richard G. (2006): «The Impact of Inequality», en *Social Research*, vol. 73, núm. 2, verano, Nueva York, The New School for Social Research.
- Wood, Geof y Julie Newton (2008): «From Welfare to Well-Being Regimes: Engaging New Agendas», en Anis A. Dani y Arjan de Haan (eds.), *Inclusive States. Social Policy and Structural Inequalities*, Washington, DC, The World Bank.

6. DESIGUALDAD Y VIOLENCIA EN AMÉRICA LATINA

DIRK KRUIJT *

I. INTRODUCCIÓN

La independencia de América Iberoamericana fue, en primer lugar, un cambio del orden político. En la mayoría de los países anteriormente españoles, tras las guerras de independencia, las élites criollas se establecieron en la cúspide de unas sociedades coloniales cuya configuración no se modificó significativamente hasta finales del siglo XIX. El orden social del Brasil se alteró aun menos, y los cambios políticos fueron el resultado de una independencia proclamada por la dinastía portuguesa cuyo heredero asumió el título de emperador. Fue en fechas posteriores, a finales del siglo XIX, cuando las fuerzas armadas acabaron con la monarquía y el orden monárquico.

Los regímenes elitistas de las «repúblicas aristocráticas»¹ que se establecieron en el primer siglo independiente eran en muchos aspectos una continuación de las sociedades coloniales, altamente estratificadas y excluyentes, muchas veces a partir de la etnicidad. Tradicionalmente, la ciudadanía de segunda clase se identificó con las poblaciones indígenas y con el campesinado minifundista. Hasta la segunda mitad del siglo XX, la pobreza extrema y la exclusión social en América Latina eran de naturaleza predominantemente rural: se trataba sobre todo de la población indígena con más carencias económicas, sociales y políticas². En algunos países la exclu-

* Universidad de Utrecht, D.Kruijt@uu.nl. En este texto nos referimos a argumentos de Alba y Kruijt (2007a, 2007b), Koonings y Kruijt (2004, 2007) y Kruijt (2006, 2008a, 2008b, 2008c).

¹ La caracterización es del historiador peruano Basadre.

² Véase Bastos (1998: 100-101).

sión social de los indígenas adquirió un estatus casi permanente. Por esta razón el antropólogo guatemalteco Solares tipificó a su país como «un Estado sin ser una nación»³. El historiador peruano Flores Galindo caracterizó a este país andino como «una república sin ciudadanos» a causa de la segregación estructural entre mestizos e indígenas⁴.

Una segunda tendencia a largo plazo ha sido el papel significativo que han jugado las fuerzas armadas. Desde la independencia, América Latina ha sido por mucho tiempo el continente de los ejércitos políticos. El peso político de las fuerzas armadas ya se estableció en el siglo XIX, durante las largas décadas de las guerras internas, de las secesiones de provincias, departamentos o Estados federativos, de los conflictos fronterizos, y de las guerras civiles entre liberales y conservadores. Es curioso observar que en el primer siglo de la independencia hubo pocas guerras con significado territorial. México perdió gran parte de su territorio norteño a favor de los Estados Unidos, como también España perdió sus dos últimas colonias —Cuba y Filipinas— por la intervención de ese país. Bolivia fue desmembrada por casi todos sus vecinos. A finales del siglo XIX hubo dos guerras que involucraron a varios países a la vez: la guerra del Pacífico —entre Bolivia, Chile y Perú— y la guerra de la Triple Alianza —entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. En el siglo XX la única guerra con significado territorial fue la guerra del Chaco entre Bolivia y Paraguay. Los demás conflictos externos del siglo pasado puede interpretarse como conflictos fronterizos o como campañas ligeras. Las actividades militares en América Latina se han desarrollado casi exclusivamente a través de «guerras internas» o de «conflictos irregulares», contra adversarios «subversivos» o «terroristas», fueran estos agrupamientos guerrilleros o campesinos insurgentes. El significado real de las fuerzas armadas en América Latina era su peso político. Como «fuerza estabilizadora», como «árbitro desinteresado», como «institución protectora de la constitución», o como «vigilante del desarrollo nacional», los estamentos militares sabían in-

³ Solares (1992: 50).

⁴ Flores Galindo (1994: 213).

tervenir en asuntos políticos con inmunidad e impunidad⁵. De tal modo, fueron los diseñadores y ejecutores de «proyectos militares» o de «revoluciones desde arriba» dentro de sus respectivos países. Los generales fueron «políticos de uniforme». América Latina ha sido, durante la década de los años sesenta y hasta mediados de los años ochenta del siglo pasado, el continente de los militares políticos. En el contexto de la Guerra Fría surgieron en los años sesenta y setenta regímenes militares en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, El Salvador, Honduras, Guatemala, Paraguay, Perú, Surinam y Uruguay.

Una tercera tendencia a largo plazo en el periodo postindependista ha sido una cultura política de resolución de conflictos sociales y políticos basada en la violencia. Pueden distinguirse por lo menos tres ciclos de violencia consecutivos en la región⁶. El primer ciclo acompañó las largas décadas de exclusión de las masas populares por las élites cerradas en el siglo XIX. El orden oligárquico laboral se basaba a menudo en métodos coercitivos de reclutamiento, contrataciones abusivas e incluso trabajos forzados en el campo. A las huelgas convocadas por las incipientes clases urbanas se solían aplicar medidas frecuentemente abusivas. El adagio entre los políticos brasileños de entonces era que el problema social era un problema policial. Durante las décadas de las democracias populistas en el siglo XX, con su carácter corporativista en cuanto a la participación de las masas, siempre se registró algún grado de violencia. Pero fue sobre todo en la era de los gobiernos de «seguridad nacional» durante la Guerra Fría —y en México, gobernado por el partido único autoritario, el PRI— que la violencia y el terror giraron alrededor de los conflictos políticos internos. Eran principalmente los gobiernos militares en la década de los años sesenta y hasta mediados de los años ochenta los que combatían al enemigo del Estado: al comunismo, a la guerrilla y sus organizaciones clandestinamente organizadas, todos aquellos siendo opositores el régimen. El instrumento de control por excelencia de esos gobiernos fue el conjunto

⁵ Esto no es solamente un rasgo genérico de las fuerzas armadas en América Latina. Para un análisis más general, véase Koonings y Kruijt (2002).

⁶ Véase Kruijt y Koonings (1999).

de servicios paralelos: de inteligencia militar, de los cuerpos de seguridad del Estado, de los cuerpos policiales y de los agrupamientos paramilitares. Como columna vertebral de la lucha contrainsurgente y contraterrorista se expandió el sistema de inteligencia y de seguridad de tal modo que sus nexos oficiales y extraoficiales fueron difícilmente distinguibles.

El tercer ciclo de violencia ha aparecido en el periodo postautoritario, con la proliferación de actores no estatales. La característica de este ciclo es exactamente la ruptura del monopolio de la violencia legítimamente ejercida por el Estado y la aparición de nuevos actores armados, como agrupamientos provenientes de las fuerzas de seguridad y las milicias, las bandas que giran alrededor del narcotráfico, las bandas juveniles, las «maras» o pandillas. Bajo este denominador se agrupan diferentes formas de violencia y conflicto como, por ejemplo, la violencia criminal de la calle, los motines y disturbios, la «limpieza social» y los ajusticiamientos, la arbitrariedad de la policía, las actividades paramilitares, y las actividades guerrilleras de la época de la Postguerra Fría. En el transcurso de esta contribución se ofrecerá un análisis mucho más detallado de este último ciclo.

América Latina no es un continente cuya conflictividad está determinada únicamente por su dinámica interna. En varias oportunidades, el papel de los Estados Unidos fue preponderante. El apoyo al inicio de la dictadura de Pinochet en Chile y el apoyo moral y logístico a muchos de los gobiernos militares de la seguridad nacional es innegable⁷. Sin el apoyo financiero y militar a los gobiernos militares represivos las guerras civiles centroamericanas entre los años setenta y noventa del siglo pasado hubieron tenido un curso cualitativamente diferente⁸. No puede analizarse la actuación de las bandas juveniles, las «maras» en Centroamérica y en México sin darse cuenta que por lo menos tienen un origen común con las pandillas de jóvenes latinoamericanos en las calles de

⁷ Véase para la política estadounidense durante los años de Nixon y Kissinger Dallek (2007). Fico (2008) proporciona un análisis reciente del papel de los Estados Unidos durante la dictadura militar en Brasil (1964-1985).

⁸ Véase Kruijt (2008d).

algunas metrópolis en los Estados Unidos. Los atractivos mercados de consumo de las drogas procedentes de los países andinos y mesoamericanos en los Estados Unidos y en la Unión Europea condicionan en gran parte la expansión y proliferación de la narcoeconomía en los países productores, acompañada por el surgimiento de una nueva categoría de actores armados extremadamente violentos. La violencia se incrementa considerablemente por la presencia abundante de armas ilegales, procedentes de mercados fuera de la región⁹. Al otro lado, es también el apoyo financiero, logístico y militar de los Estados Unidos a Colombia —país eminentemente afectado por la droga— el que contribuye al carácter violento de las campañas «contra el terrorismo». En esta contribución se pone más énfasis en las consecuencias para América Latina, tanto en el análisis de los fenómenos como con respecto a las políticas, y menos al escenario internacional, pero es importante tener presente esta dimensión transnacional de la violencia en la región.

Esta contribución se orienta sobre todo al análisis de América Latina de los últimos veinticinco años. Sin embargo, desde esta introducción hay que desprender unas tendencias a largo plazo que han contribuido —y siguen contribuyendo todavía— al carácter de la democracia latinoamericana: su condición inconclusa, acompañada por una nostalgia del orden corporativo y autoritario, la presencia de grandes contingentes de pobres y excluidos, y la tradición de resolución de conflictos sociales y políticos por la violencia.

II. LA «AMÉRICA EQUIVOCADA» EN DEMOCRACIA

En un famoso ensayo, el politólogo Weffort tipificó las brechas económicas y sociales de América Latina en los años postdictatoriales como «la América equivocada»¹⁰. Desde mediados de la década de

⁹ Para Centroamérica y el Caribe, véase FRIDE (2007).

¹⁰ Weffort (1993).

los años ochenta, cuando se reinstitucionalizó la democracia en el continente, tanto los países del Cono Sur como los países andinos, Centroamérica y México fueron atropellados por una severa crisis económica. En países como Brasil, Nicaragua y Perú la crisis económica fue además acompañada por un considerable periodo de hiperinflación. Casi todos los gobiernos de la región se vieron obligados a combatir la crisis con medidas draconianas de programas de «ajuste estructural» que tuvieron efectos positivos —como políticas macroeconómicas mucho más armónicas y un mejoramiento considerable de las instituciones económicas y financieras— y negativos —una drástica reducción del sector público acompañada por recortes formidables del presupuesto social en un periodo de despidos masivos y un aumento desmedido del subempleo y el desempleo—. Los quince años de reajuste tuvieron consecuencias substanciales para las clases medias, la clase obrera urbana, los pobladores de los barrios populares y la población rural. Entre 1985 y 2000 se transformó la estructura económica, social y política de los países de la región probablemente más radicalmente que en todo el periodo después de la independencia. En términos de la desigualdad, la región fue atormentada por una pobreza masiva, una informalización de la economía y de la sociedad, y un proceso de exclusión social de una gran parte de la población¹¹. América Latina ha sido durante el siglo XX el continente con la distribución de ingreso más desigual del mundo, incluso en comparación con el continente africano y asiático, con China e India. La crisis de los años ochenta y noventa consolidó esa desigualdad.

Lo más difícil de entender es que este proceso tuvo lugar paralelamente con el retorno y la consolidación de la democracia. El regreso al orden democrático no fue un proceso fácil o uniforme. Al contrario, en muchos casos los militares que entre los años sesenta hasta mediados o finales de los ochenta habían ejercido un poder dictatorial no regresaron inmediatamente a sus cuarteles. En algunos casos (Argentina, Brasil, Chile, Guatemala) esta transición fue acompañada por un largo periodo de presencia de los militares

¹¹ Para estudios recientes, véanse CEPAL (2007), OIT (2005) y Márquez *et al.* (2008) en un estudio publicado por el BID.

como cogobernantes entre bastidores¹². La mayoría de las transiciones necesitaba un periodo relativamente largo, de diez a quince años. Gradualmente, se diluyó la influencia política de los estamentos militares. Los servicios de inteligencia y de seguridad del Estado fueron reformados y, en general, también se reorganizaron los cuerpos de la policía.

Es interesante comparar en este contexto las diferencias entre las fuerzas armadas y las de la policía. En los países del Cono Sur y en cierto modo en los países andinos, en Centroamérica y en las décadas anteriores también en México, las fuerzas armadas se retiraron de la arena pública para reformular sus objetivos institucionales dejando la política y enfatizando la profesionalidad militar¹³. Las reformas de la policía rindieron, sin embargo, menos resultados. Se mantenía un mayor énfasis en las tareas represivas y hasta se crearon unidades especiales, entrenadas en el combate subversivo. Los resultados de las reformas eran, en general, modestos en términos de competencia institucional y servicio al público civil¹⁴.

El hecho de que los estamentos militares se retiraran de la arena política se percibe también a través de fenómenos nuevos. En situaciones en las que antes se hubieran presentado golpes de Estado, sorprende su perfil bajo y su neutralidad frente a acontecimientos políticos internos. Es interesante darse cuenta de que todos los cambios de gobierno por métodos no electorales durante los últimos quince años no se realizaron por un golpe sino por procedimientos legales —en Brasil, por ejemplo, con el *impeachment* del presidente Collor—, o por movimientos de la «democracia de la calle»: renuncias presidenciales ante movimientos populares espontáneos, movimientos de protesta en los barrios, marchas populares, y

¹² Para Argentina véanse McSherry (1997) y Robben (2005); para Brasil véanse Almeida (2007), Atunes (2002), Castro y D'Araujo (2001), Hunter (1997) y Zaverucha (1994, 2005); para Chile véanse Arriagada (1986), Huneeus (2002) y O'Shaughnessy (2000); para Guatemala véanse Kruijt (2008c), Le Bot (1992), Rosada-Granados (1999) y Schirmer (1998).

¹³ Véase *The Latin American Military in the New Millennium* (2006).

¹⁴ Véanse Caruso, Muniz y Carballo Blanco (2007) y Rico y Chinchilla (2006). Para el Caribe, véase Bobea (2002, 2003), para Perú Basombrío *et al.* (2004a, 2004b).

huelgas de brazos caídos, transformándose en movimientos políticos, frentes regionales de protesta y organizaciones populares *ad hoc*. En el año 2001, Argentina tuvo cinco presidentes en un periodo de quince días, sin que hubiera interferencia de las fuerzas armadas. Entre 2000 y 2005, tres presidentes ecuatorianos tuvieron que renunciar y salir del país tras fuertes convulsiones populares. La caída del régimen de Fujimori en Perú fue acompañada y, al final, inducida por movimientos sociales de protesta en los años 2000 y 2001. El organizador de las marchas populares, Toledo, una vez elegido Presidente, tuvo que enfrentarse a una serie de protestas semejantes, organizadas por frentes regionales en los años 2002 y 2003. En octubre de 2003, fueron los cocaleros bolivianos quienes lideraron el movimiento nacional de protesta contra el Presidente, situación que fue solucionada cuando el Vicepresidente asumió las funciones de la Presidencia. En el verano de 2005 también el nuevo Presidente renunció en medio de disturbios prolongados. El Movimiento al Socialismo (MAS) que llevó el presidente Morales al poder tras las elecciones en diciembre de 2005 tuvo duras confrontaciones con el gobierno de su antecesor¹⁵. Un año después de la victoria electoral, los opositores políticos de Morales continuaron con la organización de protestas regionales.

El escenario político de América Latina cambió también en la primera década del siglo XXI. Muchas de las dictaduras militares del pasado habían legitimado su despotismo con una ideología anticomunista, extendiendo la represión contra quienes trataron de reformar la desigualdad económica, social y política, y especialmente contra movimientos de la izquierda revolucionaria. Sin embargo, en Brasil el presidente Lula da Silva fue reelecto en octubre del año 2006 con una victoria del 60%. En México, el candidato de izquierda López Obrador perdió las elecciones presidenciales por un pequeño margen. En Argentina, Bolivia, Chile, Ecuador, Perú, Venezuela y finalmente, en Nicaragua, un candidato de centro-izquierda o izquierda fue otorgado con el poder presidencial en elecciones libres. Esto muestra que en el siglo XXI América Latina, actualmente un continente con veinte años de experiencia con gobiernos demo-

¹⁵ Detalladamente analizadas por Crabtree (2005).

cráticos de postguerra y postdictadura, puede alcanzar programas de reforma de izquierda por medio de elecciones y dentro de la institucionalidad democrática.

III. DEMOCRACIA CON LÍNEAS DE FALLA

A pesar de la consolidación de la democracia latinoamericana, es una democracia con líneas de falla¹⁶. La primera línea de falla es el problema de la pobreza masiva de grandes segmentos de la población. La segunda línea de falla es la violencia en áreas urbanas, sobre todo en las metropolitanas y las megaciudades. América Latina es la región más urbanizada del mundo: un 70% de sus habitantes vive en ciudades grandes o menores.

El orden democrático se sustenta en un orden económico que está basado en un desequilibrio, en una brecha profunda que tiene graves consecuencias para la estabilidad y para las posibilidades de desarrollo armónico de la región. En la actualidad, ningún gobierno latinoamericano ha encontrado una solución adecuada para cerrar esta brecha. De una manera u otra, la pobreza se presenta con un rostro de violencia. Sin embargo, la relación entre la pobreza transgeneracional y los altos niveles de violencia no es una relación simple. No se trata de una correlación unicausal entre los fenómenos relacionados con la pobreza y el contexto en el que se produce la violencia. Se trata de un sistema complejo de factores cuyo potencial está en enmascarar la causa y la consecuencia y que da lugar también a articulaciones de diferente orden, producidas por distintos actores.

La exclusión masiva y probablemente transgeneracional en el entorno urbano empezó a ser sinónimo de conflictos sociales y radicalización política en las dos últimas décadas del pasado siglo. Se presenta el fenómeno en los segmentos menos favorecidos del siste-

¹⁶ El término fue lanzado por primera vez por Agüero y Stark (1998). Sojo (1999) tipificó las democracias latinoamericanas como «democracias con fracturas».

ma de la estratificación social en la región, desde Monterrey en el norte de México hasta Puerto Montt en el lejano sur de Chile. Relacionada con la cultura de la pobreza y la orientación política de los excluidos existe una profunda desconfianza —expresada en las diversas ediciones del *Latinobarómetro*— en las instituciones formales de la democracia, tales como el parlamento, los partidos políticos, el sistema legal y las cortes, e incluso los sindicatos laborales. En otras palabras, una de las principales consecuencias sociales y políticas de la pobreza y la exclusión social ha sido la gradual erosión de la legitimidad del orden civil, político y público.

Un segundo fenómeno es la manifestación de nuevas formas de violencia, esta vez no asociadas con la existencia de dictaduras y regímenes militares como en el pasado, sino con la presencia y la actuación de «nuevos actores armados». La pobreza, la exclusión social y el incremento de la violencia han aparecido de forma simultánea, sobre todo en el entorno urbano. En este contexto se encuentra la mayor concentración espacial de grandes contingentes de pobres, conviviendo en territorios pequeños pero densamente poblados. Es allí donde se manifiesta más visiblemente la brecha social entre el bienestar de la élite y el segmento superior de las clases medias por un lado y por otro la miseria de los habitantes de favelas, barriadas, villas o comunas, todas ellas expresiones locales para los barrios de miseria. En Lima Metropolitana, que en 2009 cuenta con nueve millones de habitantes, el 75% de la población vive en barriadas. En Río de Janeiro con seis millones de habitantes —y diez millones en su área metropolitana— la pobreza se concentra en la zona norte de la ciudad, pero también en la zona sur se han ubicado entre la mayoría de los barrios protegidos de la élite y de las clases medias un gran número de favelas en los morros, y los cerros rocosos tan característicos de la que puede ser la ciudad más bella del continente. Río de Janeiro cuenta en la actualidad con unas 600 favelas. La degradación de la pobreza «decente» en una pobreza «deprimente» y de la pequeña criminalidad callejera se expresa en el aumento explosivo de actores no estatales que protagonizan una violencia omnipresente que se percibe mayoritariamente en los territorios urbanos. Aparentemente, la pobreza y la violencia se refuerzan mutuamente, cuando las autoridades de la ley y el

orden tienen una presencia relativamente simbólica, se retiran o solamente están presentes de forma represiva; por ejemplo, utilizando unidades especializadas en la lucha urbana, que generalmente están incorporadas dentro de las filas de las fuerzas policiales.

Un tema central es la lucha por la hegemonía entre los representantes del orden y la ley (básicamente la policía) y la ilegalidad y criminalidad (un conjunto de actores armados operando al margen o fuera de la ley, como son los dueños de minicárteles de la droga, o los líderes de grupos paramilitares o de milicias) junto con «ciudadanos decentes» como los líderes de las diferentes denominaciones religiosas o los empresarios locales, todo eso en una situación donde las autoridades legítimas están escasamente presentes y visibles, y en un contexto de desempleo o subempleo local y de negligencia de seguridad pública. En los años ochenta y noventa del siglo pasado se consolidó la brecha económica, social y política en términos de un continuo entre la formalidad y la informalidad¹⁷. La idea fundamental fue que los contextos de economía irregular, entonces denominada «informal», habían invadido la economía «normal» o formal, que funcionaba respetando la ley y el orden. La pobreza e informalidad urbana se ha manifestado con la aparición en las grandes aglomeraciones urbanas de un número creciente de pobres. Se trata de una nueva clase transgeneracional de habitantes urbanos pobres, de «ciudadanos informales» que surge en la década de los años ochenta, tal y como hemos señalado en otras publicaciones. En este mismo sentido, investigadores del PNUD lanzaron la noción de «ciudadanía de baja intensidad», en su informe sobre la democracia latinoamericana¹⁸.

IV. DESARTICULACIÓN EN CIUDADES DIVIDIDAS

Al comienzo del siglo XXI, América Latina es un continente donde sectores significativos de la población, en algunos casos la mayoría,

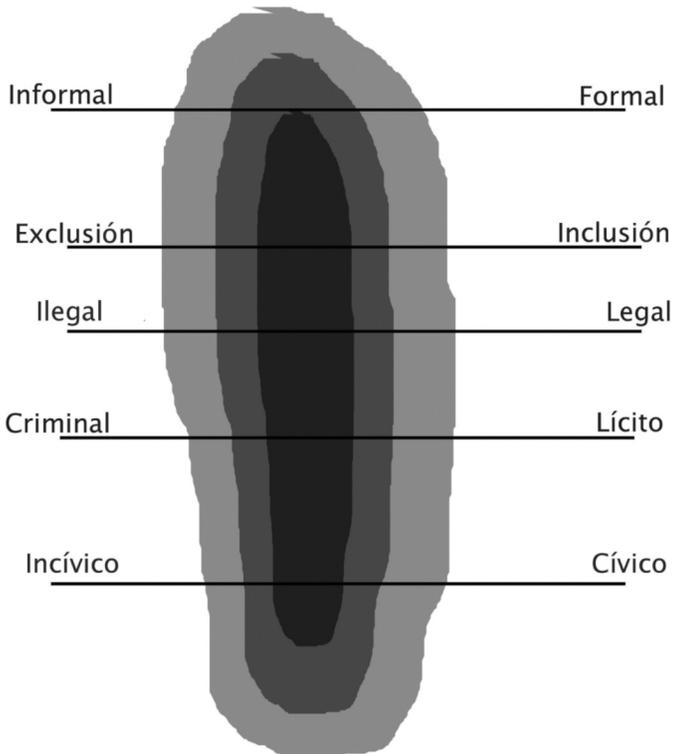
¹⁷ Véanse Menjívar y Pérez Sáinz (1989), Tokman (1992), Rakowski (1994) y Tardanico y Menjívar Larín (1997).

¹⁸ Véanse Kruijt, Sojo y Grynspan (2002) y PNUD (2004).

son a la vez pobres, informales y excluidos. La informalidad tiene también un rostro étnico, dado que la etnicidad es un factor de estratificación. Entre los mecanismos de sobrevivencia predominan los lazos de etnicidad y de religión, las relaciones de familia (reales o simbólicas) y la cercanía en términos de lugar de nacimiento o de pertenencia a los barrios populares. La economía y la sociedad informal se hallan excluidas del empleo estable, del ingreso regular, de los sindicatos, de la legislación laboral y del acceso a las instituciones sociales, que proveen necesidades básicas tales como los servicios de educación, salud pública y vivienda popular.

Parece evidente, que la desigualdad arriba mencionada tiene todas las características de un complejo múltiple, que afecta pro-

FIGURA 1. *Expansión de la informalización y desarticulación del orden económico, social y político*



fundamente a la calidad de la ciudadanía latinoamericana. Se trata, de hecho, de una brecha multidimensional, que se da en los diferentes ámbitos, que se articula de distintos modos y que genera diversos actores entre la economía formal e informal, entre la sociedad de inclusión y exclusión, entre la legalidad, la alegalidad y la ilegalidad, entre lo lícito y lo criminal, y, por último, entre lo «cívico» y lo «incívico». En diferentes aspectos medulares del orden económico, social y político de América Latina, los derechos y deberes de la ciudadanía están fragmentados y son inconclusos.

Hay una gradual expansión de la zona gris que demarca la diferencia entre lo formal y lo informal, la decencia y la ilegalidad, el respeto por la ley y la criminalidad, la sociedad civil y la sociedad incivil. Es obvio que las estructuras y articulaciones económicas, sociales y políticas, que se dan en paralelo, contribuyen a conformar fronteras nebulosas entre lo formal e informal, entre la integración y la exclusión, entre la legalidad y la ilegalidad, entre lo decente y lo perverso, entre civilidad e incivilidad. Los derechos y obligaciones se presentan de forma desarticulada, fragmentada e indefinida. Esta zona gris de indiferencia e indefinición genera formas híbridas de injusticia dentro de la legalidad, de inseguridad dentro del marco de la ley, y de informalidad dentro de las instituciones del orden. Como consecuencia, se viene informalizando el orden legal.

Para dar un ejemplo: en Río de Janeiro, donde no se ha definido claramente la jurisdicción de dos tipos de policía, en tres jerarquías del gobierno federal, estatal y municipal, donde también los bomberos están armados, y donde los salarios de la fuerza pública son bajos, entre el diez y el quince por ciento de integrantes de la policía y los bomberos obtienen un segundo ingreso como miembros de una de las milicias comandadas por el «dono», el dueño que manda en la favela, supervisa el tráfico de droga local, organiza la estructura criminal en el barrio, y que hace cumplir la ley y el orden: *su* orden y ley (Brasil, 2008)¹⁹. Un segundo ejemplo: en vez de negociar con sindicatos laborales, el empresario moderno despidе a

¹⁹ Entrevista del autor con Luis Sergio Wigderowitz, *ouvidor (ombudsman)* de la policía del Estado de Río de Janeiro, el 26 de julio de 2008. Véase también Costa (2004) sobre las reformas de la policía en Río de Janeiro.

gran parte de sus trabajadores estables y subcontrata «cooperativas» que contratan por día o por semanas a jornaleros sin derechos laborales (Colombia, 2007). Un tercer ejemplo es del Ministro de Trabajo que propuso recientemente dejar inoperante la legislación laboral existente que establece el horario de ocho horas diarias, la prohibición del trabajo infantil y el pago de un salario mínimo en las microempresas. De la población de dicho país el 64% trabaja en la informalidad (Perú, 2005).

Esta configuración explica también el proceso de descomposición de clase y la reestructuración del orden social en toda América Latina²⁰. Sectores económicos paralelos, jerarquías sociales paralelas y estructuras institucionales paralelas se originaron en la formalidad y la informalidad, la legalidad y la ilegalidad o la criminalidad —pequeña y grande—, teniendo como resultado un orden económico, social, político y cultural mucho más heterogéneo, que gira alrededor de la división de la riqueza y la pobreza y de la integración y la exclusión. Se desarrolló una institucionalidad desarticulada y compleja también con racionalidades y sanciones propias.

Al mismo tiempo, se presentan nuevas y profundas fracturas demográficas que afectan directamente a la vida familiar y al tejido social en los países centroamericanos y andinos. El proceso masivo —y en parte disfrazado— de las migraciones hacia los Estados Unidos y la Unión Europea implica el incremento progresivo de la dependencia de las remesas enviadas desde el exterior para muchos países y, en consecuencia, para un número importante de la población²¹. México recibió en 2007 un total de 24 mil millones de dólares en forma de remesas. El Salvador, Guatemala, Nicaragua y Honduras recibieron en 2007 respectivamente un monto entre tres y cuatro mil millones de dólares enviados por sus migrantes. Se estima que de los 30 millones de centroamericanos, un millón y medio de personas viven ahora de forma permanente en los Estados Unidos; de estos, un 40% proviene de El Salvador. Investigadores indican la gran dependencia de las familias centroamericanas menos favorecidas de las remesas, debido a la reducción estructural del

²⁰ Véase Kruijt (2008b) para una discusión más detallada.

²¹ Véase Fajnzylber y López (2007).

mercado de trabajo centroamericano, a las tasas de desempleo de las mujeres y de los jóvenes, al número de las familias desestructuradas y a la desesperación de los familiares que se quedaron en el país, mientras los miembros masculinos salieron al exterior por la imposibilidad de conseguir un salario en el mercado laboral doméstico²². También dentro de Centroamérica se ha consolidado un proceso migratorio intenso, en parte debido a las guerras civiles del siglo pasado y en parte por necesidad económica²³.

Estudios etnográficos, por ejemplo del antropólogo peruano José Matos Mar, clarifican estos procesos²⁴. A mediados de los años ochenta del siglo pasado publicó un ensayo sobre el «desborde popular» en Lima Metropolitana. Predijo la descomposición de las estructuras sociales tradicionales y la emergencia de una sociedad urbana cualitativamente diferente, en base al papel de los pobladores de las barriadas y los migrantes en barrios de invasión. Predijo también el tímido nacimiento de una diversidad de nuevas organizaciones que pretenden representar a los empresarios informales y a los autoempleados, como las cámaras regionales de los artesanos y los comedores populares en las barriadas de Lima Metropolitana. Todas esas organizaciones tienen en común, la relación ambivalente de dependencia de las instituciones profesionales de desarrollo como las fundaciones religiosas y eclesiásticas, las ONG, los donantes extranjeros, los bancos privados con una cara humana, y la financiación de los gobiernos municipales y nacionales. Veinte años después de su primera publicación Matos Mar analizó el colapso efectivo de las instituciones que tradicionalmente funcionaron como el sostén del orden democrático: el declive de los partidos políticos, la erosión del estatus del poder legislativo y del sistema judicial, el ocaso del prestigio de los magistrados y de las autoridades de la ley y del orden, el colapso de las anteriormente poderosas centrales y confederaciones de los sindicatos de los trabajadores y el debilitamiento de otras entidades de la sociedad civil, como las cámaras de industria y comercio y los colegios profesionales de los

²² Véase Pérez Sáinz (2004).

²³ Véase Morales (2007).

²⁴ Véase Matos Mar (1984, 2004).

médicos, los abogados, los ingenieros, etc. Las instituciones paralelas, las jerarquías paralelas y los sectores paralelos que emergieron en el cauce de las líneas divisorias de la pobreza, la informalidad y la exclusión social han constituido un orden económico, social y político más o menos duradero y heterogéneo. La carrera del presidente peruano Fujimori (1990-2000) demuestra cómo durante casi diez años ese Presidente se convirtió en el representante directo y favorito —traspasando el parlamento, las cortes y los partidos políticos— de los pobres y los excluidos, actuando como un «dictador civil»²⁵.

Es a partir de ese mundo paralelo que se comienza a aclarar la relación entre la pobreza y la violencia. Durante los años ochenta se ha analizado el fenómeno de «ciudades divididas» o fragmentadas, sobre todo en términos de la miseria o la exclusión o autoexclusión urbana. La autoexclusión de las élites urbanas en las llamadas «gated communities» ha sido objeto de atención²⁶. Sin embargo, a partir de los años noventa comenzó a identificarse la profunda desigualdad urbana con la falta de seguridad humana y la falta de la presencia de las autoridades del orden en las zonas degradadas del territorio urbano, donde la pobreza suele coincidir con la violencia. Por ejemplo, el caso de Río de Janeiro, cuyas favelas son áreas de acceso limitado dentro de las fronteras metropolitanas, con una reputación deprimente en el círculo de autores y analistas de la violencia urbana. La publicación temprana sobre la «cidade partida» abrió el camino para una serie de estudios sobre la violencia urbana brasileña²⁷. El debate sobre la situación de la violencia urbana en los territorios metropolitanos de América Latina ha continuado hasta la actualidad, con estudios comparativos sobre la pobreza y la violencia ejercida por actores no estatales²⁸.

²⁵ Véanse Crabtree y Thomas (2000), Degregori (2000) y Kruijt y Tello (2002),

²⁶ Véase el estudio de Caldeira (2000).

²⁷ El estudio ejemplar de Ventura (1994) fue seguido por estudios de caso de Barcellos (2003), Chaves Pandolfi y Grynszpan (2003), Evangelista (2003) y Zaluar (1994).

²⁸ Véanse Briceño-León (2002), De Olmo *et al.* (2000), Koonings y Kruijt (2004, 2007), Moser y McIlwaine (2004), Rotker *et al.* (2002) y Serbin (2007). Davis (2006) y Scholar (2006) enfatizaron el fenómeno en estudios comparativos transcontinentales.

V. SISTEMAS LOCALES DE VIOLENCIA

Las prolongadas guerras civiles de los países de Centroamérica y los países andinos y las dictaduras en Argentina y Brasil han dejado un legado de violencia, que se manifiesta en el uso de la fuerza como forma de resolver los conflictos. El establecimiento de rutas de la droga, primero como rutas de comercio intermedio, luego para el consumo en los mercados internos, ha supuesto un considerable empeoramiento de la situación²⁹. Actores armados procedentes por un parte, de las instituciones y bandas de ex combatientes —de las fuerzas armadas, de los paramilitares, de los frentes guerrilleros— y por otra parte, perteneciendo a bandas criminales y pandillas juveniles constituyeron «sistemas de violencia» de carácter local y nacional en países como Colombia, Guatemala y México y, de forma más restringida en Argentina, Brasil, República Dominicana, El Salvador, Haití, Honduras, Jamaica, Nicaragua, Perú y Venezuela. Colombia es el país de la violencia casi perpetua. Desde los años cincuenta del siglo pasado este país se encuentra en una situación de guerra civil que hasta la fecha ha causado la muerte de un millón de víctimas directas y la existencia de flujos continuos de algunos millones de refugiados dentro del país y a países vecinos³⁰. Hasta finales de los años ochenta existían en Colombia varias agrupaciones guerrilleras. Hoy en día, solamente las FARC (fuerza mayoritaria) y el ELN (fuerza minoritaria) se mantienen activas. La mayoría de los grupos guerrilleros locales recaudaban «impuestos de guerra» entre los productores de la coca y los narcotraficantes en «sus» regiones. Posteriormente muchos frentes (formaciones militares-políticas lo-

²⁹ Para un análisis sistemático y una serie de estudios de caso, véase Vellinga (2004).

³⁰ Para un análisis del conflicto véanse González, Bolívar y Vázquez (2006), Gutiérrez, Wills y Sánchez Gómez (2006), Leal Buitrago (2006a, 2006b), Pécaut (2001) y el excelente informe del PNUD (2003). Para las organizaciones paramilitares, véase Duncan (2006). Para los flujos migratorios internos, véanse Ardila y Echeverri (2006), Martínez Gómez (2006) en OIM (2006). Para la desmovilización del movimiento guerrillero M-19 al comienzo de los años noventa del siglo pasado, véase Villamizar (1995).

cales) de las guerrillas incorporaron la protección y el cultivo ilícito en sus logísticas militares y financieras, a la par con otras fuentes financieras como el secuestro y los impuestos de guerra recaudados sobre los comerciantes locales. También en los años ochenta, los «narcoempresarios» en Cali y Medellín crearon unidades paramilitares. Otros empresarios rurales siguieron rápidamente este ejemplo, que tuvo como resultado la aparición de los grupos regionales de vigilantes y sicarios (asesinos profesionales). Estas bandas paramilitares, con o sin cooperación informal de las fuerzas armadas regionales, se constituyeron rápidamente en una alternativa de contrainsurgencia. Establecieron gradualmente «zonas limpias» donde hacían cumplir la ley por medio de la violencia, la extorsión y la intimidación. En 1997 estas fuerzas regionales se unieron para formar las AUC (Autodefensas Unidas de Colombia). La cúpula de los paramilitares utilizó luego su poder para ingresar en actividades «legítimas»: adquirieron propiedades rurales y financiaron a políticos locales y regionales «mansos», fenómeno que se indica como la «parapolítica». A mediados de 2006, entre 20.000 y 30.000 combatientes quedaron desarmados (a partir de una considerable disminución de las correspondientes sanciones legales y penas carcelarias) tras negociaciones con el gobierno, auspiciados por el obispado. En agosto de 2008 un total de 40.700 ex combatientes —entre los que se incluyen unos 7.000 guerrilleros que han desertado de manera individual— habían entregado sus armas, optando por un proceso de reinserción colectiva (en el caso de los ex paramilitares) o individual (en el caso de los ex guerrilleros)³¹. Mientras que la mayoría de los analistas están de acuerdo en que ha habido una reducción considerable de la violencia paramilitarista, otros

³¹ Según datos de la Unidad de Integración Social y la Unidad de Integración Económica de la Alta Consejería para la Reintegración Social y Económica de Personas y Grupos Alzadas en Armas (datos proporcionados al autor el día 11 de agosto de 2008). Alrededor de 4.500 ex guerrilleros en Bogotá y unos 11.000 ex paramilitares en Antioquia (capital Medellín) estuvieron pasando, en agosto de 2008, por un trayecto de reinserción ofrecido por las autoridades nacionales y municipales. Entre 2003 y 2008 unos 15.000 ex guerrilleros habían dejado sus armas (entrevista del autor con Darío Villamizar, director del Programa de Atención al Proceso de Desmovilización y Reintegración en Bogotá, Alcaldía Mayor de Bogotá, el día 14 de agosto de 2008).

apuntan que se ha producido la reconstitución de bandas paramilitares y criminales representadas en pandillas locales de menor tamaño, en un proceso comparable con la formación de los minicárteles después del desmantelamiento de los dos cárteles de Cali y Medellín. La secuela de la proliferación de actores armados ha dejado profundas huellas con la aparición de bandas, pandillas, y agrupaciones locales que se disputan entre sí pequeños territorios de poder y de extorsión. Un reciente estudio sobre Medellín muestra que los ex guerrilleros y ex paramilitares habían establecido en los barrios marginales de esta ciudad un control diario, prescribiendo reglas de conducta y prohibiendo reuniones informales en las calles, exigiendo impuestos a los dueños de los negocios, de los supermercados, de las empresas de taxi y del transporte público local³².

Después de los acuerdos de paz en Guatemala (1996), que concluyeron formalmente un periodo de 36 años de guerra civil se observan tres diferentes categorías de actores armados al margen de la ley. Primero hay el fenómeno de los «poderes oscuros», agrupaciones de ex guerrilleros y ex militares, algunos de ellos asociados a la anterior inteligencia militar, que se unieron con los incipientes cárteles dentro de la nueva y floreciente narcoeconomía³³. La segunda categoría de actores armados lo forman las bandas de la criminalidad común, especializadas en robo de vehículos, secuestros y matanzas subcontratadas. La tercera categoría son las pandillas juveniles que en la Centroamérica postbélica son llamadas «maras». Son bandas que establecieron sus territorios en los barrios populares de El Salvador, Honduras, Guatemala y en menor grado en Nicaragua y en México. Participan en pequeñas guerras territoriales y extorsionan a la vez a pequeños empresarios, comerciantes, taxistas y chóferes del transporte público en los barrios populares. Al comienzo de este siglo, las maras son oficialmente consideradas como

³² Véanse Dowdney (2006: 177-197), Ramírez (2006) y Rozema (2007). El actual alcalde de Medellín (diciembre de 2008), Alonso Salazar, publicó en 1993 un excelente estudio etnográfico sobre la actuación y el marco referencial de los jóvenes sicarios en esta ciudad.

³³ Véanse Goldman (2007), Peacock y Beltrán (2004) y Sieder *et al.* (2002).

la amenaza principal de la seguridad nacional en el «triángulo norte» de Centroamérica. Miles de jóvenes entre 12 y 30 años de edad pertenecen a alguna de las maras o pandillas juveniles, que tienen una presencia nacional macabra por ser responsables en Guatemala del 20% de los homicidios, y en El Salvador y Honduras del 45% de los homicidios en 2003³⁴. En 2004 los presidentes de Guatemala, Nicaragua, El Salvador y Honduras firmaron un acuerdo para concertar esfuerzos para combatir la violencia criminal juvenil en los tres países. En 2005 pidieron asistencia técnica y financiera de EEUU con ese propósito.

No son solamente los países centroamericanos aquellos en los que la seguridad interna está amenazada por mareros o por otros miembros de bandas y pandillas juveniles. En Ayacucho, Perú, por ejemplo, ciudad provinciana desde donde se originó el macabro movimiento guerrillero de Sendero Luminoso, comenzaron a surgir en la década del postconflicto decenas de bandas, y en el comienzo de 2008 ya se contabilizaban unas ochocientas pandillas juveniles³⁵. El involucramiento de juventud en la narcoeconomía y el fenómeno de las bandas juveniles se presenta también en las grandes ciudades y las áreas metropolitanas de Brasil. Miles de niños y adolescentes funcionan como soldados de la droga en las guerras urbanas en Río de Janeiro. Con mucha razón se ha tipificado la relación entre bandas juveniles y el comercio de drogas en las favelas de Río de Janeiro como una integración perversa de la economía clandestina y de la violencia urbana³⁶. También aquí encontramos un legado de la violencia política en las décadas anteriores, cuando los sucesivos gobiernos militares dejaron el campo libre para el establecimiento de «pequeños criminales» en Río de Janeiro y São Paulo, cuyos sucesores se transformaron en jóvenes jefes salvajes

³⁴ Véanse Carranza (2006), Liebel (2008), Peetz (2004), Savenije y Andrade-Eekhoff (2003) y Savenije y Van der Borgh (2004).

³⁵ Comunicación personal de Ana María Tamayo, Instituto de Derecho Legal (IDL), Lima, 16 de febrero de 2008. Véase Degregori (2009) sobre el origen y el transcurso de la guerra en Ayacucho

³⁶ La tipificación es de Zaluar (2004b). Véanse además los estudios de Arias (2006), De Sousa e Silva *et al.* (2006), Dowdney (2003, 2006), Leeds (1996) y Koonings y Veenstra (2007).

de bandas criminales, asociadas con la droga, las loterías clandestinas, el comercio ilegal de gas doméstico y luego el comercio de teléfonos celulares clonados en las favelas. Entre las asociaciones de vecinos, las bandas criminales y la policía municipal existen complicadas relaciones de convivencia, de conflicto, de financiación, de extorsión y de dominación. Actualmente (diciembre de 2008) existen en las favelas metropolitanas relaciones complejas entre los «donos» (jefes de droga y dueños locales del poder clandestino), otras organizaciones criminales, bandas juveniles, milicias en las cuales miembros de la fuerza pública (bomberos y policía) participan, un fenómeno acompañado por la existencia de «parapolíticos» locales³⁷. Para ilustrar la dimensión del problema se pueden citar algunos datos estadísticos recientes: el 8% de los pobladores de favelas ha perdido uno de sus vecinos en muerte violenta, el 53% escucha cada noche el tiroteo de armas, y el 13% ha sido testigo del hecho de que la policía apuntó con un arma a uno de los pobladores. Los datos son de 2007 y se toman de un informe del consejo asesor del gobierno municipal de Río de Janeiro³⁸. Los autores de un segundo informe, publicado por encargo del gobierno del estado de Río de Janeiro nos informan que solamente el 7% de los habitantes de Río realmente está satisfecho con la policía, mientras que el 56% no tiene ninguna confianza en esta institución clave³⁹.

No se trata de fenómenos marginales. Hay que considerar que entre el 10 y el 20% de los territorios urbanos en Río de Janeiro y Sao Paulo, Gran Buenos Aires, Caracas, Ciudad de México, Guadalajara y Kingston, hasta muy recientemente también en Bogotá,

³⁷ Sobre este proceso degenerativo existe una amplia literatura. Véanse Amorim (2003), Cruz Neto *et al.* (2001), De Sousa (2006), Dreyfuss (2007), Lima (2001), Misse (2006) y Sousa (2007).

³⁸ *Preifatura da Cidade de Río de Janeiro, Conselho Estratégico de Informações da Cidade*, Acta de 29 de marzo de 2007: pp. 6, 9, 10. El informe refiere a datos de un estudio de Zaluar *et al.* (2006).

³⁹ El informe *Desenvolvimento de Metodologia e Aplicação de Vítimação na Região Metropolitana do Estado do Río*, publicado por el Instituto de Segurança Pública, Secretaria de Segurança, Governo de Río de Janeiro. Véase *O Globo* del 20 de agosto de 2008 que publicó una versión preliminar.

Medellín y todavía en Cali, en San Salvador, Ciudad de Guatemala, y tal vez en Managua y seguramente en Tegucigalpa, hay actores armados organizados que se disputan el poder en base de «sistemas paralelos de violencia» cuyos jefes están sustituyendo a los representantes legítimos del orden y la ley⁴⁰. Ellos actúan en sus barrios también como los nuevos representantes de la ley paralela, no por la justicia, sino por estar ajusticiando. A veces cobran también impuestos paralelos y demuestran una cierta benevolencia hacia el desarrollo local, ofreciendo financiar las ONG locales en los barrios marginales. En algunos casos también negocian explícitamente con los líderes religiosos locales, con quienes aprendieron a convivir en relaciones de coexistencia pragmática. El mismo fenómeno se presenta en el Gran Buenos Aires. Los traficantes en las villas argentinas, las favelas brasileñas, las comunas colombianas, los tugurios centroamericanos y las colonias populares mexicanas han reproducido escenarios de guerra o guerrilla nacional que plagan los territorios urbanos. Una considerable parte de la juventud masculina en los barrios populares y en las zonas de miseria está desempleada y no tiene posibilidades de entrar en el mercado laboral. Este segmento juvenil encuentra un cierto estatus y una forma de identidad en las pandillas, maras y bandas, fenómeno que explica también la relativa popularidad de los pandilleros y mareros en los países del Cono Sur, en Brasil, en los países andinos, en Centroamérica y en México. En las áreas metropolitanas argentinas, brasileñas, centroamericanas, colombianas y venezolanas florece el tráfico de armas de fuego en un mercado paralelo de gradual expansión. El escaso e inefectivo control de la policía metropolitana en estas ciudades, hace que los jóvenes de los barrios populares sean a la vez victimarios y víctimas de la violencia.

⁴⁰ Véanse Briceño-León (2007), Leal Buitrago (2004), Leeds (2007), Rodgers (2007), Pansters y Casstillo-Berthier (2007a, 2007b), Rozema (2007), Saín (2004, 2007), Savenije (2007), Savenije y Van der Borgh (2004) y Zaluar (2004a).

VI. VACÍOS DE GOBIERNO

En términos analíticos: la proliferación de los actores armados no estatales en América Latina está relacionada con el fenómeno de los vacíos locales de gobierno⁴¹. Estos vacíos se forman a raíz de una prolongada ausencia de las autoridades y representantes de la ley y el orden en áreas específicas. En estos vacíos emerge una simbiosis osmótica entre el Estado y, más precisamente, la policía y el sistema legal, la criminalidad común y elementos criminalizados de ex miembros de las fuerzas armadas, de la policía, de las unidades paramilitares y hasta de los combatientes guerrilleros. En ese escenario, la ley y la justicia local se adaptan al orden que oscila entre las fuerzas paralelas de los grupos locales de poder y las autoridades civiles o morales, como los representantes electos de las asociaciones de vecinos, pobladores o moradores, sacerdotes o pastores evangélicos, a veces incluso los empresarios locales con éxito.

Es interesante puntualizar que en este contexto de violencia inherente y de microguerras fluctuantes por el control de pequeños territorios, con un alto grado de volatilidad, las fuerzas armadas prudentemente dejaron la confrontación pública con los actores violentos no estatales a las fuerzas especiales de la policía⁴². No obstante, mientras que las manifestaciones de esta nueva violencia gradualmente asumen rasgos permanentes, la anomalía de esta situación comienza a indicar el fenómeno del Estado ausente (por lo menos parcialmente) en materia de seguridad y de justicia. Otro rasgo es la proliferación de la vigilancia privada: la policía privada, los serenazgos⁴³, los guardianes privados nocturnos en los barrios de la clase media e incluso en los distritos populares, los escuadrones especiales de protección, las fuerzas privadas de protección del

⁴¹ Introdujimos este término en Kruijt y Koonings (1999: 19).

⁴² Véase Kruijt y Koonings (2004).

⁴³ Civiles ejerciendo de policías pero bajo la autoridad municipal. Esta forma institucional que funcionaba en la época colonial en la América española, se reinstitucionalizó en los años noventa del siglo pasado de nuevo en Guatemala y Perú, bajo control de la policía nacional. En Río de Janeiro se ha iniciado en el verano de 2008 un experimento semejante en algunas favelas.

sistema bancario y financiero, las fuerzas de justicia privada, los comandos paramilitares, y las milicias y escuadrones de la muerte. Originalmente asociadas con las guerras civiles prolongadas en países como Colombia, Guatemala y Perú, estas asociaciones de orden y protección privadas se expandieron en toda América Latina y en algunos estados en el Caribe, como es el caso de Jamaica. En tercer lugar podemos mencionar los nuevos actores armados en las favelas, villas, barriadas o comunas de miseria donde la autoridad local de facto es el traficante que da órdenes para los ajusticiamientos, pero funciona también como proveedor financiero de las ONG y otras fundaciones en su territorio. La población local busca su propio camino entre estos actores del orden legales, semilegales o ilegales, generalmente zigzageando entre las actividades y las ordenanzas de quienes dirigen estos agrupamientos armados. Muchas veces la policía no es bienvenida, sea por el odio y el miedo de su actuación violenta cuando llegan, sea por las amenazas y la intimidación por parte de los donos o jefes, los líderes de los agrupamientos quienes están permanentemente presentes y quienes actúan diariamente como guardianes del orden informal.

La complicada articulación entre los fenómenos asociados con el entorno de la formalidad e informalidad, de la inclusión y la exclusión, de la ley y orden y la criminalidad, de la civilidad y la no civilidad, conforma un contexto fértil para que puedan brotar los gérmenes de la violencia y el terror en los segmentos pobres y marginados, en las metrópolis y en las grandes conglomeraciones urbanas. Cuando la brecha social, como en el caso de América Latina, se profundiza o se consolida en ciudades divididas, de manera espacial, de manera social, de manera cultural, cuando la ausencia de los actores legítimos de la ley y del orden se manifiesta de forma crónica, se abre el camino para que los actores armados privados e informales ocupen el lugar de la policía y la justicia, transformando los barrios pobres y marginados en espacios de desintegración, dominados por los criminales, el terror y el miedo.

VII. POLÍTICAS PÚBLICAS

En los últimos años se están iniciando programas de reinserción y reintegración de quienes potencialmente o de facto son miembros de estos agrupamientos armados. Los gobiernos municipales de Bogotá y de Medellín, así como el gobierno nacional de Colombia, han desarrollado programas especiales de capacitación y de empleo de ex guerrilleros, ex paramilitares y ex pandilleros en los barrios marginales, y aparentemente estos programas están surtiendo efecto⁴⁴. En Río de Janeiro se están llevando a cabo iniciativas locales para el desarme y la integración social de «jóvenes en riesgo» en favelas⁴⁵, iniciativas que se están reproduciendo en Colombia y en El Salvador.

Experiencias de esa colaboración en las relaciones cívico-policiales hubo anteriormente en algunos países del Cono Sur, pero con resultados ambivalentes. En Argentina se inició una reforma de la policía para frenar la desconfianza del público en las fuerzas del orden por la corrupción, el alto grado de militarización y la actuación, sobre todo represiva, de las instituciones policíacas⁴⁶. A finales de los años noventa se formaron foros de seguridad entre representantes de la policía y representantes populares, pero se detuvieron las reformas en el momento decisivo y las protestas populares desembocaron en el movimiento social de los piqueteros, lanzando diversas marchas de protesta contra la corrupción y la naturaleza represiva de la policía metropolitana⁴⁷. También se han dado en la década de los años noventa experimentos autogestionados en la formación de policía comunitaria y de seguridad ciudadana. Sin embargo, generalmente resultaron en buenas intenciones o relaciones de desencuentro en Argentina y Brasil⁴⁸. Últimamente comenzó a prevalecer

⁴⁴ El «Programa de Atención al Proceso de Desmovilización y Reintegración» en Bogotá y «Paz y Reconciliación» en Medellín, junto con los programas nacionales de la Alta Consejería para la Reintegración Social y Económica de Personas y Grupos Alzadas en Armas.

⁴⁵ De ONG como Viva Río y el Observatório de Favelas.

⁴⁶ Véanse Saín (2002) y Smulovitz (2003b).

⁴⁷ Véase Denissen (2008).

⁴⁸ Véase Smulovitz (2003a).

la doctrina de la «mano dura». En Guatemala, la reforma que resultó en la Policía Nacional Civil postbélica generó inicialmente altas expectativas, pero la ineptitud profesional y la gradual corrupción en los años posteriores acabaron rápidamente con la confianza generada⁴⁹.

En dos países de Centroamérica hay una base más sólida de confianza entre la población y la policía. Uno de ellos es Costa Rica, país que desde 1948 no tiene ejército pero sí cuenta con un apoyo general de la población hacia las instituciones de la ley y del orden público⁵⁰. La actual Policía Nacional de Nicaragua, institución sucesora de la Policía Sandinista, tiene una relación semejante de colaboración y de arraigo en los barrios populares. Prevalece un sistema de alerta temprana, basada en la colaboración con comités de pobladores. El sistema de inteligencia policial, de actividades de la policía de la mujer y, en general, el vínculo con asociaciones de la sociedad civil resultan en una relativamente baja frecuencia de mareos en Nicaragua en comparación con sus países vecinos centroamericanos.

Lima Metropolitana tiene aparentemente todas las características para ser una metrópoli de exuberante violencia. Lima es una de las capitales más informalizadas y más empobrecidas de América Latina. Paradójicamente, el mismo proceso de informalización masiva produjo un efecto doble: por un lado, la decadencia de las organizaciones de la formalidad y por el otro, el surgimiento de por lo menos tres tipos de asociaciones de la informalidad que surten efecto: comités de vecinos en las barriadas y los distritos populares a partir de los años setenta del siglo pasado, comités de microempresarios y autoempleados a partir de los años ochenta, y comités de seguridad vecinales a partir de los años noventa. El proceso creó así un tejido social con abundante participación social. Cuando el movimiento guerrillero Sendero Luminoso trataba de establecerse en las barriadas al comienzo de los años noventa, atacando a las organizaciones locales y ajusticiando a sus líderes, la población se autoorganizó en comités locales de vigilancia y de seguridad, en buena

⁴⁹ Véase Glebbeek (2003).

⁵⁰ Véase Chinchilla (2003).

colaboración con las comisarías locales de la policía. En todos los barrios populares hay comisarías o «comisarías móviles» (autobuses transformados en oficinas móviles para atender al público) y se trata explícitamente de buscar la simpatía del público con programas especiales. En cada barrio limeño hay comités de vigilancia o de seguridad de vecinos que cuidan su manzana de viviendas e informan sobre robos, bandas juveniles y pequeños delitos⁵¹.

Sin embargo, se trata de experimentos y procesos de nivel relativamente local. La tendencia general en América Latina sigue siendo la consolidación gradual del fenómeno de la pobreza-cum-violencia, teniendo en cuenta que la juventud en los barrios marginales, las favelas, barriadas o comunas de miseria está socializándose desde su niñez en la «normalidad» de la violencia, siendo «catequizada» por la violencia doméstica habitual, por la violencia omnipresente en la calle, y por la actuación represiva incesante de la policía que, cuando está presente, lo hace con la pistola o con la ametralladora en la mano. Como se ha indicado, con respecto a la actuación de la policía en la región, predomina en general la represión sobre la prevención.

En este sentido, las políticas públicas que pretenden combatir la exclusión social y «pacificar» la relación cívico-policial, tienden a ser al menos un freno, ya que no una solución, en este proceso de deterioro. Combatir la exclusión social, fortalecer el tejido social local, balancear bien las tareas de control y de prevención de la policía nacional y local, fortalecer los gobiernos municipales y locales y, sobre todo, ganar y mantener la confianza de las organizaciones populares locales parecen ser algunos de los elementos imprescindibles para el desarrollo de un buen gobierno en asuntos de seguridad cívica. Uno de los ejes centrales es la confianza mutua entre las fuerzas del orden y la población local, y la participación voluntaria en comités de seguridad local. Sin embargo, la creación de la confianza en las fuerzas del orden se enfrenta al grave problema de la corrupción en gran parte de las sociedades latinoamericanas, especialmente en los grandes países. El otro eje es, sin duda, una colaboración integral entre los demás actores institucionales de la justi-

⁵¹ Véanse Kruijt y Degregori (2007) y Yépez (2004).

cia y la ley, como son las instituciones jurídicas, el ministerio público y las autoridades penales⁵².

Los investigadores del informe del PNUD (2004) anteriormente mencionado, señalan que en la actualidad la mayoría de la población latinoamericana preferiría un gobierno de tinte autoritario que fuera capaz de encontrar una solución para la pobreza masiva. Esto plantea la pregunta sobre qué tipo de estabilidad del orden político implica la existencia generalizada de una ciudadanía de segunda clase. Pobreza dentro de un contexto de violencia parece ser el mecanismo estándar de integración de los marginalizados urbanos. Segmentos considerables de la población de América Latina sobreviven en la economía y sociedad informal, donde se comparte la pobreza y la violencia diariamente. Muchos de los actores armados de esta nueva violencia son reclutados de las filas de los informales y los excluidos. Este fenómeno de la exclusión con violencia compartida por las masas de los pobres urbanos contribuye a la destrucción de los fundamentos morales del orden democrático y de los perímetros de la ciudadanía. La violencia crónica, incluso dentro de los límites de los enclaves territoriales restringidos, contribuye a la erosión de la legitimidad del orden político. Es paradójico que varios gobiernos latinoamericanos, como los líderes populares y las autoridades religiosas en su contexto local, hayan aceptado una coexistencia pacífica de facto con los actores no estatales de la violencia, mientras que no constituyan públicamente una amenaza para las autoridades políticas de nivel nacional. La pregunta clave es, por supuesto, por cuánto tiempo más se podrá garantizar la estabilidad del orden económico, social y político en América Latina en este precario equilibrio entre niveles «aceptables» de exclusión y niveles «aceptables» de la violencia.

BIBLIOGRAFÍA

Agüero, Felipe y Jeffrey Stark (eds.) (1998): *Fault Lines of Democracy in Post-Transition Latin America*, Coral Gables, North-South Center Press.

⁵² Véase Rico y Chinchilla (2006: 203-223).

- Alba Vega, Carlos y Dirk Kruijt (eds.) (2007a): *Violencia urbana en América Latina*, número especial de *Foro Internacional*, núm. 189, vol. XLVIII (3) (julio-septiembre), pp. 485-696.
- y — (2007b): «Viejos y nuevos actores de la violencia en América Latina: Temas y problemas», en Carlos Alba Vega y Dirk Kruijt (eds.), *Violencia urbana en América Latina*, número especial de *Foro Internacional*, núm. 189, vol. XLVIII (3) (julio-septiembre), pp. 485-516.
- Almeida, Algassiz (2007): *A ditadura dos generais. Estado militar em América Latina: O calvário na prisão*, Río de Janeiro, Bertrand Brasil.
- Amorim, Carlos (2003): *CV PCC. A irmandade do crime*, Río de Janeiro, Record.
- Ardila, Gerardo y Catalina Echeverri (eds.) (2006): *Colombia: Migraciones, transnacionalismo y desplazamiento*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.
- Arias, Enrique Desmond (2006): *Drugs & Democracy in Rio de Janeiro. Trafficking, Social Networks, & Public Security*, Chapel Hill, The University of North Carolina Press.
- Arriagada, Genaro (1986): *El pensamiento político de los militares*, Santiago, Aconcagua.
- Atunes, P. C. B. (2002): *SNI & ABIN. Uma leitura de atuação dos serviços secretos brasileiros ao longo do século XX*, Río de Janeiro, Fundação Getulio Vargas.
- Barcellos, Caco (2003): *Abusado. O dono do morro Santa Marta*, Río de Janeiro, Record.
- Basombrío, Carlos *et al.* (2004a): *Activistas de derechos humanos a cargo de la seguridad y el orden en el Perú*, Lima, Instituto de Defensa Legal.
- (2004b): *Manejo y gestión de la seguridad. De la reforma al inmovilismo*, Lima, Instituto de Defensa Legal.
- Bastos, Santiago (1998): «Los indios, la nación y el nacionalismo», en Claudia Dary (ed.), *La construcción de la nación y la representación ciudadana en México, Guatemala, Perú, Ecuador y Bolivia*, Guatemala, FLACSO, pp. 87-157.
- Bobeá, Lilian (ed.) (2002): *Soldados y ciudadanos en el Caribe*, Santo Domingo, FLACSO.
- (2003): *Entre el crimen y el castigo. Seguridad ciudadana y control democrático en América Latina y el Caribe*, Caracas, Nueva Sociedad.
- Briceno-León, Roberto (ed.) (2002): *Violencia, sociedad y justicia en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO.
- (2007): «Caracas», en Kees Koonings y Dirk Kruijt (eds.), *Fractured Cities. Social Exclusion, Urban Violence and Contested Spaces in Latin America*, Londres, Zed Books, pp. 86-100.

- Caldeira, Teresa (2000): *Cities of Walls. Crime, Segregation and Citizenship in Sao Paulo*, Berkeley, University of California Press.
- Caruso, Haydée, Jaqueline Muniz y Antônio Carlos Carballo Blanco (2007): *Policía, Estado y sociedad: Prácticas y saberes latinoamericanos*, Río de Janeiro, Viva Río y The Open Society Institute.
- Carranza, Marlon (2006): *Detención o muerte. ¿Hacia donde van los «pandilleros» de El Salvador?*, Río de Janeiro, Viva Río (www.coav.org.br).
- Castro, Celso y Maria Celina D'Araujo (eds.) (2001): *Militares e política na Nova República*, Río de Janeiro, Fundação Getulio Vargas.
- CEPAL (2007): *Panorama social de América Latina*, Santiago de Chile, NNUU Comisión Económica y Social para América Latina y el Caribe (versión electrónica).
- Chaves Pandolfi, Dulce y Mario Grynszpan (2003): *A favela fala. Depoimentos ao CPDOC*, Río de Janeiro, Fundação Getulio Vargas.
- Chinchilla, Laura (2003): «Experiences with Citizen Participation in Crime Prevention in Central America», en Hugo Fröling y Joseph S. Tulchin con Heather A. Golding (eds.) (2003): *Crime and Violence in Latin America. Citizen Security, Democracy, and the State*, Washington y Baltimore, Woodrow Wilson Center Press y The Johns Hopkins University Press, pp. 205-232.
- Costa, Arthur Trindade Maranhão (2004): *Entre la lei e a orden. Violência e reformas nas policias do Río de Janeiro e Nova York*, Río de Janeiro, Fundação Getulio Vargas.
- Crabtree, John (2005): *Perfiles de la protesta. Política y movimientos sociales en Bolivia*, La Paz, Fundación PIEB.
- y Jim Thomas (eds.) (2000): *El Perú de Fujimori, 1990-1998*, Lima, Universidad del Pacífico e Instituto de Estudios Peruanos (Perú Problema # 25).
- Cruz Neto, Otavio, Marcelo Rasga Moreira y Luiz Fernando Mazzei Suceña (2001): *Nem soldados nem inocentes. Juventude e tráfico de drogas no Río de Janeiro*, Río de Janeiro, FIOCRUZ.
- Dallek, Robert (2007): *Nixon and Kissinger: Partners in Power*, Nueva York, Harper Collins.
- Davis, Mike (2006): *Planet of Slums*, Nueva York, Verso.
- Degregori, Carlos Iván (2000): *La década de la antipolítica. Auge y caída de Alberto Fujimori y Vladimiro Montesinos*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos.
- (2009): *Que difícil es ser Dios. El partido comunista del Perú (Sendero Luminoso) y el conflicto armado interno en el Perú, 1980-1999*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos.

- Denissen, Marieke (2008): «*Winning Small Battles, Losing the War*». *Police Violence, the Movimiento del Dolor, and Democracy in post-authoritarian Argentina*, Amsterdam, Rozenberg Publishers.
- De Olmo, Rosa, *et al.* (2000): *Inseguridad, violencia y miedo en América Latina*, número especial de *Nueva Sociedad*, núm. 167, mayo-junio.
- De Sousa, Percival (2006): *O Sindicato do crime. PCC e outros grupos*, Río de Janeiro, Ediouro Publicações.
- De Sousa e Silva, Jailson y Raquel Willadino *et al.* (2006): *Caminhada de crianças, adolescentes e jovens na rede do tráfico de drogas no varejo do Río de Janeiro, 2004-2006*, Río de Janeiro, Observatório de Favelas.
- Dowdney, Luke (2003): *Children of the Drug Trade. A Case Study of Children in Organised Armed Violence in Río de Janeiro*, Río de Janeiro, 7 Letras.
- (ed.) (2006): *Neither War nor Peace. International Comparisons of Children and Youth in Organised Armed Violence*, Río de Janeiro, Viva Río-ISER-IANSA.
- Dreyfus, Pablo G. (2007): «Cuando el Estado no está: Violencia en Río de Janeiro», en Fabián Bossoer, Fabián Calle y Gustavo Gorrioz (eds.), *2010: Una agenda para la región*, Buenos Aires, TAEDA, pp. 266-286.
- Duncan, Gustavo (2006): *De paramilitares, mafiosos y autodefensas en Colombia*, Bogotá, Planeta.
- Evangelista, Helio de Araujo (2003): *Río de Janeiro. Violência, jogo de bicho e narcotráfico segundo uma interpretação*, Río de Janeiro, Revan.
- Fajnzylber, Pablo y J. Humberto López (2007): *Close to Home. The Impact of Remittances in Latin America*, Washington, World Bank.
- Fernandes, Rubem César (2005): *Brasil (as armas e as vítimas)*, Río de Janeiro, ISER y Small Arms Survey y Viva Río y 7 Letras.
- Fico, Carlos (2008): *O Grande Irmão: Da operação Brother Sam aos anos de chumbo. O governo dos Estados Unidos e a ditadura militar brasileira*, Río de Janeiro, Civilização Brasileira.
- Flores Galindo, Alberto (1994): *Buscando un Inca: Identidad y utopía en los Andes*, Lima, Horizonte (4.^a ed.).
- FRIDE (2007): *Organized Crime, the State and Democracy. The Cases of Central America and the Caribbean*, Madrid, Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior, mayo.
- Glebbeek, Marie Louise (2003): *In the Crossfire of Democracy. Police Reform and Police Practice in Post-Civil War Guatemala*, Amsterdam, Rozenberg Publishers.
- Goldman, Francisco (2007): *The Art of Political Murder. Who Killed the Bishop?*, Nueva York, Grove Press.

- González, Fernán E., Ingrid J. Bolívar y Teófilo Vázquez (2006): *Violencia política en Colombia. De la nación fragmentada a la construcción del Estado*, Bogotá, CINEP (4.ª ed.).
- Gutiérrez, Francisco, María Emma Wills y Gonzalo Sánchez Gómez (eds.) (2006): *Nuestra guerra sin nombre. Transformaciones del conflicto en Colombia*, Bogotá, Norma.
- Huneus, Carlos (2002): *El régimen de Pinochet*, Santiago de Chile, Sudamericana.
- Hunter, Wendy (1997): *Eroding Military Influence in Brazil-Politicians against Soldiers*, Chapel Hill, The University of North Carolina.
- Koonings, Kees y Dirk Kruijt (2002): «Military Politics and the Mission of Nation Building», en K. Koonings y D. Kruijt (eds.), *Political Armies. The Military and Nation Building in the Age of Democracy*, Londres, Zed Books, pp. 9-34.
- y — (eds.) (2004): *Armed Actors: Organised Violence and State Failure in Latin America*, Londres, Zed Books.
- y — (2007): *Fractured Cities. Social Exclusion, Urban Violence and Contested Spaces in Latin America*, Londres, Zed Books.
- y Sjoerd Veenstra (2007): «Exclusión social, actores y violencia urbana en Río de Janeiro», *Foro Internacional*, núm. 189, vol. XLVIII (3) (julio-septiembre), pp. 616-636.
- Kruijt, Dirk (2006): «América Latina, democracia, pobreza y violencia: Viejos y nuevos actores», Madrid, Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI) (working paper, WP 04/06).
- (2008a): «Violencia y pobreza en América Latina: Los actores armados», en Manuela Mesa y Francisco Rojas (coords.), *Violencia en América Latina. Pensamiento Iberoamericano*, núm. 3, segunda época (enero-junio), pp. 55-70.
- (2008b): «Class Structure in Modern Latin America», en Jay Kinsbruner y Erick D. Langer (eds.), *Encyclopedia of Latin American History and Culture. Second Edition*, Detroit, Gale-MacMillan, vol. II, pp. 443-453.
- (2008c): «Gangs», en Jay Kinsbruner y Erick D. Langer (eds.), *Encyclopedia of Latin American History and Culture. Second Edition*, Detroit, Gale-MacMillan, vol. III, pp. 374-378.
- (2008d): *Guerrillas: War and Peace in Central America*, Londres, Zed Books.
- y Carlos Iván Degregori (2007): «Lima Metropolitana», en Kees Koonings y Dirk Kruijt (eds.), *Fractured Cities. Social Exclusion, Urban Violence and Contested Spaces in Latin America*, Londres, Zed Books, pp. 101-116.
- y Kees Koonings (1999): «Violence and Fear in Latin America», en Kees Koonings y Dirk Kruijt (eds.), *Societies of Fear. The Legacy of Ci-*

- vil War, Violence, and Terror in Latin America*, Londres, Zed Books, pp. 1-30.
- y — (2004): «The Military and Their Shadowy Brothers-in-arms», en Kees Koonings y Dirk Kruijt (eds.), *Armed Actors. Organised Violence and State Failure in Latin America*, Londres, Zed Books, pp. 16-32.
- , Carlos Sojo y Rebeca Grynspan (2002): *Informal Citizens. Poverty, Informality and Social Exclusion in Latin America*, Amsterdam, Rozenberg (The Latin America Series).
- y María del Pilar Tello (2002): «From Military Reformists to Civilian Dictatorship: Peruvian Military Politics from the 1960s to the Present», en Kees Koonings y Dirk Kruijt (eds.), *Political Armies. The Military and Nation Building in the Age of Democracy*, Londres, Zed Books, pp. 35-63.
- Leal Buitrago, Francisco (ed.) (1999): *Los laberintos de la guerra. Utopías e incertidumbres sobre la paz*, Bogotá, Tercer Mundo Editores y Universidad de los Andes.
- (2004): «Armed Actors in the Colombian Conflict», en Kees Koonings y Dirk Kruijt (eds.), *Armed Actors: Organised Violence and State Failure in Latin America*, Londres, Zed Books, pp. 87-105.
- (ed.) (2006a): *En la encrucijada. Colombia en el siglo XXI*, Bogotá, Grupo Norma Editorial.
- (2006b): *La inseguridad de la seguridad. Colombia, 1958-2005*, Bogotá, Editorial Planeta Colombiana.
- Le Bot, Yvon (1992): *La guerre en terre maya. Communauté, violence et modernité au Guatemala*, París, Editions Karthala.
- Leeds, Elisabeth (1996): «Cocaine and Parallel Politics in the Brazilian Urban Periphery: Constraints on Local-Level Democratization», *Latin American Research Review*, núm. XXXI (3), pp. 47-84.
- (2007): «Río de Janeiro», en Kees Koonings y Dirk Kruijt (eds.), *Fractured Cities. Social Exclusion, Urban Violence and Contested Spaces in Latin America*, Londres, Zed Books, pp. 23-35.
- Liebel, Manfred (2008): «Jugendbanden und Strassencliquen in Zentralamerika-oder: Die schierige Suche nach Gerechtigkeit in einer gewalttätigen Gesellschaft», en Sabine Kurtenbach, Werner Mackenbach, Günther Maihold y Volker Wunderlich (eds.), *Zentralamerika Heute. Politik, Wirtschaft, Kultur*, Frankfurt am Main, Vervuert Verlag.
- Lima, William da Silva (2001): *Quatrocentos contra um. Uma história do Comando Vermelho*, São Paulo, Labortexto.
- Márquez, Gustavo, Alberto Chong, Suzanne Dureya y Hogo Ñopo (eds.) (2008): *Los de afuera. Patrones cambiantes de exclusión en América Latina y el Caribe. Informe 2008*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo.

- Martínez Gómez, Ciro Leonardo (2006): *Las migraciones internas en Colombia. Análisis territorial y geográfico según los censos de 1973 y 1993*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia.
- Matos Mar, José (1984): *Desborde popular y crisis del Estado. El nuevo rostro del Perú en la década de 1980*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos.
- (2004): *Desborde popular y crisis del Estado. Veinte años después*, Lima, Fondo Editorial del Congreso del Perú.
- McSherry, J. Patricia (1997): *Incomplete Transition. Military Power and Democracy in Argentina*, Houndmills, MacMillan.
- Menjívar Larín, Rafael y Juan Pablo Pérez Sáinz (eds.) (1989): *Informalidad urbana en Centroamérica. Evidencias e interrogantes*, Guatemala, FLACSO y Fundación Friedrich Ebert.
- Misse, Michel (2006): *Crime e violênciano Brassil contemporâneo*, Río de Janeiro, Lumen Juris Editora.
- Morales, Abelardo (2007): *La diáspora de la posguerra. Regionalismo de los migrantes y dinámicas territoriales en América Central*, San José, FLACSO.
- Moser, Caroline y Cathy McIlwaine (2004): *Encounters with Violence in Latin America. Urban Poor Conceptions from Colombia and Guatemala*, Londres, Routledge.
- OIM-IOM (2006): *Memorias 2005 Colombia*, Bogotá, Organización Internacional para las Migraciones-International Organization on Migration).
- OIT (2005): *Panorama laboral 2005*, Lima, Organización Internacional del Trabajo-Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- O'Shaughnessy, Hugh (2000): *Pinochet. The Politics of Torture*, Nueva York, New York University Press.
- Pansters, Wil y Héctor Castillo-Berthier (2007a): «Mexico City», en Kees Koonings y Dirk Kruijt (eds.), *Fractured Cities. Social Exclusion, Urban Violence and Contested Spaces in Latin America*, Londres, Zed Books, pp. 36-56.
- (2007b): «Violencia e inseguridad en la Ciudad de México. Entre la fragmentación y la politización», *Foro Internacional*, núm. 189, vol. XLVIII (3) (julio-septiembre), pp. 577-615.
- Peacock, Susan C. y Adriana Beltrán (2004): *Poderes ocultos. Grupos ilegales armados en Guatemala postconflicto y las fuerzas detrás de ellos*, Washington, Washington Office on Latin America (WOLA).
- Pécaut, Daniel (2001): *Guerra contra la sociedad*, Bogotá, Planeta.
- Petz, Peter (2004): «Zentralamerikas Jugendbanden, "Maras" en Honduras, El Salvador und Guatemala», *Brennpunkt Lateinamerika. Politik-Wirtschaft-Gesellschaft*, núm. 5, pp. 49-63.

- Pérez Sáinz, Juan Pablo (2004): «La pobreza urbana en América Central: Evidencias e interrogantes de la década de los 90», en Shelton H. Davis, Estanislao Gacitúa y Carlos Sojo (eds.), *Desafíos del desarrollo social en Centroamérica*, San José y Washington, FLACSO y Banco Mundial, pp. 63-103.
- PNUD (2003): *El conflicto, callejón con salida. Informe nacional de desarrollo humano*, Bogotá, El Malpensante.
- (2004): *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay*; www.democracia.UNDP.org
- Rakowski, Cathy A. (ed.) (1994): *Contrapunto. The Informal Sector Debate in Latin America*, Albany, State University of New York Press.
- Ramírez, Iván Darío (2006): *Medellín: Los niños invisibles del conflicto social y armado*, Río de Janeiro, Viva Río (www.coav.org.br).
- Rico, José María y Laura Chinchilla (2006): *Las reformas policiales en América Latina: Situación, problemas y perspectivas*, Lima, Instituto de Defensa Legal y Open Society Institute.
- Robben, Antonius (2005): *Political Violence and Trauma in Argentina*, Filadelfia, University of Pennsylvania Press.
- Rodgers, Dennis (2007): «Managua», en Kees Koonings y Dirk Kruijt (eds.), *Fractured Cities. Social Exclusion, Urban Violence and Contested Spaces in Latin America*, Londres, Zed Books, pp. 71-85.
- Rosada-Granados, Héctor (1999): *Soldados en el poder. Proyecto militar en Guatemala (1944-1990)*, Amsterdam y San José, Rozenberg Publishers (Latin American Research Series) y FUNDAPEM.
- Rotker, Suzana en colaboración con Katherine Goldman y Jorge Balán (eds.) (2002): *Citizens of Fear. Urban Violence in Latin America*, Nuevo Brunswick, Rutgers University Press.
- Rozema, Ralph (2007): «Medellín», en Kees Koonings y Dirk Kruijt (eds.), *Fractured Cities. Social Exclusion, Urban Violence and Contested Spaces in Latin America*, Londres, Zed Books, pp. 57-70.
- Sáin, Marcelo Fabián (2002): *Seguridad, democracia y reforma del sistema policial en la Argentina*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- (2004): «A Failed State Facing New Criminal Problems. The Argentine Case», en Kees Koonings y Dirk Kruijt (eds.), *Armed Actors: Organised Violence and State Failure in Latin America*, Londres, Zed Books, pp. 127-138.
- (2007): «Seguridades e inseguridades en el Gran Buenos Aires», *Foro Internacional*, núm. 189, vol. XLVIII (3) (julio-septiembre), pp. 517-534.

- Salazar, Alonso (1993): *No nacimos pa' semilla. La cultura de las bandas juveniles de Medellín*, Bogotá, CINEP (7.^a ed.).
- Savenije, Wim (2007): «Las pandillas transnacionales o “maras”. Violencia urbana en Centroamérica», *Foro Internacional*, núm. 189, vol. XLVIII (3) (julio-septiembre), pp. 637-659.
- y Katharine Andrade-Eekhoff (2003): *Conviviendo en la orilla. Violencia y exclusión social en el área metropolitana de San Salvador*, San Salvador, FLACSO.
- y Chris van der Borgh (2004): «Youth Gangs, Social Exclusion and the Transformation of Violence in El Salvador», en Kees Koonings y Dirk Kruijt (eds.), *Armed Actors: Organised Violence and State Failure in Latin America*, Londres, Zed Books, pp. 155-171.
- Schirmer, Jennifer (1998): *The Guatemalan Military Project. A Violence Called Democracy*, Filadelfia, University of Pennsylvania Press.
- Scholar, Richard (ed.) (2006): *Divided Cities*, Oxford, Oxford University Press.
- Serbin, Andrés (ed.) (2007): *Paz, conflicto y sociedad civil en América Latina*, Barcelona, Icaria-IDCR-CRIES.
- Sieder, Raquel, Megan Thomas, George Vickers y Jack Spence (2002): *Who Governs? Guatemala Five Years After the Peace Accords*, Cambridge, Mass., Hemispheric Initiatives y Washington Office on Latin America (WOLA).
- Smulovitz, Catalina (2003a): «Policiamiento comunitario en Argentina, Brasil y Chile. Lecciones de una experiencia incipiente», en Lilian Bobea (ed.), *Entre el crimen y el castigo. Seguridad ciudadana y control democrático en América Latina y el Caribe*, Caracas, Nueva Sociedad, pp. 87-117.
- (2003b): «Citizen Insecurity and Fear. Public and Private Responses in Argentina», en Hugo Fröling y Joseph S. Tulchin con Heather A. Golding (eds.), *Crime and Violence in Latin America. Citizen Security, Democracy, and the State*, Washington y Baltimore, Woodrow Wilson Center Press y The Johns Hopkins University Press, pp. 125-152.
- Sojo, Carlos (1999): *Democracias con fracturas: gobernabilidad, reforma económica y transición en Centroamérica*, San José, FLACSO.
- Solares, Jorje (1992): «Guatemala: Etnicidad y democracia en tierra arrasada», en Gabriel Aguilera, et al., *Los problemas de la democracia*, Guatemala, FLACSO, pp. 47-72.
- Sousa, Fátima (2007): *PCC. A Facção*, Río de Janeiro, Record.
- Tardanico, Richard y Menjívar Larín, Rafael (eds.) (1997): *Global Restructuring, Employment, and Social Inequality in Latin America*, Miami, North-South Center Press.

- The Latin American Military in the New Millennium* (2006): Número especial de *Hemisphere. A Magazine of the Americas*, vol. 16 (primavera), pp. 3-44.
- Tokman, Victor (ed.) (1992): *Beyond Regulation. The Informal Economy in Latin America*, Boulder, Lynne Rienner Publishers.
- Ventura, Zuemir (2002): *Cidade partida*, Río de Janeiro, Editora Companhia das Letras [1994].
- Vellinga, Menno (ed.) (2004): *The Political Economy of the Drug Industry. Latin America and the International System*, Gainesville, University Press of Florida.
- Villamizar, Darío (1995): *Aquel 19 será*, Bogotá, Planeta Colombiana Editorial (2.^a ed.).
- Weffort, Francisco (1993): «La América equivocada», en Francisco Weffort, *¿Cuál democracia?*, San José, FLACSO, pp. 45-93.
- Yépez Dávalos, Enrique (2004): *Seguridad ciudadana. Catorce lecciones fundamentales*, Lima, Instituto de Defensa Legal.
- Zaluar, Alba (1994): *Condomínio do Diabo*, Río de Janeiro, UFRJ.
- (2004a): «Urban Violence and Drug Warfare in Brazil», en Kees Koonings y Dirk Kruijt (eds.), *Armed Actors: Organised Violence and State Failure in Latin America*, Londres, Zed Books, pp. 139-154.
- (2004b): *Integração Perversa: Pobreza e Tráfico de Drogas*, Río de Janeiro, Fundação Getulio Vargas.
- *et al.* (2006): *Pesquisa domiciliar de victimização na cidade do Río de Janeiro, 2005-2006*, Río de Janeiro, Universidade Estadual de Río de Janeiro y CNPq.
- Zaverucha, Jorge (1994): *Rumor de Sabres: Tutela Militar ou Controle Civil?*, São Paulo, Ática.
- (2005): *FHC, forças armadas y policía. Entre o autoritarismo e a democracia, 1999 > 2002*, Río de Janeiro, Record.

7. VIOLENCIA EN AMÉRICA LATINA: ¿QUÉ HACER?

MAYRA BUVINIC *

I. PRÓLOGO

Doscientos años después de haber obtenido la independencia, el legado histórico de los países de América Latina ayuda a definir el desafío quizás más grande en la construcción del futuro de la región: el establecimiento de un contrato social moderno entre ciudadanos «empoderados», con derechos y responsabilidades claras, y un estado transparente, con capacidad de rendición de cuentas, que se basa en la solidaridad y promueve la cohesión social. La ausencia de un contrato social amplio y políticamente sostenible tiene su origen, en parte, en la colonización que promovió la desigualdad y la exclusión social al imponer un sistema económico basado en latifundios y el uso de trabajo forzado, de indígenas y esclavos traídos de África, en la extracción de abundantes recursos agrícolas y minerales. Las instituciones económicas y políticas establecidas para beneficiar a los colonizadores han pervivido reproduciendo la desigualdad y la exclusión, y atentando contra la solidaridad y la cohesión social (Bouillon *et al.*, 2004).

La violencia y el autoritarismo que caracterizaron el proceso de colonización también la han sobrevivido y pasaron a formar parte del entorno cultural y de «lo aceptable» en términos de la interacción social y las reglas que definen el comportamiento del Estado y la familia. Esta herencia de la legitimidad de la violencia en la fami-

* Banco Mundial. Mayra Buvinic es Directora de Género y Desarrollo en el Banco Mundial. Fue Jefa de la División de Desarrollo Social y Asesora Especial sobre Prevención de Violencia en el Banco Interamericano de Desarrollo (1997-2005).

lia y en la sociedad ha interactuado con la exclusión social, creando círculos viciosos de segregación, desigualdad y violencia que atentan contra la construcción de sociedades integradas, que tienen como base la solidaridad y la cohesión social.

II. CARACTERIZACIÓN DE LA VIOLENCIA

La violencia despegó en América Latina (y en el mundo) en la mitad de la década de los años ochenta. Es hoy en día (según las encuestas de opinión pública) una de las mayores preocupaciones ciudadanas y un tema cada vez más importante en la agenda de gobierno de los países de la región. Este capítulo hace un recuento breve de la situación actual (prevalencia y antecedentes), lo que se ha estudiado sobre sus costos, y las acciones que han demostrado ser efectivas para combatirla.

Vale la pena destacar que el tema central de este trabajo es la violencia y no el crimen. Esto incluye la violencia criminal como también conductas violentas (especialmente en el ámbito privado del hogar) que pueden o no ser catalogadas de criminales por el sistema de justicia. No incluye actos criminales no violentos o «sin víctimas», como son el soborno y la corrupción. Tampoco incluye lesiones a personas que resultan de accidentes, ya que la caracterización más importante de la violencia es su *intencionalidad* —el querer hacer daño a otra persona—. Su manifestación más extrema es el homicidio, e incluye, además del daño físico a una víctima, la violencia psicológica y la violencia sexual. El suicidio, el polo opuesto del homicidio, comparte con la violencia su carácter intencional, pero en este caso el daño es autodirigido en vez de estar dirigido a otra persona.

Este enfoque de la violencia enfatiza conductas que tienen un componente emocional y no son enteramente explicables siguiendo reglas puramente racionales. Es decir, se destaca el hecho de que la conducta violenta no puede reducirse al valor *instrumental* que pueda tener para resolver conflictos, controlar situaciones, obtener o reposicionar bienes, etc. La violencia es siempre una respuesta *desmedida* a la situación que la desencadena, aun cuando haya con-

ductas violentas con un claro componente instrumental y otras que se destacan por ser predominantemente emocionales, sin una ganancia obvia. El crimen organizado se encuentra entre las primeras, la violencia doméstica entre las segundas. El componente emocional de la respuesta violenta abre el panorama de qué hacer para combatirla. Añade una amplia gama de políticas de prevención (social y situacional) a las políticas «duras», más convencionales de control de la violencia, donde el castigo está diseñado para reducir el valor instrumental de la conducta violenta. Sin restarle su importancia a la violencia instrumental y a las políticas de control, este ensayo se concentra en la violencia emocional, por su predominio para explicar la violencia en la región, y en las políticas de prevención, por ser más novedosas y más costo-efectivas a largo plazo.

III. PREVALENCIA

Las estimaciones comparables más recientes (2000) indican que América Latina y el Caribe (incluye 32 países) es la región con la mayor tasa de homicidios promedio por habitante: 27,5 homicidios por cada 100.000 habitantes; le sigue África con 22,2 homicidios, mientras el promedio mundial es de 8,8 homicidios por cada 100.000 habitantes (WHO, 2002: 274). América Latina, sin embargo, pierde esta costosa delantera y se ubica debajo del promedio de países cuando a los homicidios se suma la mortalidad estimada a consecuencia de suicidios. El promedio de suicidios para la región es de 6,3 mientras que el promedio mundial es de 14,5 por 100.000 habitantes (WHO, 2002).

Desafortunadamente, las estadísticas que miden la prevalencia de la violencia varían mucho según su fuente, aun cuando ellas midan eventos más fácilmente cuantificables, como son las tasas de homicidio. Las estimaciones de tasas de homicidio varían dependiendo de la fuente de las estadísticas; por ejemplo, los datos que provienen de registros de salud generalmente arrojan cifras diferentes a los que provienen de registros policiales. La medición de la violencia que no resulta en muertes, y especialmente aquella que

ocurre en el ámbito privado del hogar, es muy incompleta, aunque en años recientes se han hecho intentos notables por cuantificarla utilizando encuestas de victimización. Es razonable concluir que las mediciones sobre la violencia intrafamiliar la subestiman. A pesar de esta subestimación, los datos existentes para la región revelan altas tasas de violencia intrafamiliar. Los datos de 15 países (1993-2003) arrojan que entre el 7 y el 69% de mujeres adultas con pareja declaran haber sido objeto de abusos físicos en algún momento de su relación. En 11 de estos países este porcentaje es más del 20% (Buvinic *et al.*, 2005). Un estudio reciente de la Organización Mundial de la Salud (OMS) recolectó datos de violencia de más de 24.000 mujeres en 10 países, incluyendo Brasil y Perú en América Latina. En Brasil, el 27% de mujeres adultas con pareja en Sao Paulo y el 37% en Pernambuco informaron haber sido víctimas de violencia física o sexual en algún momento de su relación. En Perú, esta cifra ascendió al 51% en Lima y al 69% en Cuzco (WHO, 2005). Estas cifras demuestran lo arraigado que está el problema de la violencia de pareja (contra la mujer) en muchos países de la región y dejan entrever el impacto de un legado histórico que ha dispensado el autoritarismo y la violencia en la familia. El estudio de la OMS midió las consecuencias de esta violencia en la salud de la mujer. En ambos países, las mujeres víctimas de violencia reportaron problemas de salud dos veces más frecuentemente que un grupo control de mujeres que nunca sufrió abuso.

Investigaciones recientes revelan tasas también altas de victimización de niños. En Colombia, los niños sufren castigos violentos en aproximadamente el 23% de los hogares urbanos y en Ciudad de México sufren violencia en más del 13% de los hogares (Knaul y Ramírez, 2005). La victimización contra los niños ocurre también en el ámbito de la escuela. En Brasil, el 84% de 12.000 estudiantes encuestados de 143 escuelas clasificaron a sus escuelas como violentas y el 70% admitieron ser víctimas de violencia (Alda, 2005), dándose la mayor parte de la violencia escolar entre estudiantes.

Estos datos confirman que en América Latina prevalece la violencia interpersonal, caracterizada por los homicidios, y no la violencia autodirigida (suicidios) o la violencia colectiva (guerras, terrorismo).

Como ya se ha dicho, la incidencia de esta violencia interpersonal aumentó considerablemente entre mediados de la década de los años ochenta y mediados de la década siguiente; la tasa de homicidios promedio en la región se elevó en más de un 80% (Buvinic y Morrison, 2000). En la década actual la tendencia al aumento de la violencia es menos clara: entre 2000 y 2005 la muerte por homicidio siguió en aumento en algunos países, como El Salvador y Guatemala, pero disminuyó en otros, incluyendo Colombia, donde el descenso ha sido notable (de 62,7 a 39,3 homicidios por cada 100.000 habitantes), Honduras y Argentina (Alda, 2007). El cuadro 1 presenta las tasas de homicidios en diversos países en base a estadísticas nacionales, que pueden no ser enteramente comparables entre sí pero permiten ver la evolución de las tasas de homicidio en esta década.

CUADRO 1. *Tasas de homicidios en países de América Latina* (por 100.000 habitantes)*

	2000	2005
Argentina	7,2	5,8
Brasil.....	26,7	22,0
Chile	2,6	1,9
Colombia	62,7	39,3
Ecuador	6,4	15,0
El Salvador	37,3	54,9
Guatemala	25,8	42,0
Honduras	49,9	35,0
México	32,0	24,0
Nicaragua	9,0	13,0
Panamá	10,1	11,2
Uruguay	5,2	4,5
Venezuela.....	33,0	35,0

* Datos de fuentes nacionales varias incluyendo la policía y los ministerios de Salud, Justicia y Derechos Humanos, e Interior.

FUENTE: Erik Alda (2007): *La seguridad y convivencia ciudadana en Latinoamérica y el Caribe*, Washington DC, BID.

IV. ANTECEDENTES

La violencia ha sido estudiada por diversas disciplinas que han aportado diferentes perspectivas que enriquecen su comprensión. Estas contribuciones incluyen las ciencias biológicas, que han aportado el creciente conocimiento de posibles bases neurobiológicas de la conducta violenta; la psicología, y su entendimiento del aprendizaje de la conducta agresiva y sus desencadenantes ambientales; la sociología y la criminología que aportan la importancia de la desorganización social y la exclusión social en la conducta violenta como también la importancia de la disuasión (a través de la condena y cárcel) en la prevención del crimen; la economía, que ha extendido la teoría de la elección racional individual para explicar el crimen, ha puntualizado el papel central de los incentivos (premios y castigos) en la explicación de la conducta criminal y ha contribuido a medir los costos de la violencia; la ciencia política, que enfatiza el uso de la violencia con fines políticos como sintomático de la erosión y efectividad del gobierno; y la salud pública, que ofrece metodologías para diseñar programas de prevención (identificando factores de riesgo y de protección) y para medir sus costos para la salud.

Las diferentes disciplinas contribuyen con diferentes niveles explicativos (de lo individual a lo social y político), diferentes perspectivas que ayudan a explicar mejor ciertos tipos de violencia que otros, y diferentes soluciones. La violencia no es fatal, pero su múltiple causalidad y las distintas conceptualizaciones de la conducta violenta enriquecen su comprensión, pero también dificultan la investigación empírica de sus causas y el diseño y evaluación de acciones para combatirla. Por ejemplo, el modelo ecológico de salud pública para explicar la violencia, que ha sido la base de varios programas exitosos en la región, incluye más de 30 factores (de riesgo o de protección) distribuidos a nivel individual, de relaciones interpersonales cercanas (o del hogar), comunitario y de la sociedad (WHO, 2002: 12).

El incremento notable en la tasas de violencia en las últimas décadas en la región se ha atribuido, primero, a factores que operan a

nivel macro en la sociedad, incluyendo la alta proporción de jóvenes en la población —el grupo de edad más dispuesto a ser ambos agresor y víctima— como consecuencia de la transición demográfica de muchos países; el aumento en la desigualdad, que está altamente correlacionada con la violencia; el notable crecimiento de los mercados de armas y drogas asociados con la globalización y el crimen organizado; y las secuelas de los conflictos civiles de los años ochenta (Buvinic y Morrison, 2000).

Los cambios demográficos afectan a las tasas de violencia porque la edad es un determinante fundamental de la propensión a la violencia criminal. En todo el mundo, los adolescentes y los adultos jóvenes son los mayores causantes de esta violencia y sus más frecuentes víctimas. En América Latina, además, la propensión de los jóvenes de cometer crímenes y de ser sus víctimas es más alta que en el resto del mundo, lo que añade importancia a la variable demográfica como un antecedente de cambios en las tasas de violencia. El cuadro 2 presenta tasas de homicidios a jóvenes para países seleccionados y, como puede observarse, la región tiene las tasas más altas mundiales de homicidios de varones entre las edades 15-29 (68,6 por 100.000), más de tres veces mayores que el promedio mundial.

Las estimaciones de cambios en las tasas de homicidios como resultado de la transición demográfica indican que, a largo plazo, la tasa de homicidios debiera disminuir por la contracción del

CUADRO 2. *Tasas de homicidios de varones por edad* (por 100.000 habitantes)

	<i>Años</i>	<i>15-29 años</i>	<i>Todas las edades</i>
Brasil	1995	81,2	23,0
Colombia	1995	212,5	116,8
Cuba	1997	18,4	9,6
Chile	1994	6,7	5,4
El Salvador	1993	133,1	108,4
Promedio AL		68,6	34,7
Promedio mundial		19,4	13,6

FUENTE: World Health Organization (2002), *World Report on Violence and Health*, Ginebra.

grupo de edad entre 15-39 años como total de la población. En el corto plazo, sin embargo, y especialmente para los países menos avanzados en la transición demográfica, la predicción es el mantenimiento de tasas altas de homicidio en los próximos 30 años (BID, 2000).

La alta desigualdad en la región es un factor macro, clave en la explicación de las altas tasas de violencia observada en América Latina, al ser comparada con otras regiones del mundo. A nivel regional, un estudio que comparó países establece una asociación positiva entre mayor desigualdad y tasas más altas de homicidios (Fajnzylber *et al.*, 1998). La alta desigualdad pone en contacto cercano a individuos que no tienen bienes materiales con aquellos que sí los tienen, lo que incrementa sentimientos de privación y frustración y la probabilidad de actividad criminal. Es también posible que la desigualdad fomente la desarticulación social, otro factor asociado a la violencia. Este mismo estudio, además, obtuvo datos que muestran que la violencia se reproduce también por el fenómeno de inercia: de por sí sola, la violencia resulta en aun mayor violencia (Fajnzylber *et al.*, op. cit.). El que la violencia de por sí conlleve más violencia tiene implicaciones cruciales para su contención —una vez que la violencia crece es difícil reducirla—; por otro lado, la prevención o «interrupción» de actos de violencia a corto plazo significa ganancias a largo plazo en términos de contención de violencia futura (UN/World Bank, 2007).

Es posible que una combinación de factores macro, incluyendo el repunte económico de muchos países, y acciones gubernamentales puntuales dirigidas a combatir la violencia, expliquen la reducción en las tasas de homicidios de algunos países en la década actual. Desafortunadamente, no existen los datos empíricos para poder atribuir esta reducción en niveles de violencia a variables o cambios específicos.

Además de cambios a nivel macro vinculados al aumento (o reducción) de la violencia, existen factores a nivel institucional, comunitario e individual que también están asociados a la alta prevalencia de la violencia en la región. Estos incluyen, la debilidad de las instituciones de justicia y de aplicación de las leyes, con la consecuente impunidad de la conducta criminal, y la corrupción, especialmente

de la policía (Carrillo Flores, 2007). A nivel comunitario se ha vinculado la violencia con la desintegración de redes comunitarias de asociación y apoyo (o el «capital social»); a nivel individual, además de los factores demográficos típicos como la edad y el sexo, la violencia en el hogar y el abuso infantil aumenta la probabilidad de la conducta violenta en el futuro adulto del niño que ha sufrido abuso. Hay también factores situacionales que desencadenan violencia. Entre estos últimos se encuentran factores de deterioro en el medio ambiente urbano (que han dado pie a la teoría de las «ventanas rotas» para explicar la violencia urbana) y otros «gatillos» de la violencia, como son la presencia de alcohol, drogas y armas de fuego. Similar es el papel de la cultura autoritaria, todavía imperante en muchos países o comunidades, que sanciona el dominio del hombre en el hogar y la violencia contra la mujer como un rasgo masculino aceptable.

V. COSTOS

Todo tipo de violencia acarrea altos costos económicos y sociales que frenan el desarrollo. A nivel microeconómico, reduce la formación de capital humano porque induce a algunos individuos a desarrollar habilidades criminales, en vez de educacionales; también disuade a algunas personas a que estudien de noche por miedo al crimen violento. A nivel macroeconómico, reduce la inversión extranjera y la nacional; también puede reducir el ahorro nacional si la gente tiene menos confianza en las posibilidades de crecimiento futuro de un país.

La violencia dentro del hogar también daña los proyectos para el desarrollo, no sólo las vidas de sus víctimas. El abuso afecta al desempeño de los niños en el colegio y, por lo tanto, su productividad futura y el rendimiento de la inversión del Estado en educación. Las mujeres que sufren violencia doméstica son menos productivas en sus lugares de trabajo y este descenso en la productividad es una pérdida directa para la producción nacional.

El control de la violencia requiere del uso de escasos recursos (incluyendo gastos en los sistemas policiales, judiciales y la provisión de servicios sociales) que, de lo contrario, podrían ser usados para otros propósitos.

Existen diferentes metodologías para calcular los costos de la violencia. Éstas incluyen medir costos para categorías específicas, sumar todos los costos para obtener un valor total (el enfoque contable), estimar la disposición de la población de pagar por la ausencia de violencia con técnicas econométricas, medir las pérdidas de salud a través de los AVISA (la cantidad de años saludables perdidos por causa de la violencia), y medir el efecto de la violencia sobre el crecimiento económico utilizando modelos de regresión.

Los costos de la violencia generalmente se dividen en costos directos, que son consecuencia directa de actos de violencia o intentos de prevenirla, y costos indirectos, que incluyen dolor y sufrimiento, pérdida de productividad, y pérdida en calidad de vida. El cuadro 3 desagrega estos costos.

VI. COSTOS DIRECTOS DE LA VIOLENCIA

Los costos directos incluyen el valor de los bienes y servicios usados en la prevención de la violencia, el tratamiento a sus víctimas y la captura y castigo a sus perpetradores. Se incluyen aquí los gastos en el sistema policial y judicial (costos de prisión y detención, así como costos de enjuiciamiento y otros costos de los juzgados), gastos en tratamiento médico (atención en salas de emergencia, hospitalización, atención en clínicas o en las consultas médicas, asistencia dental y el costo de tratamientos para enfermedades de transmisión sexual), terapia psicológica para víctimas y —en el caso de violencia doméstica— algunas veces para los victimarios, vivienda (albergues y residencias provisorias para mujeres maltratadas y sus hijos) y servicios sociales (capacitación laboral, funcionarios encargados de los reos que están bajo libertad condicional, programas de educación sobre violencia doméstica, programas de refugio y capacitación para la policía, doctores y otros).

No existen cálculos comprensivos sobre los costos directos asociados con la violencia en países latinoamericanos; sin embargo, se presume que son considerables, aunque un poco menores que los cálculos en países industrializados, donde hay mayor disponibilidad de servicios. Las cifras para estos últimos son altas. Por ejemplo, en los Estados Unidos, el costo directo del abuso infantil se calcula en 14.000 millones de dólares anuales. Esta cifra sube a 94.000 millones anuales cuando se le suman los costos indirectos (Rosenberg *et al.*, 2005: 760).

CUADRO 3. *Tipología de costos de la violencia*

Costos directos: valor de bienes y servicios usados en el tratamiento y la prevención de la violencia.

- Sistema de salud
- Policía
- Sistema de justicia criminal
- Vivienda
- Servicios sociales

Costos indirectos:

Impactos en salud

- Mayor morbilidad
- Mayor mortalidad debido a homicidios y suicidios
- Abuso de alcohol y drogas
- Desórdenes depresivos

Impactos económicos

- Menor participación de la mujer en el mercado laboral
- Menor productividad en el trabajo
- Menores ingresos
- Mayor ausentismo
- Menor productividad de generación siguiente mediante repetición de cursos y menor desempeño educativo de los niños
- Menores inversiones y capacidad de ahorro
- Fuga de capital

Impactos sociales

- Transmisión intergeneracional de violencia
 - Calidad de vida reducida
 - Erosión del capital social
 - Menor participación en el proceso democrático
-

FUENTE: Mayra Buvinic, Andrew Morrison y Michael Shifter (1999), «La violencia en América Latina y el Caribe: Un marco de referencia para la acción», *Serie de informes técnicos*, Departamento de Desarrollo Sostenible, Banco Interamericano de Desarrollo Washington DC.

Se dispone de datos en varios países de América Latina en lo relativo a la cantidad gastada en los sistemas de seguridad pública y de justicia. En El Salvador, por ejemplo, los gastos de las instituciones de gobierno, los costos legales, las lesiones personales y las actividades de prevención representaron más del 6% del PIB de 1995 (Cruz y Romano, 1997: 32).

VII. COSTOS INDIRECTOS

VII.1. *Impactos en salud*

Los costos indirectos incluyen impactos en la salud que no necesariamente generan una demanda para la utilización de servicios de salud, como por ejemplo, mayor morbilidad, mayor mortalidad debido a homicidios, abuso de alcohol y drogas y cuadros depresivos. Si se calcula la contribución al deterioro de la salud por parte de la violencia doméstica, los resultados son serios: el Banco Mundial estimó que anualmente hay 9 millones de años de vida saludable (AVISA) perdidos en el mundo por concepto de violaciones y violencia doméstica, cifra mayor que el total de mujeres víctimas de todos los tipos de cáncer existentes y más de dos veces el total de AVISA perdidos por mujeres en accidentes de vehículos motorizados (World Bank, 1993).

En un estudio donde se calculó la carga de enfermedades para las mujeres en la Ciudad de México, la violencia por parte de la pareja y otras formas de abuso contra la mujer supuso la tercera mayor causante de pérdidas de AVISA, después de la diabetes y las afecciones perinatales (Lozano, 1999).

La violencia doméstica también tiene impactos sanitarios importantes en los niños que sufren abuso. Varios estudios realizados en los Estados Unidos, documentan la relación entre abuso infantil y problemas posteriores de abuso de drogas o alcohol por parte de la víctima. En América Latina, el abuso infantil es uno de los factores claves que llevan a los niños a vivir en la calle (Knaul, 1995).

La muerte prematura por violencia es la mayor causa de años de vida saludables perdidos de jóvenes en la región, resultando en una pérdida promedio de 30 a 40 años por muerte. El costo económico directo de estas muertes y la discapacidad por violencia se estima en 10.000 millones de dólares anuales (Weaver y Maddaleno, 1999).

VII.2. *Impactos económicos*

Los costos económicos de la violencia se adquieren a través de una menor acumulación de capital humano, una menor tasa de participación en el mercado laboral, menor productividad en el trabajo, mayor absentismo, menores ingresos e impactos en la productividad de la generación siguiente; a nivel macroeconómico, la violencia frecuentemente lleva a menor capacidad de ahorro e inversión, con un impacto directo en el crecimiento económico.

Existe evidencia de que las mujeres que sufren violencia doméstica tienen índices más altos de absentismo y mayores probabilidades de ser despedidas o de dejar sus trabajos. En Canadá, por ejemplo, el 34% de las mujeres maltratadas y el 11% de las víctimas de asalto sexual, indicaron que no podían trabajar el día después del asalto, generando pérdidas de 7 millones de dólares canadienses por año (Greaves, 1995).

Desafortunadamente, no hay evidencia sobre la pérdida de trabajo y absentismo para países de América Latina y el Caribe.

Pero sí hay datos sobre el impacto de la violencia de pareja en la capacidad de la mujer para obtener ingresos. Morrison y Orlando (1999: 56) constatan una diferencia significativa entre las remuneraciones laborales de las mujeres afectadas por violencia física severa y las que no han experimentado este tipo de violencia. En Managua, las mujeres que sufren severa violencia física ganan sólo un 57% de lo que ganan sus compañeras que no sufren abuso. En Santiago de Chile, este porcentaje es del 39%. En Chile, las pérdidas de ingresos para todas las mujeres representaron más del 2% del PIB chileno de 1996. En Nicaragua, las pérdidas constituyeron aproximadamente un 1,6% del PIB de 1996. Vale la pena recalcar que estas pérdidas incluyen solamente el impacto sobre el ingreso

de la mujer y no captan el impacto sobre la participación laboral en sí, ni tampoco el impacto sobre el absentismo.

El último costo económico de la violencia dentro del hogar es el impacto intergeneracional que ésta tiene en el futuro económico de los niños. Los niños que sufren o que son testigos de abuso doméstico tienen más probabilidades de tener problemas disciplinarios en el colegio, más probabilidades de repetir cursos y, por consiguiente, menor probabilidad futura de obtener un empleo adecuado con un salario decente. En Colombia se encontró una relación significativa entre el abuso infantil y las tasas de fracaso escolar; en Ciudad de México, el abuso infantil se relacionó con menores ingresos adultos (Knaul y Ramírez, 2005). En Chile, a los niños que indicaron haber sufrido abuso serio les fue considerablemente peor en el colegio que a los niños que informaron no haber sido víctimas de abuso físico (Larraín *et al.*, 1997).

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) auspició estudios acerca del impacto económico de la violencia criminal urbana en Brasil, Colombia, El Salvador, México, Perú y Venezuela. Los estudios desglosan los costos de la violencia en costos directos (impactos en la salud y pérdidas materiales, gasto público y privado en policía, sistemas de seguridad y servicios judiciales); costos indirectos (productividad e inversión, trabajo y consumo) y transferencias (valor de bienes perdidos en robos, rescates pagados a secuestradores y sobornos pagados como resultado de extorsión). Los cálculos finales de costos se expresaron como un porcentaje del producto interno bruto de 1997. Los costos variaron entre un bajo 5,1% en Perú y un alto 24,9% en El Salvador, con una media de 14,2% para los seis países. La clasificación detallada de estos cálculos de costos se presenta en el cuadro 4.

El Banco Mundial ha estimado el impacto de la violencia criminal en el crecimiento económico. Para Brasil, estima que si la tasa de homicidios hubiese sido un 10% más baja entre 1991 y 1995, el ingreso per cápita hubiese sido entre 0,2-0,8% mayor en los siguientes cinco años. A nivel nacional, este ingreso equivale a un total de US \$2,2 billones (World Bank, 2006). Si la República Dominicana hubiese disminuido la tasa de homicidios de 16,5 a 8,1 por 100.000 (para el periodo 1996-2000), la tasa de crecimiento econó-

CUADRO 4. *Costos económicos de la violencia en seis países latinoamericanos (expresados como porcentaje del PIB de 1997)*

	<i>El Salvador</i>	<i>Colombia</i>	<i>Venezuela</i>	<i>Brasil</i>	<i>Perú</i>	<i>México</i>
Costos directos	9,2	11,4	6,9	3,3	2,9	4,9
Pérdidas en salud	4,3	5,0	0,3	1,9	1,5	1,3
Pérdidas materiales...	4,9	6,4	6,6	1,4	1,4	3,6
Costos indirectos	11,7	8,9	4,6	5,6	1,6	4,6
Productividad e inversión	0,2	2,0	2,4	2,2	0,6	1,3
Trabajo y consumo	11,5	6,9	2,2	3,4	1,0	3,3
Transferencias	4,0	4,4	0,3	1,6	0,6	2,8
Total	24,9	24,7	11,8	10,5	5,1	12,3

FUENTE: Londoño, Gaviria y Guerrero (2000), p. 27.

mico anual hubiese aumentado en 1,8%, lo que en 20 años significaría un aumento del ingreso per cápita acumulativo del 43% (UN/World Bank, 2007).

VII.3. *Impactos sociales*

Los costos sociales incluyen la transmisión intergeneracional de la violencia, la erosión del capital social, una calidad de vida reducida y una menor participación en los procesos democráticos.

Una evidencia sólida en países industrializados demuestra el vínculo entre un hombre que ha sido testigo o ha experimentado abuso de niño y su conducta violenta con su esposa o compañera. Un estudio hecho por Strauss *et al.* (1980) en Estados Unidos, muestra que la tasa de abuso por parte de cónyuges fue diez veces más alta para hombres que habían tenido una niñez violenta que para aquellos que no la tuvieron. Otros estudios realizados en Estados Unidos y Canadá indican que los niños expuestos a la violencia dentro del hogar tienen puntos de vista inadecuados en cuanto a la

aceptación y a la utilidad de la violencia como un medio para resolver conflictos (Jaffe *et al.*, 1989). Dichos estudios también comprueban que esos niños tienen un mayor riesgo de ser víctimas y perpetradores de violencia. La conexión entre la violencia doméstica, el pobre desempeño de los padres y el futuro comportamiento violento fuera del hogar no ha sido estudiada empíricamente en América Latina y el Caribe, pero no sería sorprendente encontrar dicha relación.

Sin embargo, los efectos de la violencia en los niños no se limitan solamente al hecho de reproducir comportamientos violentos de adultos. Los niños que son víctimas o que son testigos de abuso tienen mayores probabilidades de tener problemas de comportamiento, incluso siendo aún niños. En el estudio sobre abuso infantil hecho en Chile —que hemos mencionado anteriormente— se comprobó que los niños que dijeron ser víctimas de violencia física serían tenían relaciones interpersonales insatisfactorias, no sólo con sus padres, sino que también con otros niños (Larraín *et al.*, 1997). En un estudio hecho en los Estados Unidos donde se comparó a 102 niños que vivían en refugios para mujeres maltratadas con 96 niños de un grupo de control, se descubrió que la probabilidad de tener problemas serios de comportamiento o adaptación por parte de los niños del refugio era dos veces y media mayor (Wolfe *et al.*, 1985).

Especial importancia tiene la erosión del capital social como consecuencia del aislamiento al que se someten las víctimas de la violencia de la pareja. Esta violencia es en muchos casos instrumental, es decir, el hombre usa la violencia como un medio para obtener un fin, en este caso, el control de la mujer y sus contactos con el mundo fuera del hogar. Al mismo tiempo, esto reduce simultáneamente la calidad de vida de la mujer y su habilidad para participar en actividades fuera de la casa, incluyendo la posibilidad de tener un ingreso y ser parte de las actividades comunitarias.

Moser y Holland (1997) observan que la violencia a nivel comunitario en Jamaica se convierte en miedo generalizado, dando lugar también a una ausencia fundamental de normas de cooperación y comunicación, lo que a su vez destruye el capital social. Un impacto crucial de la violencia es la transmisión intergeneracional. Si los adultos, los medios de comunicación y la sociedad en general les enseñan a los niños y a los jóvenes que la violencia es una manera

rápida de acumular riqueza, no es sorprendente que la gente joven, especialmente los muchachos, adopten conductas violentas.

VIII. ACCIONES

Hay una creciente y rica gama de acciones en los países de la región destinadas a combatir la violencia, que abarcan desde la prevención al control de la violencia, desde las respuestas «blandas» a las respuestas «duras» para reducir su incidencia, y sus costos económicos y sociales. Desafortunadamente, muy pocas de estas acciones han sido documentadas y evaluadas con rigor. La base empírica para saber qué funciona es débil, aunque en años recientes se está avanzando en la evaluación empírica de programas contra la violencia.

Esta sección resume las acciones en el área de la prevención que han demostrado ser costo-efectivas o, al menos, que tienen promesa de costo-efectividad. El enfoque es hacia acciones de prevención (afirmando, sin embargo, que las acciones de combate a la violencia forman parte de un continuo que va de la prevención al control) porque la preocupación de este ensayo es la violencia, y porque está probado que la prevención es más costo-efectiva que el control de la violencia —una razón de peso para gobiernos de la región con crónicas restricciones fiscales—. Se estima que por cada dólar invertido en prevención de la violencia se ahorrarían hasta seis dólares en gastos de control, represión y atención a las consecuencias de los delitos. Estas acciones de prevención son: los programas municipales integrados de seguridad ciudadana; la inversión en jóvenes; la inversión en desarrollo infantil temprano; el control de venta de armas, drogas y alcohol; la prevención situacional; y la seguridad para las niñas y las mujeres.

VIII.1. *Programas municipales de seguridad ciudadana*

Las experiencias de Bogotá y Sao Paulo son ejemplos únicos de acciones a nivel municipal que han funcionado a la hora de reducir la

violencia criminal. La tasa de homicidios en Bogotá se redujo de 80 homicidios por cada 100.000 habitantes en 1993 a 22 homicidios por cada 100.000 en 2004 (Guerrero, 2007: 143). El éxito de la municipalidad de Bogotá para reducir la violencia demuestra la importancia central del compromiso político, reflejado en la creación de una oficina municipal destinada a la prevención de la violencia con recursos financieros propios, que ha sido sustentada a través de distintas administraciones municipales.

Además de este compromiso político mantenido a través del tiempo, las evaluaciones de la experiencia en Bogotá indican que las estrategias más vinculadas a la reducción de la violencia incluyeron: campañas para controlar el consumo de alcohol (la «ley zanahoria» prohibió el expendio de bebidas alcohólicas a partir de las 3 am durante los fines de semana) y el porte de armas; renovación urbana y de transporte en los barrios más violentos (Avenida Caracas y la zona del Cartucho); la creación de frentes de seguridad constituidos por la comunidad y la policía, y estaciones de policía para las familias; y la profesionalización de la policía. Un sistema de vigilancia basado en la recolección de datos integrados sobre la violencia y el delito utilizando mapas georreferenciados apoyó todas las acciones antes mencionadas (Buvinic *et al.*, 2005).

En el estado de Sao Paulo, las tasas de homicidios se redujeron en un 29% en el periodo 1999-2004 (de 56 a 40 homicidios por 100.000 residentes). En la ciudad de Sao Paulo la reducción fue mayor —de un 41%— y aún mayor en barrios muy violentos dentro de la ciudad. Los factores explicativos son similares a los de Bogotá e incluyen el uso de sistemas de información integrados que ha facilitado la acción policial; mejoras del transporte público y la ejecución de programas sociales (renta mínima, bolsas de trabajo) en barrios violentos; participación de las comunidades en programas de prevención de la violencia; y restricción en la venta del alcohol (World Bank, 2006: 7).

La gestión municipal presenta ventajas comparativas (*versus* el escenario nacional) para implementar programas de prevención de la violencia: porque opera en un ámbito territorial delimitado que circunscribe los desafíos, facilita la coordinación de distintas instancias, y permite concertar compromisos y responsabilidades.

VIII.2. *Inversión en jóvenes (prevención social)*

La importancia de los programas de prevención dirigidos a jóvenes viene dada por la prevalencia de jóvenes entre los agresores y las víctimas de violencia.

Hay numerosos programas de prevención social en América Latina que se focalizan en modificar los factores de riesgo (aumentar los factores de protección) que llevan a los jóvenes a exhibir conductas violentas. Varían desde programas que enseñan técnicas de resolución pacífica de conflictos en las escuelas (prevención primaria), a programas que promueven la reintegración a la familia de jóvenes en riesgo o niños de la calle (prevención secundaria), a trabajo con jóvenes delincuentes, como son los programas de libertad asistida (prevención terciaria). Sólo en programas orientados a la prevención de la violencia en las escuelas, un análisis reciente identificó 37 iniciativas, la mayoría de ellas enfocadas a promover la convivencia pacífica en la escuela, como los «Paz nas Escolas» en Brasil y el «Programa de Competencias Ciudadanas» en Colombia (Ávalos, 2003).

Todavía no hay datos de evaluaciones rigurosas de los impactos de programas de prevención social dirigidos a jóvenes sobre la conducta violenta de éstos. Sin embargo, evaluaciones emergentes en la región y evaluaciones rigurosas en países industrializados demuestran que los programas que incrementan la retención de los estudiantes en escuelas secundarias a través de becas y otros incentivos; los programas orientados a modificar cogniciones y conductas a nivel individual de estudiantes de alto riesgo; y los programas que utilizan la escuela para ofrecer actividades atractivas de uso del tiempo libre de los jóvenes tienden a ser costo-efectivas en reducir la violencia juvenil (UN y World Bank, 2007).

Una evaluación de diversas intervenciones en el estado de California demostró que incentivos monetarios a estudiantes en situación de desventaja social para que se gradúen en la escuela secundaria y, en menor medida, la formación a padres con hijos en edad escolar con tendencias agresivas, como visitas de asistentes sociales con especialidad en desarrollo infantil a hogares pobres en los pri-

meros dos años de vida del infante, son más costo-efectivas en prevenir el crimen juvenil que sentencias duras de cárcel. Tanto el programa de incentivos escolares como el entrenamiento de padres previenen más del doble de crímenes juveniles por cada millón de dólares invertidos cuando son comparados con sentencias de cárcel (Greenwood *et al.*, 1998). En Brasil, el programa «abriendo espacios», que abre el recinto escolar y ofrece actividades a los adolescentes durante los fines de semana y después de la jornada escolar, ha mostrado una reducción en los índices de violencia en las escuelas participantes del 16% en Río de Janeiro y el 14% en Pernambuco (Alda y Engel, 2007).

VIII.3. *Inversión en desarrollo infantil temprano (prevención social)*

La inversión en el desarrollo infantil temprano no es una medida típicamente diseñada para prevenir la violencia, pero sus efectos multiplicadores tanto en la productividad futura de los individuos como en la prevención de la violencia la hacen una respuesta muy atractiva para los gobiernos de la región que buscan reducir ambos: la pobreza y el crimen.

Partiendo del supuesto de que los primeros años de vida son críticos para el desarrollo del capital humano y que la inversión en estos años ayuda a contener la transmisión intergeneracional de la pobreza, el objetivo de los programas de desarrollo infantil temprano es mejorar la capacidad de los niños en familias pobres para crecer y aprender. Estos incluyen intervenciones que varían desde educar a los padres en temas de desarrollo de la infancia, a programas de cuidado infantil comunitario.

Una evaluación del efecto de largo plazo de estos programas en los Estados Unidos demostró que el grupo de niños en situación de desventaja social que recibió educación temprana, de calidad, 25 años después (a los 27 años) tenían más escolaridad, mayores ingresos, y menos arrestos que un grupo control de niños que no recibió el programa. Datos del costo y los beneficios de programas en Bolivia y Brasil arrojan estimaciones favorables, de aproximadamente el

doble al triple por dólar invertido en términos de aumento en ingresos, sin calcular beneficios potenciales en reducción de violencia (Morán, 2003). La presunción es que los efectos a largo plazo en la reducción de la violencia pueden ser mayores en América Latina que en el estudio de los Estados Unidos, considerando los altos niveles de pobreza, abandono y abuso infantil en la región. A pesar de las posibles ventajas de estos programas, se estima que menos del 20% de niños pobres en zonas urbanas participan de programas de cuidado infantil. La cobertura es aún menor en áreas rurales y para poblaciones indígenas (Morán, op. cit.). Una oportunidad única para ampliar la cobertura de estos programas sería integrarlos a los programas de transferencias condicionadas a familias de bajos ingresos, tan en boga en la región.

VIII.4. *Control de ventas de armas, alcohol y drogas*

Existen evaluaciones del efecto preventivo sobre la violencia del control de ventas de los «gatillos» de la violencia —el alcohol, las drogas y las armas—. El vínculo entre el consumo de alcohol y el crimen violento está establecido en los países industrializados. Los crímenes cometidos bajo la influencia del alcohol dieron cuenta del 8,3% de todos los costos de la violencia criminal en los Estados Unidos en 1995 (Rosenberg *et. al.*, 2005). En Diadema, en el estado de São Paulo, la restricción en la venta de alcohol después de las 10 pm contribuyó a un descenso sustancial en la tasa de homicidios, de 76 por 100.000 en 2000 a 35 por 100.000 en 2004 (World Bank, 2006: 7).

Por último, una iniciativa de control y devolución de armas de fuego del Gobierno de Brasil, iniciada en 2003, parece estar ligada al descenso del 8% en crímenes por armas de fuego en 2004, el primer descenso en 13 años (World Bank, 2006: 40). Una evaluación rigurosa en Colombia, utilizando un experimento natural, demostró que restricciones en el porte de armas de fuego durante ciertos fines de semana y feriados tuvieron como consecuencia un descenso del 13% en la tasa de homicidio en Cali y del 14% en Bogotá (Villaveces *et al.*, 2000).

VIII.5. *Prevención situacional*

La prevención situacional, que busca reducir las oportunidades para el ejercicio de la violencia, haciendo que el crimen violento se haga más riesgoso, más difícil o menos ventajoso para el agresor, es una estrategia incipiente pero promisorio en la región. Esto incluye acciones puntuales, como erigir obstáculos físicos, establecer controles de acceso y sistemas de vigilancia, iluminar las calles, y acciones más comprensivas de diseño urbano y ambiental, es decir, la metodología de prevención de la violencia mediante el diseño ambiental (CPTED). En los últimos años ha habido iniciativas de implementar esta metodología CPTED en Chile, Brasil, Honduras y El Salvador (Rau, 2007).

La prevención de la violencia situacional mediante el diseño ambiental ha generado en Estados Unidos significativas reducciones del crimen en un corto tiempo (Morrison, 2007). El impacto de la construcción del sistema de transporte Transmilenio en Bogotá, como se mencionó más arriba, esencialmente una iniciativa de diseño urbano, resultó en una reducción significativa en la tasa de homicidios en el corredor afectado por este sistema de transportes. El diseño ambiental, y más generalmente, la prevención situacional (en la que se puede ubicar también el control del alcohol, drogas y armas) son respuestas pragmáticas, más simples para prevenir la violencia, ya que es más fácil modificar el medio ambiente físico que la conducta del agresor, y con resultados posibles a más corto plazo; por consiguiente, también con mayor probabilidad de arrojar tasas de costo-efectividad más altas que acciones de prevención social cuyos resultados son a muy largo plazo (Rau, 2007; Morrison, 2007).

VIII.6. *Seguridad para las mujeres*

En las últimas décadas América Latina se ha destacado por su activismo en cuanto a acciones para combatir la violencia de género. Una expresión de este activismo es la Convención Interamericana

sobre la Prevención, Castigo y Erradicación de la Violencia contra la Mujer, más conocida como la «Convención de Belém do Pará», ratificada por 31 países en la región. Ella obliga a los signatarios a implementar políticas de prevención, control, y erradicación de la violencia contra la mujer, incluyendo la adopción de un marco legal nacional apropiado.

La convención, así como un número creciente de reformas legales dirigidas a combatir la violencia contra la mujer, han provisto un marco legal apropiado y han incrementado la conciencia ciudadana sobre el problema, pero en la mayoría de los casos la implementación de las reformas ha sido débil y, en consecuencia, no han tenido mayor efecto para reducir la prevalencia de la violencia contra la mujer. El problema de la implementación de reformas legales (en ésta como en muchas otras áreas) está vinculado con la falta de recursos suficientes y con la escasa capacidad institucional de agencias claves, como son los tribunales de justicia y la policía.

Además de las reformas legales, se han implementado en la región numerosas acciones de apoyo y tratamiento a las víctimas de la violencia doméstica (estaciones de policía femeninas, redes de protección comunitaria, teléfonos de emergencias en barrios pobres, servicios de salud, etc.) pero pocas iniciativas de prevención, con pocos resultados cuantificables (Larraín, 2007; Morrison *et al.*, 2007). Las iniciativas de prevención se han concentrado en cambiar actitudes y normas sociales sobre la aceptación de la violencia en las relaciones de pareja a través de campañas de comunicación en los medios y de educación a nivel comunitario.

En la región no se ha enfatizado el combate al alcoholismo y a las drogas como una medida de prevención de la violencia doméstica, mientras la restricción en la venta de alcohol y el control de drogas son dos «gatillos» importantes en el desencadenamiento de esta violencia, ya que reducen inhibiciones a comportarse agresivamente en las relaciones de pareja. Las medidas de diseño ambiental, incluyendo la iluminación de las calles y parques, y las medidas de seguridad en los establecimientos educacionales, que mejoran la seguridad de la niña y la mujer, tienen el potencial de ser opciones costo-efectivas para combatir la violencia de género a corto plazo, con impactos positivos sobre otros tipos de violencia. En general,

debiera ponerse más énfasis en la prevención de la violencia contra la mujer a través de medidas puntuales que tienen el potencial de interrumpir o detener la conducta violenta hacia la mujer antes que se desencadene, aun cuando en el corto plazo no afecten a normas culturales y actitudes sobre los papeles tradicionales de género en el hogar. En el largo plazo, sin embargo, puede esperarse que intervenciones puntuales que tengan éxito en frenar la conducta violenta contra la mujer en el hogar (o en la escuela, o en la calle) ayuden a cambiar las normas culturales que sancionan la violencia del hombre contra la mujer.

IX. DISCUSIÓN

IX.1. *La trampa de la multicausalidad de la violencia*

La necesidad de tener múltiples respuestas a las múltiples causas de la violencia ha llevado al diseño de complejos programas de seguridad ciudadana que son difíciles de ejecutar y evaluar. Generalmente necesitan la coordinación de diversas agencias gubernamentales que normalmente no trabajan en conjunto, como son las agencias de control del Estado (policía, justicia, ministerio del interior) con las agencias del sector social (salud, educación). Además se necesita establecer y trabajar con sistemas de información y monitoreo complejos, y con agencias no-gubernamentales y comunitarias.

En la práctica, sólo los gobiernos municipales donde existe un compromiso político de largo plazo de combate al crimen y la violencia, que se ha traducido en recursos asignados y capacidad institucional, han tenido éxito en ejecutar programas de seguridad ciudadana comprensivos. Este recuento de acciones sugiere dar preferencia a la ejecución de acciones de prevención más puntuales, de corto plazo, que también pueden medirse más fácilmente, a pesar de la múltiple causalidad de la violencia.

IX.2. *El valor de sistemas de información y vigilancia confiables*

La multiplicidad de objetivos añade complejidad a la evaluación de programas y a la medición de conductas que de por sí son difíciles de medir. Un problema de medición típico es que las tasas de violencia pueden inflarse artificialmente como consecuencia de intervenciones que mejoran los sistemas de registro del crimen (lo que puede también llevar a percepciones erradas de la ciudadanía sobre una agudización falsa de la violencia). Otro problema es que muchas de las acciones para combatir la violencia, especialmente las acciones de prevención social, tienen efectos rezagados en el tiempo, imposibles de medir en el corto plazo. Y un tercer problema es que factores estructurales (por ejemplo, una crisis económica) pueden anular los efectos de acciones puntuales (control del alcohol) que en un contexto estructural diferente pueden ser muy efectivas para combatir la violencia.

A pesar de estos problemas de medición, la instauración de sistemas de información y vigilancia fiables para medir la incidencia de la violencia, diseñar las acciones de prevención y control, y medir sus resultados ha sido clave para asegurar el éxito de programas municipales y debe tener prioridad dentro de las inversiones gubernamentales para prevenir la violencia.

IX.3. *Más allá de la prevención*

Este capítulo ha tratado de destacar la importancia de ampliar la gama típica de acciones de control de la violencia en América Latina e invertir en su prevención. Esto no significa, sin embargo, que el control de la violencia no sea importante, especialmente porque el control efectivo es una herramienta potente de prevención, y que no existan grandes desafíos para mejorar las acciones de control. Entre ellos, quizás el reto mayor es la reforma y la profesionalización de los cuerpos policiales. El problema de la violencia es serio y la agenda de lo que queda por hacer es amplia. Pero un creciente

número de experiencias exitosas deja entrever que la alta incidencia de la violencia en América Latina puede reducirse.

IX.4. *Hacia una América Latina más solidaria*

La desigualdad de ingreso preeminente y de larga existencia; la heterogeneidad racial y étnica y la exclusión social; la sociedad civil poco estructurada; y la economía informal de gran tamaño ayudan a explicar la existencia de acuerdos sociales débiles en la región e impiden la formación de contratos sociales modernos. Las soluciones requieren políticas económicas y sociales que impulsen el crecimiento vinculado a la creación de empleo, la inclusión social y la expansión de oportunidades para todos, y estén asentadas en un cambio en las actitudes públicas, con la formación de consensos amplios entre ciudadanos y gobierno en torno a las políticas públicas y el desarrollo de instituciones democráticas.

La epidemia de la violencia reduce el crecimiento económico; además, atenta contra la cohesión social necesaria para la formación de consensos ciudadanos. La inversión en su prevención y reducción a través de las acciones discutidas en este ensayo es un paso importante en la construcción de una América Latina más solidaria e incluyente.

BIBLIOGRAFÍA

- Alda, Erik (2005): «School-Based Violence Prevention», *Social Development Division*, Inter-American Development Bank, Technical Note 11.
- (2007): *La seguridad y convivencia ciudadana en Latinoamérica y el Caribe*, Washington DC, BID, mimeo.
- y Wanda Engel (2007): «Prevención de la violencia a través del sistema escolar», en E. Alda y G. Beliz (eds.) *¿Cuál es la salida?: La agenda inconclusa de la seguridad ciudadana*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC.
- Ávalos, B. (2003): *Prevención de la violencia en escuelas de América del Sur*, Catastro de Programas y Proyectos, PREAL, Santiago de Chile.

- Banco Interamericano de Desarrollo (2000): *Desarrollo más allá de la economía. Progreso económico y social en América Latina 2000*, Washington DC, John Hopkins University Press.
- Bouillon, César P., Mayra Buvinic y Carlos M. Jarque (2004): *Construyendo la cohesión social en América Latina y el Caribe*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC.
- Buvinic, Mayra, Eric Alda y Jorge Lamas (2005): «Emphasizing Prevention in Citizen Security», *Best Practice Series*, Sustainable Development Department, Inter-American Development Bank, Washington DC.
- y Andrew Morrison (2000): «Living in a Violent World», *Foreign Policy*, núm. 118, primavera, pp. 58-73.
- , — y Michael Shifter (1999): «La violencia en América Latina y el Caribe: Un marco de referencia para la acción», *Serie de informes técnicos*, Departamento de Desarrollo Sostenible, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC.
- Carrillo Flores, Fernando (2007): «Seguridad ciudadana en América Latina: un bien público cada vez más escaso», *Pensamiento Iberoamericano*, núm. 0, 2.ª época, pp. 191-198.
- Cruz, José Miguel y Luis Ernesto Romano (1997), *La violencia en El Salvador en los noventa: Magnitud, costos y factores posibilitadores*, Instituto Universitario de Opinión Pública, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, San Salvador.
- Fajnzylber, Pablo, D. Lederman y D. Loayza (1998): *Determinants of Crime Rates in Latin America and the World*, World Bank, Washington DC.
- Greaves, Lorraine (1995), *Selected Estimates of the Costs of Violence Against Women*, Centre for Research on Violence against Women and Children, Londres, Ontario.
- Greenwood, Peter W., Karyn E. Model, C. Peter Rydell y James Chiesa (1998): *Diverting Children from a Life of Crime; Measuring Costs and Benefits*, RAND, Santa Monica, CA.
- Guerrero, Rodrigo (2007): «Sistemas de información en los programas de prevención de violencia», en Eric Alda y Gustavo Beliz (eds.), *¿Cuál es la salida?: La agenda inconclusa de la seguridad ciudadana*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC.
- Jaffe, Peter G., S. K. Wilson y D. Wolfe (1989), «Specific Assessment and Intervention Strategies from Children Exposed to Wife Battering; Preliminary Empirical Investigation», *Canadian Journal of Community Mental Health*, vol. 7, pp. 157-163.
- Knaul, Felicia y Miguel Ángel Ramírez (2005), «Family Violence and Chile Abuse in Latin America and the Caribbean: The Cases of Colombia and Mexico», *Technical Papers Series*, Sustainable Development Department, Inter-American Development Bank, Washington DC.

- Larraín, Soledad (2007): «Violencia de género: El desafío de la prevención», en E. Alda y G. Beliz (eds.), *¿Cuál es la salida?: La agenda inconclusa de la seguridad ciudadana*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC.
- , Jeannette Vega e Iris Delgado (1997): *Relaciones familiares y maltrato infantil*, UNICEF, Santiago Chile.
- Londoño, Juan Luis, Alejandro Gaviria y Rodrigo Guerrero (eds.) (2000): *Asalto al desarrollo: Violencia en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC.
- Lozano, Ascensio R. (1999): «The Impacts of Domestic Violence on Health: Mexico City», en A. R. Morrison y M. L. Biehl (eds.), *Too Close to Home: Domestic Violence in the Americas*, Washington DC, Inter-American Development Bank.
- Morán, Ricardo (ed.) (2003): *Escaping the Poverty Trap: Investing in Children in Latin America*, Inter-American Development Bank, Washington DC, Johns Hopkins University Press.
- Morrison, Andrew (2007): «Alternate View Paper: Violence and Crime in Latin America», World Bank, Washington DC.
- y María Beatriz Orlando (1999): «El impacto socioeconómico de la violencia doméstica: Chile y Nicaragua», en Andrew Morrison y María Loreto Biehl (eds.), *El costo del silencio: Violencia doméstica en las Américas*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC.
- y María Loreto Biehl (eds.) (1999): *El costo del silencio: Violencia doméstica en las Américas*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC.
- , Mary Ellsberg y Sarah Bott (2007): «Addressing Gender-Based Violence: A Critical Review of Interventions», *The World Bank Research Observer*, vol. 22, núm. 1, primavera, pp. 25-51.
- Moser, Caroline y J. Holland (1997), «Urban Poverty and Violence in Jamaica», Paper commissioned by the World Bank, Washington DC.
- Rau, Macarena (2007), «Prevención situacional en América Latina y el Caribe», en Eric Alda y Gustavo Beliz (eds.), *¿Cuál es la salida?: La agenda inconclusa de la seguridad ciudadana*, Banco Inter-Americano de Desarrollo, Washington DC.
- Rosenberg, Mark L., Alexander Butchart, James Mercy, Vasant Narasimhan, Hugo Waters y Maureen S. Marshall (2005): «Interpersonal Violence», en Dean T. Jamison, Joel G. Breman, Anthony R. Measham, George Alleyne, Mariam Claeson, David B. Evans, Prabhat Jha, Anne Mills y Philip Musgrove (eds.), *Disease Control Priorities in Developing Countries*, World Bank, Washington DC, cap. 40, pp. 755-770, 2.^a ed.
- Strauss, M. A., R. J. Gelles y S. Steinmetz (1980), *Behind Closed Doors*, Doubleday, Nueva York.

- United Nations y World Bank (2007), *Crime, Violence and Development: Trends, Costs and Policy Options in the Caribbean*, Washington DC.
- Villaveces, A., P. Cummings, V. E. Espitia, T. D. Koepsell, B. Mcknight y A. L. Kellermann (2000): «Effect of a Ban on Carrying Firearms on Homicide Rates in 2 Colombian Cities», *Journal of the American Medical Association*, vol. 283, núm. 9, pp. 1205-1209.
- Weaver, Katherine y Matilde Maddaleno (1999): «Youth Violence in Latin America: Current Situation and Violence Prevention Strategies», *Pan American Journal of Public Health*, vol. 5, pp. 338-343.
- Wolfe, D. A., P. Jaffe, S. Wilson y L. Sluszczyk (1985): «Children of Battered Women: The Relation of Child Behavior to Family Violence and Maternal Stress», *Journal of Consulting and Clinical Psychology*, núm. 53, pp. 657-665.
- World Bank (1993): *World Development Report: Investing in Health*, World Bank, Washington DC.
- (2006): «Crime, Violence and Economic Development in Brazil: Elements of Effective Public Policy», *Poverty Reduction and Economic Management Sector Unit*, World Bank, Washington DC.
- World Health Organization (2002): *World Report on Violence and Health*, World Health Organization, Ginebra.
- (2005): *Multi-Country Study on Women's Health and Domestic Violence against Women*, World Health Organization, Ginebra.

8. GESTIÓN SUSTENTABLE DEL PATRIMONIO NATURAL EN AMÉRICA LATINA

FERNANDO SÁNCHEZ ALBAVERA *

I. INTRODUCCIÓN

En el marco de las reflexiones del bicentenario y considerando que las relaciones con el mercado mundial han marcado la pauta de la explotación de los recursos naturales, este trabajo presenta una visión general de su disponibilidad e inserción en las corrientes de comercio internacional de los países de América Latina. El análisis se orienta a evaluar el impacto de las reformas del último decenio del siglo pasado, la forma como fueron concebidas las políticas públicas y los nuevos temas que irrumpen en la agenda por garantizar la gestión sustentable del patrimonio natural.

Se inicia el trabajo con una precisión de aspectos conceptuales. Se destaca que cuando hablamos de patrimonio natural nos estamos refiriendo al suelo, subsuelo, aire, agua y a la diversidad biótica y ecosistémica, comprendiendo todas las interrelaciones y las capacidades de autorreproducción y autosostenimiento de los fenómenos y procesos que configuran los sistemas naturales.

Se precisa que la transformación productiva tiene por objeto poner en funcionamiento las ventajas naturales que existen dentro de un espacio geográfico determinado, lo que debería siempre tener en cuenta que el patrimonio existente tiene un valor permanente y una utilidad tanto tangible como intangible, dependiendo del avance de la ciencia y la tecnología. La transformación y por ende el desarrollo productivo, son por tanto, variables y relativos en el tiempo, como lo es también el aprovechamiento del patrimonio natural.

* Director gerente de la Corporación Barrick Pueblo Viejo Dominicana.

Por lo expuesto se asume como hipótesis de trabajo que las estrategias de transformación productiva deberían considerar que las ventajas naturales son factores dinámicos y no estáticos en el tiempo, debido, entre otras razones, a que el conocimiento del patrimonio natural tiene una dimensión relativa de historia y tiempo. Consecuentemente, la acumulación de conocimientos y el aprovechamiento de las riquezas naturales son parte de procesos sociales sustantivos que configuran formas específicas, culturales y materiales, de relación entre el hombre, sus instituciones y el patrimonio natural.

Si el patrimonio natural tiene un valor permanente pero relativo y variable en el tiempo, es la conversión de sus potencialidades en insumos susceptibles de ser incorporados a los procesos de transformación productiva lo que determina la dinámica de los recursos naturales. Estos son resultado de la manipulación de los elementos y procesos de la naturaleza y su valor se especifica por las relaciones entre la oferta disponible y la demanda que surge de los procesos tecnológicos y de organización del trabajo, necesarios para la satisfacción de las necesidades humanas.

Sobre la base de estos aspectos conceptuales se hace un análisis de la configuración del patrimonio natural de los países de la región. Se inicia esta descripción con la situación de la tierra, bosques, recursos hídricos y biodiversidad para luego abordar los recursos minero-energéticos. En cada uno de estos casos, se analiza la disponibilidad y las características de los recursos existentes; la significación que tienen en términos internacionales y los procesos de explotación inherentes a su utilización. El trabajo aborda después las políticas públicas del último decenio del siglo XX, analizando las reformas y destacando los nuevos temas que surgen en la agenda para garantizar la explotación sustentable del patrimonio y los recursos naturales.

II. PATRIMONIO, RECURSOS NATURALES E IMPACTO AMBIENTAL

El patrimonio natural abarca los elementos y los procesos naturales que existen en un espacio geográfico determinado. El concepto incluye el suelo, subsuelo, aire, agua y la diversidad biótica y ecosistémica, comprendiendo todas las interrelaciones y las capacidades de autorreproducción y autosostenimiento. A cada espacio físico le corresponde un conjunto de elementos y leyes de configuración y funcionamiento que definen los sistemas naturales existentes.

Un aspecto primario de las estrategias de transformación productiva radica en el aprovechamiento de las ventajas comparativas que existen en el espacio geográfico que ocupa una nación y cuando nos referimos a dichas ventajas, estamos poniendo énfasis en la riqueza del patrimonio natural. Éste tiene una utilidad tanto tangible como intangible. Todo lo que existe en el patrimonio natural tiene valor. Se trata de un valor permanente. Sólo su utilización o el aprovechamiento de sus ventajas comparativas son relativos en el tiempo, dependiendo del avance de la ciencia y la tecnología.

Por ello, las estrategias de transformación productiva deberían asumir que las ventajas naturales son factores dinámicos y no estáticos en el tiempo debido, entre otras razones, a que el conocimiento del patrimonio natural tiene una dimensión relativa de historia y tiempo. En efecto, la acumulación de conocimientos y el aprovechamiento de las riquezas naturales son parte de procesos sociales sustantivos que configuran formas específicas, culturales y materiales de relación del hombre y de las sociedades con el patrimonio natural.

En los procesos sociales más primarios, ligados a la subsistencia, las formas de relación con el patrimonio natural privilegian la satisfacción de las necesidades por encima de la integridad del patrimonio. La explotación incorpora poco conocimiento y por tanto, no se está en condiciones de manejar las eventuales externalidades negativas que podrían ocasionarse. La visión integral del patrimonio natural y el progresivo manejo, cada vez más eficaz de las externalidades negativas, revela estados superiores en la evolución de la humanidad y de sus formas de vida en comunidad.

Es debido a la sistematización de experiencias y a la acumulación de conocimientos que las sociedades humanas empezaron a valorar las interrelaciones entre los elementos y procesos de la naturaleza. Poco a poco ha ido cobrando, cada vez mayor vigencia, un enfoque que busca potenciar las referidas interrelaciones, asegurando que las externalidades negativas puedan ser evitadas o neutralizadas con mayor eficacia. En este sentido, el *stock* de ciencia y tecnología disponible y su absorción e incorporación dentro de las estrategias de transformación productiva son fundamentales para garantizar una gestión integral de las ventajas naturales.

El valor de uso de los recursos naturales depende del progreso técnico, en la medida que éste influye decisivamente sobre la oferta mientras que el valor de cambio resulta de la disponibilidad y seguridad del abastecimiento y de su importancia relativa dentro de la transformación productiva. Siendo que las relaciones entre la transformación productiva y la satisfacción de las necesidades humanas han tenido muchos siglos de evolución, es importante destacar que la utilización de las ventajas naturales ha ocasionado una significativa deuda ambiental.

Durante muchos años, tanto en los países hoy desarrollados, como en los que están en vías de desarrollo, se produjo una subvaloración del patrimonio natural, internalizándose las ventajas naturales y externalizándose el impacto negativo de su aprovechamiento, sin que su valor de cambio expresara efectivamente el deterioro generado. Es a partir de la insistencia en el uso sustentable del patrimonio natural, especialmente en las cuatro últimas décadas, que se plantea un concepto más riguroso del valor de los recursos naturales, precisándose que dicho valor debe considerar el impacto sobre los correspondientes elementos y procesos de la naturaleza dentro del espacio en que ocurre la explotación e inclusive sus eventuales repercusiones sobre el medio ambiente mundial.

II.1 *Transformación productiva*

El objeto primordial de la transformación productiva es conocer, evaluar, manejar y conservar el patrimonio natural de tal manera

que las sociedades humanas dispongan de una creciente oferta de bienes y servicios que permita, de manera continua, una mayor calidad de vida, en un contexto equitativo y de protección del entorno natural y por tanto favorable al desarrollo individual y colectivo.

Todo el desarrollo productivo está estrechamente relacionado con el patrimonio natural. No solamente porque incorpora recursos naturales sino debido a la articulación de éstos con otros procesos y materiales no naturales que generan otros procesos de transformación, encadenados entre sí y diferenciados por la incorporación del conocimiento, que permiten una mayor diversificación de los bienes y servicios, tanto intermedios como finales.

Sin embargo, debe insistirse en que todo es relativo y variable en el tiempo. La disponibilidad de recursos naturales avanza mediante una compleja interrelación entre los procesos naturales y los procesos de transformación. Los primeros son un dato de la realidad mientras que los segundos son fruto de la creación humana. Ambos procesos dependen de los avances del conocimiento y la tecnología.

Los procesos tecnológicos y de organización del trabajo se aplican primero para conocer las potencialidades del patrimonio natural y luego para generar procesos de explotación que determinan el surgimiento de lo que denominamos recursos naturales. Los recursos naturales son consecuentemente fruto de la transformación productiva y como tales llevan incorporados una significativa dosis de conocimiento para la sostenibilidad que no siempre es remunerado en el mercado.

De allí la creciente insistencia para que sus cotizaciones de referencia mundiales incorporen los costos derivados de una explotación en armonía con el patrimonio natural. Cuando se manipula un proceso natural no siempre se conocen, a cabalidad, todos los fenómenos que incluye y los efectos que podría causar sobre otros elementos y procesos de la naturaleza. En cambio, en la aplicación de los procesos no naturales existe un alto grado de conocimiento de los principios y elementos que interactúan entre sí. A diferencia de los procesos naturales, los segundos tienen un ciclo de vida útil, condicionado por los avances tecnológicos que hace más manejable el perfeccionamiento de los respectivos procesos. Es más, si

bien éstos se deprecian con el tiempo, es posible recuperar su valor lo que no ocurre, necesariamente, con los procesos naturales. En realidad, la gestión del conocimiento de ambos procesos debería permitir potenciar uno al otro.

Cada proceso natural tiene un equilibrio que explica la evolución de los elementos y especies de la naturaleza, lo que los hace muy diferentes a los procesos industriales, cuyos equilibrios pueden generar efectos negativos en el medio en que son aplicados.

La sustentabilidad del planeta presenta una serie de desafíos de cara al futuro. La intensidad y la diversidad de las intervenciones humanas en los procesos bióticos y geológicos crecieron enormemente durante el siglo XX. Para muchos sistemas del planeta, como los ciclos globales del carbono, el agua y el nitrógeno, las intervenciones humanas son impresionantes a escala mundial. Entre 1900 y 2000, las emisiones atmosféricas de carbono se cuadruplicaron, desde 300 a 1.200 kg de carbono por persona al año, lo que determinó que las emisiones de carbono aumentaran, durante el siglo XX, de 500 a 7.300 millones de toneladas al año.

Durante este siglo, el uso del agua, en todo el mundo, creció desde 500 km³ al año hasta niveles estimados en un rango de entre 3.300 a 4.000 km³ al año, lo cual presiona fuertemente sobre los 12.500 km³ disponibles, geográfica y temporalmente accesibles, de agua dulce. Para poder controlar una gran proporción del agua dulce del planeta, los seres humanos han construido, desde 1950, presas y embalses que regulan más de 10.000 km³ de agua. Es decir, tanta agua como hay en toda la humedad atmosférica o el equivalente a 10 veces el agua biológica de la tierra. La redistribución de esta masa de agua ha afectado la tasa de disminución de la velocidad de rotación terrestre y ha contribuido en forma significativa a la deriva polar observada en los últimos 40 años.

Durante el siglo XX, las emisiones humanas de nitrógeno (NO) procedentes de la combustión de carburantes fósiles crecieron de 1,25 millones de toneladas al año a cerca de 25 millones de toneladas anuales. A lo largo del siglo pasado, la proporción de la masa de nitratos en el hielo creció de 450 hasta 1.200 partes por billón. La humanidad es responsable, en la actualidad, del 40% del óxido de nitrógeno (N₂O); del 70% de amoníaco (NH₃) y del 80% del

óxido nítrico (NO) del total enviado a la atmósfera por las diferentes fuentes emisoras.

Las ventajas naturales no pueden disociarse de los procesos de la naturaleza que explican su origen y razón de ser. De ser así se comprometerían las existencias futuras de recursos y se podrían presentar serias incompatibilidades entre el aprovechamiento de unos frente a la potencialidad intrínseca de otros. De allí que la conservación no pueda ser tampoco disociada de la transformación productiva. La transformación productiva será sustentable si, y sólo si, la satisfacción de las necesidades es compatible con la preservación del patrimonio natural. Las exigencias de sustentabilidad crecen conforme avanza y se acumula el conocimiento del patrimonio natural. A mayor nivel de desarrollo tecnológico debe generarse una mejor vinculación con el entorno natural.

II.2. *Patrimonio y ventajas naturales*

El patrimonio natural, al establecer un orden climático, atmosférico e hídrico, no sólo es indispensable para la existencia de la raza humana, sino que a su vez permite obtener una serie de recursos que permiten satisfacer necesidades fundamentales. Así, es la fuente de alimentos, minerales, energía, productos forestales maderables, material genético para usos farmacéuticos, agrícolas e industriales; materiales de construcción y diverso tipo de fibras, entre otros.

El estudio del patrimonio natural permite a su vez un mayor desarrollo de los servicios científicos y tecnológicos, a lo que se agrega el valor paisajístico que permite desarrollar el turismo y una serie de servicios ligados a éste. Todo ello permite a la humanidad identificar los mejores espacios para los asentamientos humanos, desarrollando una serie de identidades culturales que se ven influenciadas por su articulación con el patrimonio natural.

El patrimonio es también la fuente de innumerables posibilidades en el futuro. De allí que tenga un valor por sí mismo y no pueda ser interpretado solamente sobre la base del valor económico de corto plazo o por el beneficio potencial que le asignen los seres humanos en un determinado tiempo. Es la relatividad permanente de

los beneficios del patrimonio natural lo que caracteriza la percepción desde el punto de vista científico y tecnológico. Lo importante es acumular cada vez mayor conocimiento sobre el patrimonio natural pero debe destacarse que éste está constituido no sólo por la identificación de una variedad de elementos y procesos naturales, sino también por los saberes vinculados a su manejo y utilización sustentables.

La presencia de importantes recursos y sobre todo la posesión de la mayor biodiversidad del planeta constituyen uno de los aspectos más destacables del patrimonio natural de los países de América Latina y el Caribe. Geográficamente, la amplitud de la región hace que presente un variado espectro ambiental con una gran diversidad ecogeográfica. De allí que posea una alta diversidad socioeconómica, étnica y ecológica. Esta heterogeneidad ha sido determinante en el estilo de desarrollo de ciertas zonas y particularmente en el patrón de explotación del patrimonio natural.

Una muestra de esta diversidad son las variadas potencialidades para la transformación productiva que comprenden las grandes zonas ecológicas de la región: selvas húmedas, zonas áridas y desérticas, montañas y zonas cordilleranas, llanuras, altiplanos y ecosistemas costeros. Así, la región registra una conformación ecogeográfica que permite extraer del patrimonio natural una diversificada gama de recursos renovables y no renovables, algunos actualmente en explotación y otros potenciales.

III. TIERRA, BOSQUES Y BIODIVERSIDAD

III.1. *Disponibilidad de tierras y explotación agropecuaria*

Las áreas mundiales agropecuarias se estiman en unos 4.974 millones de hectáreas lo que equivale al 38% de la superficie terrestre del mundo. América Latina y el Caribe dan cuenta del 15% de dichas áreas; África y Asia del 23% y 34% respectivamente, mientras que Europa, Oceanía, Estados Unidos y Canadá tienen una participación, cada uno, de cerca del 10%.

En la última década, el crecimiento de la producción agrícola de la región estuvo determinado no sólo por la expansión de la superficie cultivada, que aumentó de 707 a 726 millones de hectáreas, sino también por la elevación del rendimiento por hectárea, como consecuencia de una mayor mecanización y utilización más extensiva de fertilizantes y agroquímicos por unidad de superficie; por la selección de variedades de mayor rendimiento; la expansión del riego y un significativo mejoramiento genético.

No obstante, persiste una gran heterogeneidad en el desarrollo productivo que se expresa en marcadas diferencias de productividad. Existen rubros en que la productividad es alta, con actividades más especializadas, modernas y rentables, que se vinculan dinámicamente, tanto a los mercados internos como externos.

Empero, existen otros en que la productividad es muy baja, debido a prácticas agropecuarias poco especializadas, poco tecnificadas y de baja rentabilidad que, generalmente, están asociadas al autoconsumo para la subsistencia. Esta heterogeneidad tiene un fuerte impacto en los desniveles sociales ya que una elevada proporción de la población económicamente activa (PEA) en el área rural se encuentra asentada en actividades de muy baja productividad. La producción agrícola registra un encadenamiento muy desigual con los aparatos productivos internos, lo que se agrega a una articulación con el sistema financiero muy heterogénea. Todo ello deriva en marcadas desigualdades en la rentabilidad de las explotaciones, al coexistir empresas de elevada tecnología con otras explotaciones que no están organizadas empresarialmente y que utilizan técnicas muy rudimentarias. Por lo general, estas explotaciones, muchas veces de subsistencia, registran los mayores problemas de uso sustentable de las tierras, lo que afecta directamente a la fertilidad de los suelos y su desarrollo productivo en el largo plazo.

Los productos tradicionales para la exportación, que incluyen la caña de azúcar, el café, el banano y el algodón, fueron, durante varias décadas, actividades que experimentaron un gran dinamismo. No obstante, en la década de los años ochenta, este modelo agroexportador tradicional, que había prevalecido en la mayoría de los países de América Latina, entró en una profunda crisis, debido en

parte a la reducción de la demanda y al deterioro de los términos de intercambio. Sin embargo, la pérdida de dinamismo de estas explotaciones empezó a coincidir, en los años ochenta, con el crecimiento de exportaciones no tradicionales¹.

Estos productos, tales como frutas frescas, jugos procesados, verduras, flores y nueces, espárragos, palmitos, pimientos, entre otros, surgen de ventajas naturales derivadas de la originalidad de las especies y de las diferencias estacionales, que se han venido potenciando debido al progreso técnico incorporado en el empaque y en el transporte.

La diversificación de las exportaciones ha reducido la dependencia de los cultivos tradicionales y ha mejorado la calidad del empleo rural. No obstante, los nuevos cultivos de exportación han generado costos ambientales relacionados con las tecnologías de explotación y han acentuado, en ciertas zonas, las desigualdades sociales y en algunos cultivos no han tenido un impacto social relevante debido a los bajos niveles salariales y la oferta de empleo precario, esporádico y por ende inseguro.

III.2. *Disponibilidad de bosques*

La información disponible permite estimar que el 30,3% de la superficie del planeta está conformada por bosques, lo que comprende una extensión del orden de los 3.952 millones de hectáreas. América Latina y el Caribe y Europa disponen de la mayor parte de los bosques del planeta, dando cuenta respectivamente del 23% y 25% de las disponibilidades mundiales. Cabe precisar que los bosques ocupan el 47,3% de la superficie total de América Latina y el Caribe, correspondiendo el 95% a los bosques tropicales mientras que los subtropicales y templados representan solamente 4% y 1% respectivamente.

¹ Bradford Barhan, citado en Thrupp (1995), considera que un producto se define como «agroexportación no tradicional» si no se producía tradicionalmente; si se producía tradicionalmente para el consumo doméstico y ahora se exporta; o si se trata de un producto tradicional que se exporta ahora a un nuevo mercado.

En las selvas y bosques tropicales, de bajas latitudes, crecen las maderas denominadas «preciosas» por sus características de dureza, pulimento, aroma y color, como la caoba en Centroamérica y el Caribe; el cedro tropical del Caribe, y la balsa en Ecuador y Perú.

La mayor explotación de madera en el mundo procede de los bosques de las latitudes altas y medias debido a que es posible obtener grandes cantidades de madera de un mismo tipo. Estas maderas proliferan en las regiones más frías y montañosas y entre ellas se encuentran los abetos, alerces y pinos. En los últimos años, algunos países de la región se han encaminado hacia un importante desarrollo productivo en torno a la madera (tableros, aglomerados, celulosa, papeles y cartones). Asimismo, Argentina y Chile cuentan con los bosques templados cultivados más importantes de la región. Los países de América del Sur produjeron en el año 2000 el 9,7% de la producción mundial de madera en rollo industrial, mientras que Asia produjo el 13,3%, Europa el 30,4% y Canadá y los Estados Unidos el 38,4%.

Sin bien la producción forestal ha tenido un incremento importante durante las dos últimas décadas, algunos estudios estiman que el nivel actual de explotación de la región estaría aún por debajo de la capacidad productiva potencial, lo que se explica, entre otras razones por métodos de producción ineficientes que originan rendimientos por hectárea muy bajos.

América Latina y el Caribe cuentan con el 45% de los bosques tropicales del mundo siendo conveniente destacar que tan sólo Brasil dispone del 26% y que el 95% de los bosques de la región son tropicales. Este patrimonio tiene una importancia decisiva en la estabilidad del planeta por lo que su conservación ha sido objeto de preocupación internacional.

Desde el punto de vista del desarrollo productivo es importante destacar que los bosques tropicales presentan la vegetación más exuberante y la mayor diversidad biótica del planeta. En este sentido, es necesario advertir sobre la importancia estratégica de este patrimonio natural, considerando que la mitad de los bosques húmedos tropicales del planeta han desaparecido. Esto permitiría desarrollar variadas opciones de desarrollo productivo conforme el progreso técnico pueda, cada vez en mayor medida, conservar y

desarrollar la biodiversidad. Al respecto, debería reforzarse la cooperación internacional para el desarrollo productivo y la conservación de este patrimonio natural.

La conservación de los bosques adquiere especial relevancia si se considera que cada año se pierden en el mundo 7,3 millones de hectáreas de bosques naturales. Se estima que, durante el último decenio del siglo pasado, la tasa anual de variación de la cubierta forestal de los países de América Latina fue de $-0,5\%$, registrando una deforestación más acelerada que la mundial ($-0,2\%$), debido a la instauración de opciones de explotación no sustentables que, en buena medida, tienen relación con las opciones de supervivencia de los grupos sociales que se encuentran en extrema pobreza. La deforestación está asociada generalmente con factores como los siguientes: degradación del suelo, deterioro del agua, problemas en las cuencas de los ríos, los riesgos de desastres naturales como resultado de las inundaciones, la pérdida de especies animales y de plantas, y las crecientes emisiones de carbono.

III.3. *El potencial de la biodiversidad*

La biodiversidad describe el número, la diversidad y la variabilidad de los organismos en tres formas de diversidad: genética, de especies y de ecosistemas. Aún no se sabe exactamente cuántas especies existen en la Tierra. Hasta el momento se han descrito aproximadamente 1,7 millones pero el número total se ha estimado entre los 5 y los 100 millones. Hay pues mucho por conocer y mucho por conservar todavía.

Los ambientes más ricos en especies son los bosques húmedos tropicales que posiblemente alberguen más del 90% de todas las especies del planeta y que, como se ha señalado anteriormente, están localizados, en una proporción importante, en los países de América Latina.

La conservación de la biodiversidad es fundamental para la calidad de vida de las poblaciones humanas. La salud y el bienestar humano dependen directamente de la diversidad biológica. Se estima que alrededor de un 25% de las prescripciones de medicamentos

proviene de fuentes naturales y que cerca del 75% de la población mundial depende de medicinas tradicionales que se derivan directamente de dichas fuentes. La diversidad biológica asegura también recursos genéticos para la alimentación y la agricultura, y por consiguiente, constituye la base de la seguridad alimentaria del mundo y el soporte del sustento humano.

América Latina es la región más rica en biodiversidad ya que encierra alrededor del 40% del total de especies vegetales y animales existentes en el planeta. Su importancia radica no solamente en el número de especies sino también en la cantidad de especies endémicas². Países como Brasil, Colombia, Ecuador, México, Perú y Venezuela son considerados como megadiversos. México es el país latinoamericano que posee el mayor número de especies conocidas y endémicas de vegetales, mamíferos y reptiles. Colombia tiene la mayor cantidad de aves conocidas en la región mientras que Brasil es el más rico en aves endémicas.

Conocer y aprovechar las ventajas naturales, conservando la diversidad biológica, constituye un desafío constante para la región. No solamente se desconocen varios millones de especies sino que tampoco se sabe lo suficiente acerca de cómo las especies dependen unas de otras dentro de un ecosistema. Menos aun se conoce el impacto que la extinción de una especie tiene sobre otras.

El potencial de los ecosistemas, las especies y los genes, es aun menos conocido, considerando sus usos medicinales e industriales. Cabe advertir que los bosques tropicales, que poseen la mayor biodiversidad del planeta, son también los que se están destruyendo más aceleradamente y con ellos se pierden también las especies. América Latina junto con Asia y algunos países del Océano Pacífico ocupan el primer lugar con especies de vertebrados amenazadas (mamíferos, aves, reptiles, anfibios y peces), cada región con cerca de 1.500 especies en peligro de extinción.

La región encierra una serie de especies animales autóctonas. Algunos ejemplos son la presencia de numerosas especies de coli-

² Las especies endémicas son las que pertenecen a un solo hábitat determinado y no se han propagado a otras áreas a causa de barreras naturales, geográficas, climáticas o de comportamiento.

bríes en las vertientes andinas. Existen aves de gran tamaño como el cóndor que es el ave carroñera más grande del mundo y su hábitat se extiende desde Venezuela, pasando por el Perú y llegando hasta el sur de Argentina. Otras especies de gran valor y belleza son el quetzal que se encuentra en las selvas guatemaltecas y mexicanas; el guacamayo y el tucán que habitan en las selvas tropicales desde México hasta Brasil; y el ñandú, un pariente cercano del avestruz, se encuentra en el sur de Perú, Bolivia, Chile y Argentina. Dentro de los mamíferos abundan los herbívoros y los roedores.

Los camélidos sudamericanos, especialmente la vicuña y la alpaca, constituyen un activo que puede traducirse en una ventaja comparativa muy importante en los mercados mundiales. Se ha demostrado que los camélidos digieren los pastos con una eficiencia 22% superior a la que tienen los ovinos. Por su forma de pastar, al cortar el pasto, no lo deterioran como los vacunos y equinos que lo arrancan de raíz.

El pisoteo de los camélidos resulta menos perjudicial en las pasturas alto andinas debido a su «pezuña almohadillada». Después de la seda natural tanto la fibra de alpaca como la de vicuña son las fibras animales más finas. Los camélidos constituyen una muy buena posibilidad para mejorar no solamente el medio ambiente altiplánico, mediante el control de la desertificación, sino también para elevar los ingresos de la población en las zonas altoandinas mediante la producción de fibra, carne, cueros, pieles y la industria de confecciones. En Perú existen ya experiencias muy interesantes en este sentido.

La región ha sido también el origen de muchas plantas que hoy se cultivan y se consumen en varias regiones del planeta, como papas, maíz, tomates, ejotes, aguacates, frutillas, cacao, diversas variedades de pimientos y diversas plantas medicinales, aromáticas, condimenticias y tintóreas. El material genético de las papas primitivas y del germoplasma originario de Ecuador, Perú y Bolivia ha sido utilizado para introducir genes con resistencia a enfermedades y plagas de los cultivos respectivos.

Se afirma que los genes son la materia prima del siglo XXI así como el petróleo, los minerales y los metales lo fueron en la modernidad. Se dice que quien controle los genes controlará este nuevo

siglo. Por ello, muchas empresas transnacionales están explorando con rapidez el planeta en busca de genes poco comunes en la naturaleza y están radicando sus investigaciones en el hemisferio sur, donde se encuentra la mayor biodiversidad. Se están valorando, aceleradamente, bacterias y virus, plantas y animales endémicos incluyendo especies aborígenes que podrían tener algún gen poco frecuente con valor comercial.

Por eso el desarrollo de la biotecnología presenta hoy nuevas posibilidades para las estrategias de transformación productiva dada nuestra ventaja competitiva en biodiversidad. No obstante, la biotecnología plantea, también, cuestiones morales y éticas fundamentales, da lugar a esperanzas pero también despierta miedos, en particular con respecto a su impacto sobre la biosfera y sus probables consecuencias para la especie humana³.

Estados Unidos, Alemania y Japón son líderes mundiales en biotecnología y son también importantes mercados para los productos que se derivan de dicha ciencia. Existe un creciente interés en los países que radican una elevada diversidad biológica. Los países de América Latina podrían, en este sentido, insertarse en cadenas de valor internacionales que se sustentan en nuevas aplicaciones tecnológicas para aprovechar las ventajas naturales⁴.

³ El debate más reciente se ha centrado principalmente en cuatro áreas: el impacto ambiental del uso de la ingeniería genética para mejorar los cultivos; la clonación de seres humanos; la posible utilización de la eugenesia; y sus aplicaciones en la medicina predictiva para precisar el destino biológico de las personas.

⁴ Hace un poco más de tres décadas atrás, hablar de biotecnología en América Latina y el Caribe implicaba referirse solamente al uso de técnicas milenarias de fermentación para la producción de productos tradicionales como el vino, cerveza, productos lácteos, etc. A fines de los años ochenta un estudio de la Oficina Regional de FAO para América Latina y el Caribe —que cubrió 16 países de la región y que involucró 174 laboratorios e instituciones de investigación biotecnológicos— reveló que el sector privado empezaba a jugar un rol muy importante, ya que el 27% de las organizaciones eran privadas. El estudio mostró también que los 1.300 investigadores que trabajaban en estas organizaciones estaban altamente especializados en cultivos de tejidos de plantas y su fisiología pero que tenían una reducida especialización en biología genética y molecular. La mayor parte de los laboratorios estaban orientados a la investigación y al desarrollo aplicado a especies alimenticias. De éstos, el 40% de los proyectos se concentraban en raíces y tubérculos, especialmente la papa. La identificación de genomas, aislamiento y transferencia de genes,

Hay mucho por hacer respecto a la coordinación entre las políticas públicas, los proyectos de investigación, la iniciativa privada y la cooperación tecnológica internacional. Se trata, entre otros aspectos, de focalizar mejor las áreas de investigación y especialización y estrechar los vínculos con el sector empresarial para orientar los trabajos hacia la acción.

Cabe destacar que persisten actualmente problemas tales como: carencia de profesionales especializados; recursos financieros limitados para el establecimiento de laboratorios; carencia de capital de riesgo; débiles relaciones entre las entidades de investigación y los sectores empresariales; ausencia de mecanismos y redes de información; y falta de un enfoque multidisciplinario que permita articular a los agrónomos y a los biotecnólogos.

A pesar de las debilidades, existen en la región algunas firmas en Argentina, Brasil, Cuba, Chile y México que utilizan técnicas con una alta tasa de innovación y que a diferentes escalas y en distintos mercados regionales, pueden considerarse exitosas. Logros importantes en Cuba son una vacuna contra la hepatitis B, otra contra la meningitis B y un nuevo tratamiento contra el cáncer, basado en un anticuerpo que ataca la capacidad de crecimiento de células malignas.

En Brasil se identificó la «xylella fastidiosa», un microorganismo que ataca las plantaciones de naranjas y que genera enormes pérdidas económicas a los productores de la región. En Argentina se produce la «interferona» que es un antiviral para la hepatitis; una hormona para el crecimiento, un productor de glóbulos blancos; la «eritropoyetina» que forma glóbulos rojos para combatir la anemia y las enfermedades renales. Se ha patentado también un sistema de transporte de un gen para inducir la formación de vasos sanguíneos llamado «angiogénesis».

y otros cultivos fueron menos frecuentes y a menudo se encontraban en una etapa experimental. Estos proyectos estaban a cargo de entidades internacionales como el Centro Internacional de la Papa (CIP), Lima, Perú; el Centro Internacional de Agricultura Tropical (CIAT), Cali, Colombia, y el Centro Agrícola Tropical de Investigación y Entrenamiento (CATIE), Turrialba, Costa Rica, que han venido desempeñando un marcado liderazgo en el desarrollo, disseminación y transferencia de tecnologías.

Destaca también en Argentina el trabajo en clonación de animales y en la decodificación del genoma del «tripanosoma cruzi» que es el agente productor del «mal de chagas», una enfermedad extendida sobre todo en los sectores pobres del área rural desde México hasta Argentina. El Proyecto Genoma del Cáncer tiene por objetivo estudiar los tipos de cáncer más comunes en Brasil, como son los de útero, gástrico, de cabeza y de mamas. En México se investigan los genes que participan en la diabetes tipo II, enfermedad que afecta al 4,5% de la población mundial y al 8,9% de la población mexicana y hay avances muy importantes con semillas vegetales. En México se han desarrollado muy buenas experiencias en el mercado de semillas vegetales y en Chile se estableció la secuencia del genoma «piscirickettsia salmones», la bacteria que mayores pérdidas produce a la industria del cultivo del salmón en Chile. La Corporación del Cobre (CODELCO), de propiedad del Estado de Chile, constituyó en 2002 BioSigma, en sociedad con Nippong Mining & Metals. Esta empresa trabaja con bacterias y proteínas útiles para la actividad minera. En la misma línea, CODELCO ha constituido también Alliance Copper Limited (ALC) con participación de BHP Billiton Limited, instalando una planta de biolixiviación de concentrados de cobre con una capacidad de 20 mil toneladas por año.

IV. RECURSOS HÍDRICOS, PESCA Y ACUICULTURA

IV.1. *Disponibilidad de recursos hídricos*

América Latina posee abundantes recursos hídricos. En América del Sur se encuentra el 31% del agua dulce del mundo. En esta zona la disponibilidad de agua por persona es de 38.200 m³/año, lo cual es casi seis veces superior al promedio mundial que es de sólo 7.600 m³/año. En Sudamérica radican algunas de las mayores cuencas fluviales del planeta (la Amazónica que es la mayor cuenca del mundo; Paraná; Orinoco; Tocantins y São Francisco). Sin embargo, Barbados y Haití, Perú, México y Centroamérica enfrentan serios

problemas debido a que su disponibilidad de agua no rebasa el umbral de los 1.700 m³ por persona al año.

El aumento de la población, la acelerada urbanización, la expansión de industrias que requieren de agua y la tecnificación de la agricultura, están afectando la disponibilidad y calidad de agua. La contaminación de las aguas se suma pues como un factor que afecta la disponibilidad efectiva de los recursos hídricos, no sólo para el consumo humano sino también para usos productivos⁵.

Los recursos hídricos tienen una importancia decisiva en el desarrollo productivo de los países de América Latina considerando que más de la mitad de la capacidad instalada de generación eléctrica de la región corresponde a plantas hidroeléctricas. En México, el 50% de la producción agrícola y aproximadamente dos tercios de sus exportaciones provienen de áreas bajo riego. En Argentina, entre el 25 y 38%, mientras que en Chile casi toda las exportaciones agrícolas están en tierras bajo riego. Su aprovechamiento en la minería es fundamental. En Chile, por cada millón de dólares de inversión en la minería se requiere, en promedio, un litro por segundo de agua, estimándose que el costo del agua equivale aproximadamente al 10% de la inversión.

Se estima que las industrias intensivas en agua (alimentos, celulosa, papel, petroquímica, textiles, etc.) generan más del 40% del producto manufacturero en muchos países de la región. Las pérdidas causadas por epidemias pueden ocasionar fuertes estragos sobre la agricultura, la industria pesquera, el comercio exterior y el

⁵ La información disponible sobre los sistemas de tratamiento de las aguas servidas en los países de la región es muy limitada. En 1962, se estimó que en los países más avanzados en esta temática, sólo alrededor del 10% de los sistemas de alcantarillado disponían de instalaciones de tratamiento de las aguas servidas. En general, puede decirse que desde entonces, salvo algunos casos aislados, entre los cuales se destaca por su envergadura y avance, el plan de saneamiento hídrico de Chile, la situación no ha cambiado significativamente, debido principalmente a los altos costos de las instalaciones de tratamiento de las aguas servidas y a los problemas financieros del sector. Entre otros países que han avanzado en la expansión de los sistemas de tratamiento de las aguas servidas, se pueden mencionar a Argentina, Brasil, Colombia, México y Venezuela. Se estima que en la actualidad solamente el 13,7% de las aguas servidas procedentes de 241 millones de habitantes, cuyas viviendas están conectadas a redes de alcantarillado, recibe algún grado de tratamiento.

turismo. Por ejemplo, se estima que a raíz de la epidemia del cólera de 1991, en Perú, las pérdidas en las exportaciones de productos pesqueros superaron 700 millones de dólares.

La cuestión del uso y gestión de los recursos hídricos tiene directa relación con la calidad de vida de las personas. Alrededor del 6% de la pérdida de los años de vida en los países de la región —ajustados en función de discapacidad («Disability-Adjusted Life Years, DALY»)— tienen su origen en las deficiencias de los servicios de agua potable y saneamiento, en comparación con el 1% en los países industrializados. No debe olvidarse que en América Latina casi 80 millones de personas no tienen acceso a servicios de agua potable y unos 120 millones a servicios de saneamiento.

La mayoría de las personas sin acceso a estos servicios se encuentran en situación de extrema pobreza, debiendo recurrir a «soluciones alternativas» que muchas veces no garantizan la calidad del agua consumida, registrando altos costos para los usuarios y generando un impacto negativo sobre el medio ambiente. Además, en general, la calidad y la confiabilidad de los servicios son mediocres y la infraestructura se encuentra en mal estado.

La situación es agravada por la creciente contaminación hídrica que alcanza niveles alarmantes debido, principalmente, a la ausencia, generalizada, de tratamiento de las aguas servidas. Estos problemas —dramáticamente confirmados en 1991 por la reaparición del cólera en muchos países de la región— han inducido a conceder una especial prioridad a los servicios de agua potable y saneamiento, lo que, en algunos casos, ha restado atención a la gestión integral de los recursos hídricos. No debería olvidarse que la solución de los problemas de cobertura y calidad de los servicios de agua potable y saneamiento no tiene que desvincularse de la necesidad de mejorar la gestión de los recursos hídricos y de las cuencas donde se capta el agua para el abastecimiento humano.

IV.2. *Recursos pesqueros y desarrollo de la acuicultura*

El potencial de la región para el desarrollo de la pesca de captura y la acuicultura es considerable dada la enorme superficie de las

aguas que componen su territorio. Es interesante destacar que los nuevos conocimientos y tecnologías han permitido un importante avance de la acuicultura marina a nivel mundial. Se puede constatar que entre 1990 y el 2005, el suministro mundial de pescado aumentó de 98 millones de toneladas a 141 millones. Este crecimiento estuvo muy influenciado por el significativo desarrollo de la acuicultura que registró una tasa anual de crecimiento promedio del 18%, mientras que la pesca de captura creció a una tasa promedio de 0,7%.

Éste es un campo en que la incorporación del progreso técnico resulta fundamental y en el que los países de la región deberían experimentar nuevos emprendimientos productivos que podrían tener un impacto importante en el combate a la pobreza. La utilización de ecosistemas costeros y de zonas con gran disponibilidad de agua dulce podría incrementar significativamente las alternativas de consumo interno y también para la exportación. Sin embargo, el volumen de producción acuícola aún es sólo de 7% sobre el total de la producción pesquera de la región.

La producción acuícola, además de constituir un sector con muchas posibilidades de crecimiento en el largo plazo, requiere un uso intensivo de mano de obra calificada y a su vez, representa una oportunidad importante para el empleo y el ingreso de las comunidades locales.

Son muy pocos los países de la región que destacan a nivel mundial y también son muy pocos los que han desarrollado la acuicultura. Perú es el segundo productor del mundo (6,1%) después de China, pero el íntegro de su producción proviene de la pesca de captura. En este sentido, sería interesante estudiar la experiencia de China para ver qué casos podrían replicarse ya que dicho país contribuye con cerca del 33% de la producción pesquera mundial y da cuenta del 69% de la acuicultura mundial.

Chile⁶ que representa el 3,4% viene registrando un importante dinamismo en acuicultura, acercándose al 2% de la producción

⁶ Destaca el caso de las salmoneras en Chile que no sólo ha requerido de un uso intensivo de mano de obra sino que paralelamente han desarrollado actividades que implican una significativa incorporación de progreso técnico. Es el caso del mantenimiento, los servicios veterinarios, asesoría patológica, servicios de cosecha y el transporte marítimo y terrestre.

mundial mientras que México que participa con el 1,1% de la producción pesquera mundial, da cuenta del 0,2% de la acuicultura mundial. Brasil y Argentina, que no aparecen dentro de los doce primeros países pesqueros del mundo, ocupan el cuarto y quinto lugar en América Latina y su producción supera, aproximadamente, el millón de toneladas por cada país. Se requiere, sin embargo, reforzar las políticas públicas de los países de la región, en dos sentidos. Por un lado, crear condiciones para un mayor desarrollo de la acuicultura, propiciando una mayor incorporación del progreso técnico; y de otro lado, una explotación sustentable en la captura de la especies existentes ya que existen algunos indicios de agotamiento de las poblaciones debido a la sobreexplotación y a la alteración y destrucción física directa de algunos de los ecosistemas acuáticos.

V. LA NUEVA DINÁMICA DE LA INVERSIÓN MINERA

El Sur de América es una de las regiones con mayor potencial minero del mundo particularmente a lo largo de la Cordillera de los Andes. De allí la importancia de América Latina que ha logrado captar alrededor de un tercio de los gastos mundiales de exploración, durante los últimos diez años. La dotación de recursos es polimetálica. Una estimación conservadora indica que la región da cuenta del 49% de las reservas mundiales de cobre, 41% de estaño, 25% de hierro y también de níquel, 16% de molibdeno y 14% de plata. Si se mantuviera la actual producción minera, la relación reservas/producción permitiría a la región más de 68 años de extracción de cobre, 62 de estaño, 136 de hierro, 130 de níquel, 50 de molibdeno, 27 de zinc, 121 de bauxita, 23 de oro y 13 de plomo. Se estima que el potencial minero sería aún mayor considerando que la información geológica disponible es aún insuficiente en algunos países.

En las últimas dos décadas, la contribución de la región al desarrollo de la minería mundial ha sido creciente. La participación de la región en la producción de mina mundial aumentó en todos los productos mineros más relevantes en el periodo 1980-2006. La

participación de cobre más que se duplicó, pasando del 21% al 46%. La contribución de la producción regional de molibdeno aumentó de 15% a 34%, la de oro pasó de 5% a 19%, mientras que la producción de plata elevó su participación de 33% a 44%. De igual manera, la producción de zinc pasó de 14% al 21%; la de níquel de 9% a 15%; la de estaño de 15% a 21%; la producción de hierro aumentó de 23% a 25% desde 1990 a 2006.

Excepto por la producción de cobre refinado que elevó su tasa de 13% a 23% y la de níquel refinado que aumentó de 9% a 15%, la participación de América Latina en la producción mundial de refinados no tuvo el mismo dinamismo que la producción de mina ya que buena parte del incremento de la producción de mina se orienta a abastecer la capacidad instalada de refinación de los países desarrollados. Así por ejemplo, mientras la región dio cuenta del 46% de la producción de cobre de mina su participación en la producción mundial de refinados fue solamente de 23%. Lo mismo ocurre en el caso de la bauxita, cuya producción mundial de mina corresponde en un 27% a productores regionales pero que dan cuenta sólo del 7% de la producción mundial de aluminio primario.

Desde la década de los años noventa del siglo XX, y como resultado de las reformas que eliminaron las barreras de entrada a los inversionistas extranjeros y otorgaron importantes incentivos, se dinamizaron los gastos de exploración y se pusieron en marcha nuevos yacimientos. Los minerales más atractivos para los inversionistas son el oro y los metales básicos (cobre, níquel, zinc, etc.), aunque también existe interés por el platino, diamantes y otros metales como la plata, titanio, cobalto, magnesio, molibdeno, manganeso, tantalio, estaño y tungsteno.

Desde los años noventa del siglo XX hasta la actualidad, los capitales invertidos en la región para el desarrollo de nuevos proyectos mineros, en compra de empresas estatales y por fusiones y/o adquisiciones superan los 40.000 millones de dólares. Los nuevos proyectos de inversión se concentraron en la explotación cuprífera en gran escala (Chile) y en el desarrollo de la minería aurífera (Perú). La región no sólo incrementó significativamente su producción de cobre sino que emergió como uno de los más importantes productores de

oro del mundo, especialmente por la contribución de los nuevos yacimientos que se pusieron en marcha en Perú.

Cabe destacar que la referida captación de capitales ocurrió en un periodo en que los precios de los metales no fueron muy atractivos, situación que se alteró en la segunda mitad del primer decenio de este siglo, encontrando una significativa capacidad instalada para aprovechar las nuevas oportunidades que ofrece una creciente demanda en los países emergentes (China, India). Hoy en día, Chile es el mayor productor mundial de cobre de mina y refinado y el segundo productor de molibdeno. Perú es el primer productor de plata, el segundo de zinc de mina y el tercero de cobre mina y de estaño refinado. Brasil ocupa el primer lugar en la producción mundial de hierro y el segundo en la de bauxita. Asimismo, México es el segundo productor de plata del mundo.

Lo más novedoso del periodo que estamos comentando fue el desarrollo de la minería aurífera como resultado de la disponibilidad de nuevas tecnologías para explotar depósitos de leyes bajas, con procesos de recuperación relativamente simples y lo que es más importante, con bajos costos de producción si se los compara con otras opciones de inversión (Sudáfrica).

La explotación de la minería encierra un alto nivel de conocimiento que se despliega desde los estudios preliminares para la determinación de las cartas geológicas, pasando por los estudios más profundos de prospección y exploración de los yacimientos hasta la introducción de tecnología avanzadas, especialmente para mitigar los impactos sobre el medio ambiente, en la concentración, fundición y refinación de los minerales. Los principales países mineros de la región cuentan con una significativa acumulación de conocimientos, a través de universidades y centros de investigación, que permiten absorber rápidamente las nuevas tecnologías.

Sin embargo, la minería regional presenta una fuerte heterogeneidad ya que junto con las grandes explotaciones que incorporan los más recientes adelantos tecnológicos coexisten empresas de pequeña minería y de minería artesanal e informal que constituyen no sólo un problema social sino también ambiental.

El problema ambiental se concentra en el daño que hacen las pequeñas unidades de explotación y en los pasivos ambientales del

pasado. Hoy en día las operaciones mineras son objeto de una detallada regulación no sólo por los países anfitriones sino también por la banca internacional siendo muy claro para los que operan en las bolsas mundiales que una explotación minera que resulte insostenible ambientalmente no es una buena inversión. De allí la importancia que las empresas mineras otorgan a los informes de responsabilidad social y de sustentabilidad⁷.

VI. DISPONIBILIDAD Y EXPLOTACIÓN DE LOS RECURSOS ENERGÉTICOS

VI.1. *Recursos hidroeléctricos*

La región cuenta con un patrimonio que equivale al 23% de las disponibilidades mundiales siendo inferior al que tienen, en conjunto, los países de la ex URSS, Asia y Australia que poseen, cada uno, el 28% del potencial hídrico mundial.

Es conveniente, sin embargo, hacer algunas precisiones. En primer lugar, el potencial hídrico para la generación de energía, que equivale a unos 582 mil megawatts (MW) está concentrado en un número reducido de países de la región. Brasil da cuenta del 25%, Colombia del 16% y Perú del 11% mientras que México del 9% y Venezuela del 8%. Por tanto, sólo cuatro países controlan el 69% del potencial hídrico de la región. En segundo lugar, la estructura de la capacidad hidroeléctrica instalada, que es del orden de los 141 mil MW, revela que tan sólo Brasil controla el 52%. En orden de

⁷ Las posibles fuentes de contaminación en los efluentes líquidos son, básicamente, el drenaje de minas subterráneas; el agua de relaves y el agua de los procesos metalúrgicos. Los contaminantes potenciales de estas fuentes son los siguientes: metales en solución; acidez del medio; reactivos diversos y aceites lubricantes y sólidos en suspensión. Los principales contaminantes de la atmósfera son el polvo y los gases; el primero se genera en los puntos de manipuleo y almacenamiento de minerales y el segundo procede de la metalurgia extractiva debido a que deben utilizarse procesos térmicos para la separación de las menas que contienen los metales valiosos.

importancia le siguen Venezuela que contribuye con el 10%, México y Argentina que aportan, cada uno, alrededor del 7% de la capacidad instalada mientras que Colombia y Paraguay tienen contribución de 6% y 5% respectivamente.

Los países de la región aprovechan, en promedio, solamente el 24% de su potencial hidroeléctrico aunque debe advertirse que la generación hidroeléctrica utiliza las fuentes más económicas, por lo que un mayor aprovechamiento del potencial existente demandaría inversiones de gran magnitud al tener que recurrir a fuentes más alejadas de los centros de mayor demanda.

El diagnóstico regional revela que existen países con un reducido potencial hidroeléctrico pero que lo aprovechan casi en su totalidad. Es el caso de Uruguay y Jamaica cuyos rangos de aprovechamiento están entre 85% y 90%. Otro grupo lo constituyen países, como Paraguay, que cuentan con un potencial relativamente importante (2% del potencial regional) y que lo utilizan en una proporción considerable (59%). Dos casos adicionales coexisten en la región. Países con un elevado potencial pero que lo utilizan en una reducida proporción, como Perú que da cuenta del 11% del potencial regional pero que sólo utiliza el 5% y, finalmente, el caso de Brasil, que a pesar de su gran potencial sólo utiliza el 21%, proporción que está prevista que se incremente en el futuro.

VI.2. *Petróleo y gas natural*

La contribución de la región a las reservas mundiales de petróleo es reducida siendo cercana al 10%. Los países del Medio Oriente controlan el 62% de las reservas mundiales mientras que América del Norte y Europa disponen sólo del 3,8% y 1,5%, respectivamente. En cuanto a la producción total mundial, América Latina contribuye sólo con el 12% mientras que los países del Medio Oriente dan cuenta de alrededor del 31% de la producción mundial. América del Norte y Europa contribuyen con el 12,3% y 7,1% respectivamente mientras que los países de África, la ex URSS y Europa Oriental, Asia y Australia lo hacen con 12,3%, 15% y 10%, respectivamente.

Las reservas de petróleo de la región están muy concentradas. Venezuela posee el 70% de las reservas regionales, México y Brasil el 10% cada uno, aunque este último país ha descubierto recientemente reservas considerables. La relación reservas/producción que registra la región permitiría disponer de este recurso por 32 años.

Se estima que Venezuela, al ritmo actual de explotación y consumo, tendría disponibilidades para un poco más de 73 años. Bolivia arroja una ratio reservas/producción de 30 años, y Ecuador de 25 años, mientras que México y Argentina tendrían para 10 y 9 años respectivamente. Se estima que los nuevos descubrimientos en Brasil le permitirían superar, por el momento, los 20 años.

La participación de los países de la región en las reservas mundiales de gas natural supera ligeramente el 4%. Al igual que las de petróleo éstas se encuentran muy concentradas: 32% en los países de la ex URSS y 40% en los países del Medio Oriente. Lo mismo ocurre en la región, ya que el 57% de las reservas están en Venezuela; cerca del 10% en Bolivia y alrededor del 7% tanto en México como en Trinidad y Tobago; Argentina posee casi el 6% y Perú alrededor del 4%, con buenas posibilidades de incrementar su contribución en el futuro mientras que las reservas de Argentina han venido declinando en los últimos años, al extremo que han perjudicado la interconexión gasífera con Chile. Se estima que las reservas disponibles de gas en los países de la región alcanzarían para unos 32 años.

VI.3. *Reservas de carbón*

Las disponibilidades de carbón de América Latina son reducidas si se las compara con las que existen en el resto del mundo. Se estima que la región cuenta sólo con cerca del 5% de las reservas mundiales. Sin embargo, la relación reservas/producción que registra la región permitiría disponer de este recurso por más de 500 años.

Al igual que las reservas de petróleo y gas, las de carbón están también muy concentradas. Dos países, Colombia (37%) y Brasil (36%) dan cuenta del 73% mientras que Venezuela y México contribuyen con el 13% y 8% respectivamente. Sin embargo, las dispo-

nibilidades de carbón no son muy competitivas a nivel internacional debido a su alto contenido de azufre. Colombia es el productor de carbón con menor contenido de azufre y, por ende, quien posee las mayores ventajas competitivas dentro de la región.

El futuro del carbón en América Latina va a depender de la ampliación de la potencia eléctrica instalada y de su competitividad frente a otras fuentes (gas natural y fuel oil en la generación térmica). Dados los precios de los hidrocarburos, al momento de escribir este trabajo, el carbón emerge como una fuente alternativa aunque si no se introducen tecnologías limpias pueden aumentar las emisiones contaminantes de la región que, hoy por hoy, no llegan al 5% de las emisiones mundiales.

VI.4. *Recursos geotérmicos*

El potencial de la región es considerable. Sin embargo, la utilización de las fuentes geotérmicas para la generación de electricidad es todavía poco significativa en los países de América del Sur. Así, por ejemplo, se estima que en Ecuador, Argentina y Bolivia, el potencial geotérmico sería equivalente a 1.450 MW, 121 MW y 120 MW respectivamente, pero su contribución a la generación de electricidad es cero.

Los principales emprendimientos geotérmicos de la región se encuentran en México y en Centroamérica. México tiene una potencia del orden de los 3.650 MW y ha desarrollado una importante actividad empresarial y de investigación a través de la Comisión Federal de Electricidad. Nicaragua y Guatemala cuentan con capacidades instaladas de 1.000 MW cada uno, mientras El Salvador tiene una capacidad de 333 MW. La central de mayor capacidad en América Latina es la de Cerro Prieto en México que cuenta con una potencia instalada de 620 MW.

VI.5. *Otras fuentes energéticas*

A raíz del incremento de los precios del petróleo los países de la región han venido otorgando diferentes estímulos para una mayor penetración de fuentes alternativas y renovables de energía. La región cuenta con un gran potencial bioenergético que puede aprovecharse para la generación comercial de electricidad y en los tres últimos años se han adoptado políticas a favor de los biocombustibles líquidos (etanol y biodiésel) para el transporte, a fin de explotar el potencial proveniente de las plantaciones de caña de azúcar para etanol y de soya y palma aceitera para biodiésel.

El liderazgo mundial en etanol de caña lo comparte Brasil con los Estados Unidos que lo obtiene del maíz, uso que ha sido cuestionado en diversos foros internacionales por el impacto que ha tenido sobre el precio de los alimentos. Brasil es el mas grande exportador de etanol en la región pero se vislumbra un importante desarrollo, aunque en una escala mucho más pequeña, en Colombia, Ecuador y Perú. En biodiésel destacan Argentina y Brasil, existiendo un potencial desarrollo en Paraguay y Perú a través del cultivo de palma.

Las políticas de los países de la región promocionan el uso de los biocombustibles en el mercado interno, a través de mezclas obligatorias con gasolina y diesel convencional. Para otras energías alternativas se han promulgado dispositivos promocionales que incluyen financiamiento preferencial a través de la Banca de Fomento; compras obligatorias de electricidad derivada del uso de energías renovables y cuotas mínimas de participación en la generación de electricidad. Sin embargo, la institucionalidad para estos efectos es todavía muy débil y la mayor renovabilidad proviene de las fuentes hidráulicas. En este contexto se ha venido promocionando la energía eólica en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Perú y, en menor medida la energía solar.

La estructura de la generación de electricidad revela que la región viene aprovechando con mayor énfasis su potencial hidráulico para la generación de electricidad. La participación de dichos recursos en la capacidad de generación es del 66%, es decir, más de

tres veces mayor que el promedio mundial que alcanza al 20% a diferencia de la participación de las fuentes térmicas que es del 30% inferior al promedio mundial que llega al 68%. Cabe indicar que el uso de gas natural, a través de centrales de ciclo combinado aumentó desde la década de los años noventa, como resultado de las interconexiones gasíferas. Se podría utilizar mayor cantidad de gas natural pero se han presentado dificultades que han obstruido el necesario proyecto de integración gasífera en el Sur de América.

Por último, cabe destacar el renovado interés por la energía nuclear, que ha tenido un mayor desarrollo en Argentina, Brasil y México, aunque su participación en la capacidad de generación es del 3% frente a un promedio de 11% a nivel mundial. La penetración de centrales nucleares es un tema complejo por su elevado impacto ambiental y por la reducida capacidad de gestión que tiene la mayoría de los países de la región.

Se espera que las energías renovables tengan un mayor dinamismo en el futuro aunque es claro que la hegemonía del petróleo y el gas, dentro de la oferta regional de energía continuará siendo determinante. Este mayor dinamismo podría explicarse por una mayor participación de la región en el mercado mundial de intercambio de emisiones.

VII. GLOBALIZACIÓN Y EXPLOTACIÓN DE RECURSOS NATURALES

Los cambios tecnológicos de los últimos decenios (transporte, informática, telecomunicaciones, etc.) vienen generando profundas transformaciones en el intercambio mundial de bienes y servicios, determinando una mayor interdependencia entre los países, léase también mercados y territorios, mediante la constitución de redes globales de creación de riqueza; el gran dinamismo de la inversión extranjera directa; la aceleración de las transacciones financieras, el fuerte crecimiento del comercio mundial; de la disponibilidad de transporte para el intercambio, las redes virtuales y, en general,

mediante el crecimiento de la «infraestructura de la globalización».

La aceleración de la interdependencia influye decisivamente en la formulación de las políticas públicas en los países de la región. Estos vienen facilitando el acceso al patrimonio natural; suscribiendo acuerdos de libre comercio y de garantías a la inversión extranjera; desregulando los mercados financieros para estimular un mayor flujo de transacciones internacionales; y promoviendo un papel cada vez más protagónico de la inversión privada, tanto nacional como extranjera. En este contexto, las transacciones intrafirma alcanzan cada vez mayor dimensión mundial y la capacidad de control y fiscalización de los estados-nacionales es cada vez más compleja.

La globalización de la explotación de los recursos naturales no es por cierto un fenómeno reciente, ni tampoco lo es la interdependencia de los mercados nacionales, ni la cada vez mayor influencia de factores exógenos a los países de la región en el aprovechamiento de sus ventajas naturales. Los «commodities», basados en el patrimonio natural, tienen un carácter global desde, al menos, un par de siglos, lapso en que sus transacciones se realizan dentro de una institucionalidad internacional (bolsas) y modalidades de contratación uniformes a nivel mundial.

No sería exagerado afirmar que los «commodities» son los bienes más globales del mundo, no hay país que no los incorpore a sus procesos de transformación productiva y sus operaciones de compra-venta corresponden a usos y costumbres aceptados internacionalmente. Sus formas de contratación dependen del grado de transformación y sus precios y formas de pago han sido estandarizadas, originando inclusive complejas operaciones financieras como los «mercados de futuros».

Las transacciones de algunos «commodities» son muy procíclicas y están influenciadas por la situación financiera internacional como se vio recientemente cuando los especuladores buscaron refugio en el petróleo y el oro debido a la debilidad internacional del dólar de los Estados Unidos y a la fuerte volatilidad financiera de los últimos años. Así, de un tiempo ahora, las transacciones en las bolsas han crecido fuertemente y no guardan relación, necesaria-

mente, con la circulación efectiva de los «commodities». Se trata más bien de intercambios muy volátiles de papeles financieros u opciones de compra-venta que no necesariamente corresponden al movimiento físico y por tanto real de éstos.

VII.1. *El paradigma predominante*

Si bien desde los años ochenta se fue imponiendo la idea respecto a que el carácter estratégico de la explotación de un recurso natural no implicaba, necesariamente, su explotación exclusiva por cuenta de empresas estatales, desde las dos décadas finales del siglo pasado, se fue consolidando un paradigma de vigencia y proyecciones mundiales que se sustenta, entre otras, en las siguientes consideraciones:

- Una de las más significativas ventajas competitivas, y en algunos casos la única, que poseen los países de la región es su patrimonio natural.
- Hay que intensificar la explotación del patrimonio natural —ciertamente de manera sustentable— dado que existe un costo de oportunidad en el aprovechamiento de las ventajas naturales, debido al progreso tecnológico que influye en la intensidad de uso de los recursos naturales.
- Ni el Estado ni los capitales nacionales están en condiciones de asumir las inversiones en exploración y explotaciones de gran escala (minería, petróleo, gas). Es mejor que el Estado participe de una parte de las rentas de explotación a que espere obtener los recursos en mercados financieros que cada vez son más exigentes.
- Los mercados y las empresas privadas pueden generar externalidades negativas de diferente naturaleza pero éstas se pueden enfrentar mediante una regulación precautoria. El problema de una visión estatista es que es muy difícil corregir las fallas del Estado y la experiencia internacional demuestra que las peores externalidades negativas sobre el patrimonio natural han sido generadas por las empresas estatales.

- Los estados tienen muchas restricciones fiscales para enfrentar los retos de la sustentabilidad. Es mejor que el capital privado se ocupe de estas cosas.
- Las empresas transnacionales favorecen la articulación con el mercado mundial y existe un elevado costo de oportunidad al no absorber la tecnología de que éstas disponen y que permite garantizar la sustentabilidad de las explotaciones.
- La soberanía en la explotación de los recursos naturales es una ficción, dado que solamente puede ejercerse hasta el límite de las fronteras nacionales por lo que no hay forma de liberarse de las redes de procesamiento y circulación manejadas por las empresas transnacionales.
- Los términos de intercambio son el lógico resultado del funcionamiento de los mercados y dependen del posicionamiento que cada país tiene en la competencia mundial. No caben, por tanto, intervención pública ni cooperación internacional que interfieran en la distribución de los beneficios del comercio internacional de recursos naturales.
- La soberanía nacional del país receptor de la inversión no está en duda, lo único que interesa a las empresas privadas es la optimización de la tasa de retorno de sus inversiones.

Es verdad que las consideraciones mencionadas deben relativizarse, según los países y los recursos de que se trate, pero no cabe duda que forman parte de lo que sería el mercado perfecto a que apuntarían las opciones más liberales. Éstas asumen que el patrimonio natural mundial debe estar a disposición de los inversionistas y que son éstos quienes deben definir la oportunidad y racionalidad de las explotaciones, enfoque que cada vez genera mayor rechazo en organizaciones de la sociedad civil, sobre todo cuando no se manejan adecuadamente las externalidades negativas sobre el medio ambiente.

Desde esta óptica, el valor del patrimonio natural está determinado solamente por la demanda y por la relativa escasez de recursos, lo que implica una valorización, básicamente, de corto plazo y frecuentemente cíclica, sin considerar su valor intrínseco y permanente. Además, si son los inversionistas los que definen la oportuni-

dad y racionalidad de las explotaciones, los países deben competir por atraer capitales, lo que implica —en términos claros y muy simples— que en recursos naturales, la competitividad se define por la proporción de las rentas de explotación que los estados están dispuestos a ceder en beneficio de los inversionistas.

Es más competitivo el país que otorga los mayores incentivos y que hace menos uso de su soberanía nacional. La verdad es que pocas veces en la historia de la humanidad hubo tanta liberalidad en el manejo de las riquezas naturales.

Sin embargo, este enfoque es solamente válido para los países en desarrollo ya que los países que lideran el mundo y que difunden el referido paradigma son más proteccionistas, intervencionistas y más estatistas y anteponen asuntos como la conservación del patrimonio y la seguridad interna para manejar sus ventajas naturales.

Ahora bien, esta nueva etapa de la globalización de los recursos naturales no es mecánica ni mucho menos lineal. La necesidad de enfrentar una serie de fenómenos que están afectando la estabilidad ambiental del planeta ha conllevado a que el desarrollo sustentable constituya el eje central de las negociaciones entre los estados y los inversionistas. Esto ha significado un importante desarrollo, sobre todo en los últimos 20 años, de las políticas públicas —de conservación, protección y explotación— cada vez más vinculadas a tratados internacionales que buscan garantizar el equilibrio de los sistemas ecológicos mundiales.

Frente al paradigma en cuestión se están presentando diversas modalidades de acción y reacción. Estados y empresas tienen que ceder ante las presiones de la sociedad civil y a su vez no pueden obviar la inevitable y acelerada internacionalización de las cuestiones ambientales.

Con el desarrollo que ha tenido la sociedad de la información la mirada de los ciudadanos está puesta en el patrimonio natural mundial. Tanto por las exigencias sociales, para definir políticas públicas que garanticen la sustentabilidad, como por la acción de las organizaciones no gubernamentales y los compromisos internacionales, ha surgido como un asunto de gran relevancia el concepto de «responsabilidad social empresarial» (RSE), asunto que, cada vez es incorporado con mayor fuerza en la agenda internacional y que tiene

especial prioridad en la explotación de los recursos naturales. El concepto implica una triple responsabilidad. No sólo frente al país, las comunidades locales y regionales, en que se realiza la transformación productiva sino también frente al mundo en cuanto pueda afectar el medio ambiente mundial.

La RSE tiene variadas interpretaciones pero debe relacionarse, necesariamente, al concepto de desarrollo sustentable. Es decir, hablamos de RSE frente a comportamientos asumidos en relación con la creación de riqueza y el crecimiento; la protección del patrimonio integral de la sociedad y la equidad social, que son los tres pilares del desarrollo sustentable.

La RSE tiene un fuerte componente ético que debe ejercerse de acuerdo a valores que son superiores al utilitarismo y la rentabilidad definidos por el mercado. Las políticas públicas deben fijar «reglas básicas de juego», armonizando los intereses de las partes y buscando optimizar el interés público, lo que no excluye que las empresas puedan superar el beneficio mínimo establecido de acuerdo al interés público.

VII.2. *Recursos naturales y conectividad mundial*

Lo que caracteriza el actual proceso de globalización es la creciente conectividad mundial —transporte y comunicaciones— cada vez más cercana al concepto de «justo a tiempo», lo que se traduce en una nueva dinámica de las relaciones económicas internacionales caracterizada por una acelerada movilidad de los capitales (inversiones directas y transacciones financieras de diversa índole); una fuerte interdependencia de mercados y empresas (comercio de bienes y servicios) y una gran difusión de la información y del conocimiento científico y tecnológico.

Estas transformaciones coincidieron desde los años ochenta, en algunos países de la región, con la reducción de las barreras de entrada para la explotación del patrimonio natural, en un contexto, además, en que las nuevas tecnologías otorgan un carácter dinámico a las ventajas naturales. Éstas son relativas y variables, en el tiempo y el espacio, aparecen nuevas, pierden competitividad algunas y

se cancelan otras. Así este trabajo asume como hipótesis central que existe un determinado «espacio, tiempo, histórico» en la transformación productiva y en el aprovechamiento de las ventajas naturales.

Las ventajas naturales son incorporadas en las estrategias empresariales como un activo disponible a nivel mundial. La articulación de redes y cadenas productivas territoriales va de la mano del comercio y la intermediación financiera mundial y se ve facilitada y acelerada por la gran disponibilidad de medios de transporte y de comunicación. A su vez, el progreso técnico otorga a las ventajas naturales un carácter más dinámico que absoluto. Éstas se identifican, sustituyen, reciclan o cancelan según su grado de funcionalidad con las aglomeraciones productivas territoriales y empresas que lideran el progreso tecnológico.

Las ventajas naturales son objeto de constante interpelación lo que altera el posicionamiento y la participación de los recursos naturales en el mercado mundial, no sólo por los ciclos de la economía mundial sino también por los fenómenos de sustitución o de reducción del consumo de los referidos recursos en los procesos de transformación productiva. De esta forma, el aporte de los recursos naturales al crecimiento de los países de la región es, por tanto, relativo en el tiempo y tiene un fuerte componente cíclico. Es la dinámica del progreso técnico lo que define el comportamiento de la demanda externa y por ende el tipo de interdependencia e interpenetración de los mercados.

Esta «nueva globalización» implica una compleja interrelación y fusión de ventajas competitivas a través de diversas formas de gestión y contratación. Éstas incluyen modalidades como administración de *stocks* y entrega «justo a tiempo», comercio intrafirma, precios de transferencia, acuerdos de subcontratación, intercambio de marcas y patentes de procesos tecnológicos; créditos, operaciones y coberturas en bolsas; fusiones y adquisiciones, oferta de acciones, emisión de bonos, inversiones de fondos de pensiones, etc.

Todas estas formas de gestión y contratación influyen en las cotizaciones de los «commodities». Vale la pena insistir en que la complejidad de estas transacciones es de tal naturaleza que, muchas veces, las cotizaciones no corresponden propiamente a la dinámica de las transacciones físicas sino más bien a las financieras o especulativas.

VII.3. *Políticas públicas e inversiones*

La explotación de las ventajas competitivas naturales se articula con la dinámica de los procesos de transformación productiva. De allí que el paradigma predominante exija que las políticas públicas sean funcionales a las pautas de inversión prevalecientes. Las empresas ajustan la transformación productiva del patrimonio natural a las exigencias y ritmos de la demanda externa y de otro, los gobiernos ajustan las políticas públicas al interés de los inversionistas, se supone que sin descuidar el interés público, asunto que no es estático sino variable en el tiempo. Si ambos ajustes se hacen en las condiciones y oportunidad requeridos, las ventajas competitivas naturales entran en operación.

Dentro del paradigma vigente, la competitividad se define no solamente en función de la disponibilidad de ventajas naturales. Éstas compiten entre sí por su calidad y por sus facilidades de acceso e infraestructura disponible para la transformación productiva. Pero no sólo eso. La competitividad se define también, por la proporción de la rentabilidad que los marcos regulatorios transfieren al Estado y los inversionistas, vía los instrumentos tributarios y por las condiciones macroeconómicas que encuadran el tratamiento de las inversiones.

Considerando que son los inversionistas los que califican la calidad de las políticas públicas y que pueden decidir entre múltiples alternativas de asignación de sus capitales a nivel mundial, el tratamiento a las inversiones se ve constantemente sujeto a interpelación, por lo que, al igual que las ventajas naturales, no es estático sino dinámico en el tiempo.

En los últimos decenios la tendencia ha sido a reducir la participación del Estado en las rentas de explotación para de esa forma hacer cada vez más atractiva la inversión. En la práctica, los países compiten para ver quién da más, o dicho de otro modo, quién recibe menos de los inversionistas. Dadas las reglas del mercado, esta situación es variable y se altera solamente cuando la oferta no responde a la demanda debido a una extrema escasez de recursos. Hasta el momento, el agotamiento de los recursos anunciado por el

Club de Roma, en los años sesenta, no ha ocurrido y eventualmente se produciría, entre los próximos treinta a cincuenta años, en las reservas de petróleo y gas, recursos en que la capacidad de negociación de quienes cuentan con las mayores reservas mundiales debe aumentar en el futuro aunque podrían presentarse cambios geopolíticos que alteren esta situación.

Consecuentemente, bajo el paradigma dominante, la competitividad para atraer capitales dependerá no sólo de la disponibilidad de recursos naturales sino también de la capacidad de los marcos regulatorios de los países para poner en operación nuevas ventajas naturales bajo situaciones de posicionamiento y participación cada vez más favorables.

El paradigma en boga crea una «camisa de fuerza». Como los países compiten en el mercado de capitales, el tratamiento a las inversiones tiende a depender, cada vez menos, de factores discrecionales, sujetos a decisiones políticas. Un enfoque extremadamente nacionalista supondría el aislamiento de las corrientes de financiamiento externo e inclusive podría reducir la participación en el comercio y hacer también más vulnerable el posicionamiento del país en cuestión en los mercados mundiales.

En este contexto, las modalidades de relación jurídica entre las empresas y los Estados nacionales tienden a ser cada vez más uniformes, a lo que se suman los acuerdos de garantías a la inversión cuando el uso del arbitraje y la apelación a instancias supranacionales para la resolución de conflictos es cada vez más frecuente.

La sincronización entre las políticas públicas y los intereses de los inversionistas y entre las ventajas naturales y las redes de transformación productiva son posibles debido a la masiva difusión del progreso técnico que supone esta nueva etapa del proceso de globalización. El «cómo hacer» y los mecanismos para difundir los conocimientos son cada vez más «transables». Quienes lideran el cambio tecnológico no solamente definen la «vida útil» de los procesos de explotación sino también, abren nuevas posibilidades de manejo de los procesos naturales, todo lo cual tiende a relativizar las ventajas comparativas naturales. Aunque existen barreras de acceso a ciertas tecnologías y no siempre los mercados son competitivos, no cabe duda que cada vez es mayor la masa de conocimientos que está disponible.

Si existe una oportunidad cuya factibilidad comercial ha sido comprobada, la tecnología no es un problema relevante. El supuesto es que quien la posee no dejará de aprovechar dicha oportunidad. La única restricción que podría encontrar el inversionista, dice el paradigma predominante, radica en el marco regulatorio que se aplique a las inversiones, de allí que se insista en la adaptación de las políticas públicas al interés de los inversionistas. Sin embargo, cuando surgen otras razones de interés público, como la protección del medio ambiente, este juego de expectativas racionales, entre el Estado y los inversionistas, encuentra algunas dificultades.

VII.4. *Mercado y debilitamiento de la cooperación internacional*

Aceptando el paradigma en boga, un buen número de estados-nacionales han renunciado al sueño de un «nuevo orden económico internacional» que marcó el ritmo de las reivindicaciones de los países en desarrollo, después de la segunda postguerra mundial, y que cobró gran dinamismo al amparo de las políticas nacionalistas de fines de los años sesenta y del decenio de los setenta.

El «nuevo orden», se dice en la actualidad, lo construye, día a día, el mercado. Sin embargo, resulta evidente que los países desarrollados no han renunciado a influir en el curso de las relaciones económicas internacionales. La pérdida de importancia de los foros internacionales de negociación relacionados con los «commodities», derivados de los recursos naturales», es más, en verdad, una resultante del menor interés que han mostrado los países en desarrollo en concertar sus políticas.

La significación que adquiere la globalización de una serie de procesos esenciales al funcionamiento de las sociedades nacionales demandaría, más bien, una mayor presencia de los organismos internacionales y más cooperación mundial, resultante de una ponderación más elevada de la concertación de las políticas nacionales. El tema es definitivamente muy relevante cuando la constante volatilidad de los precios de los «commodities», sobre todo del petróleo y

los alimentos, afecta tanto a los países desarrollados como a los que están en desarrollo.

El paradigma actual corresponde a un modelo de economía política, de vigencia y proyecciones mundiales, que cuestiona toda forma de intervención pública en las transacciones internacionales, lo cual ha determinado la eliminación de los controles a los flujos comerciales y financieros, lo que favorece la interacción e interpenetración de mercados. El fenómeno propicia una sinergia de las políticas induciendo a una asociación de intereses en que la distribución de los beneficios responde a la capacidad de construir ventajas competitivas cada vez más dinámicas.

En este contexto, las negociaciones cambian de contenido a la vez que comienzan a restringirse los espacios para la legitimación de reivindicaciones nacionalistas, lo que ciertamente ha debilitado debates, tan relevantes al interés de los países en desarrollo, como son los términos de intercambio y la volatilidad de las cotizaciones internacionales. Estas cuestiones no forman parte de la agenda internacional en la medida que las negociaciones se han desplazado del espacio de «lo público» a la esfera de «lo privado», cuyos intereses se definen en el mercado. Interferir en las transacciones supondría contradecir el paradigma adoptado.

Dentro del nuevo paradigma económico la institucionalidad de los mercados mundiales no está en cuestión, asunto que en décadas pasadas concentró la atención de los países en desarrollo. Asimismo, el problema del nivel y la estabilidad de los precios internacionales —que fue uno de los puntos más debatidos en los foros internacionales y que inspiró la concertación de los países productores— también ha sido dejado de lado, persistiendo, en esta línea, sólo la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP). Asimismo, los denominados «commodity agreements», que tanto tiempo y discusión demandaron en los foros de las Naciones Unidas, no tienen actualmente mayor valoración como articuladores de las relaciones entre productores y consumidores.

VIII. LAS DEMANDAS DE AMÉRICA LATINA Y LOS EJES
PARA CONSTRUIR UNA NUEVA AGENDA PARA
LAS NEGOCIACIONES INTERNACIONALES

Las reflexiones sobre el bicentenario de la independencia de los países de la región es una buena ocasión para elaborar una nueva agenda sobre los recursos naturales que pueda servir de marco para las negociaciones que deberían llevarse a cabo en los diversos foros de las Naciones Unidas. La crisis que padece la economía mundial y su impacto en América Latina tiene un doble efecto. Por un lado, los países exportadores de petróleo y alimentos han visto reducido sus ingresos debido al deterioro de las cotizaciones internacionales y de otro, los países importadores han tenido un alivio en su balanza comercial, a la vez que se ha reducido el impacto inflacionario.

Vale la pena por eso cerrar este trabajo haciendo un recuento de los principales aspectos que marcaron el debate sobre los recursos naturales en los foros internacionales y su vinculación con las políticas públicas y los mecanismos de cooperación internacionales. Luego se analizan los tres ejes que, a nuestro juicio, concentran el debate actual y se concluye proponiendo algunos aspectos conceptuales para construir una nueva agenda que permita una mayor contribución de los recursos naturales al desarrollo sustentable.

VIII.1. *Evolución del debate internacional sobre los recursos naturales*

Durante casi todo el siglo XX pero particularmente, con mayor énfasis, después de la Segunda Guerra Mundial y en el marco de las Naciones Unidas, cuatro hilos conductores concentraron el debate sobre los recursos naturales: las cuestiones de soberanía; los términos de intercambio; el reparto de las rentas de explotación; y la institucionalidad de los mercados mundiales.

La soberanía de los estados sobre los recursos naturales puso en cuestión las modalidades de acceso. La mayoría de los países en desarrollo fueron reivindicando para el Estado el ejercicio de dicha

soberanía. A partir de la segunda mitad del siglo XX, y en algunos países como Argentina y México antes, empezaron a formularse políticas públicas que vincularon el ejercicio de la referida soberanía a la explotación exclusiva por el Estado, propendiéndose, en algunos países, a la estatización de las explotaciones mientras que, en otros, se aumentó la tributación; se pusieron en marcha asociaciones obligatorias de los inversionistas privados con el Estado; o se limitó el acceso de las empresas extranjeras privilegiando el capital privado nacional.

El problema del reparto de las rentas de explotación fue siempre, y sigue siendo actualmente, un tema conflictivo centrado en las modalidades de contratación entre el Estado y los inversionistas extranjeros. Los enfoques estatistas reclamaron el control absoluto de la renta mientras que las posiciones que aceptaban la participación de las empresas extranjeras fueron adoptando diversos mecanismos con el propósito de incrementar el «valor retenido» dentro de las economías nacionales.

Dicho valor fue aumentando debido a la aplicación de complejos engranajes que pusieron el acento en la aplicación de imposiciones por el uso mismo de los recursos naturales, a través de cánones y/o regalías fijas o variables, según los niveles de producción; en el aumento de los impuestos a las utilidades y a las remesas de éstas al extranjero; en los tributos a las transacciones del tipo insumo-producto; en los impuestos a las exportaciones y a sobretasas a las utilidades para captar parte de los beneficios derivados de situaciones excepcionales de mercado.

A éstos se sumaron, además, mecanismos que limitaron el acceso al crédito interno y otros que impusieron límites a las remesas de utilidades así como mecanismos para favorecer a los proveedores locales mediante medidas proteccionistas. Además, si bien se aceptó la inversión extranjera, en algunos países, se estatizaron las operaciones de exportación, creándose empresas públicas de comercialización (State Trading Companies). Estas medidas fueron abolidas en la mayoría de los países de la región en los dos últimos decenios del siglo XX.

En realidad, lo que estuvo en discusión, desde inicios de la segunda mitad de este siglo, fue el papel de las empresas extranjeras

en la explotación de los recursos naturales. Se cuestionaba su apropiación de la renta, lo que fue induciendo a una mayor intervención del Estado bajo el supuesto que el ejercicio pleno de la soberanía nacional garantizaría una mejor articulación con la estructura productiva interna y condiciones más favorables de acceso a los mercados mundiales, tareas que siguen pendientes hasta la actualidad.

La institucionalidad de los mercados internacionales fue objeto de serios cuestionamientos, buscándose mecanismos de cooperación entre productores y consumidores, o sólo entre productores, que permitieran superarlos. En algunos casos se intentaron acuerdos de *mínimax* entre productores y consumidores y en otros, se buscó concretar posiciones de *zero-sum* que reflejaban solamente el interés de los productores o consumidores por separado. Las primeras asumieron que era posible encontrar un equilibrio entre lo que era mínimo para unos y máximo para otros y viceversa. En cambio, las posiciones de *zero-sum* encerraban un carácter confrontacional: lo que era bueno para unos era malo para otros, o dicho de otra forma, unos ganaban y otros perdían.

Las opciones de *mínimax* incluyeron una serie de mecanismos (*stocks* reguladores, cuotas de producción, etc.) que buscaban, en última instancia, la estabilización de los precios mientras que las de *zero-sum* pusieron énfasis en la regulación de la oferta para evitar el deterioro de los precios (OPEP). La práctica fue mostrando, poco a poco, la inviabilidad de las opciones de *mínimax*, al extremo que, en la actualidad, muy pocos acuerdos entre productores y consumidores tienen efectiva vigencia mientras que, hoy en día, sólo la OPEP ha sido capaz de afectar el curso del mercado mundial.

La institucionalidad internacional (bolsas de productos, contratos estándar, mercados de futuros, etc.) se mantuvo prácticamente invariable perdiendo importancia relativa los esfuerzos por concretar una institucionalidad alternativa que diera cabida a los productores de los países en desarrollo.

El problema del deterioro de los términos de intercambio, idea-fuerza que marcó el debate se fue quedando progresivamente sin mecanismos e instancias efectivas de negociación. Son muy pocos los países que defienden posiciones que tiendan a imponer condicionamientos al libre juego de las transacciones entre productores y

consumidores. Sin embargo, los compromisos derivados de las negociaciones ambientales ocupan un lugar preferente tanto en la agenda de las políticas nacionales como en la agenda de las Naciones Unidas y están condicionando, de diferentes maneras, tanto el acceso al patrimonio natural como a la explotación de los recursos que surgen de él. Hoy por hoy, la protección del patrimonio integral de las sociedades y particularmente el desarrollo humano, el respeto a la diversidad cultural y la conservación de la naturaleza son temas que están en la orden del día en los foros de las Naciones Unidas.

VIII.2. *Los ejes centrales del debate actual*

VIII.2.1. Cuidar la naturaleza para que ésta cuide de nosotros

Desde inicios de la década de los años noventa es cada vez más fuerte el debate sobre la necesidad de establecer inventarios y cuentas del patrimonio natural. Este debate ha contribuido a destacar la trascendencia de las cuentas patrimoniales y a precisar su significación respecto de un cambio cualitativo en los patrones de explotación, considerando los costos implícitos que experimentaría el uso del patrimonio natural.

Se insiste en que la gestión del patrimonio natural debería valorar la reducción del *stock* disponible de procesos y elementos respecto de los ingresos generados por su utilización. Desde esta perspectiva, una verdadera noción del ingreso debería considerar la sustentabilidad futura. En el debate se cuestiona, por tanto, la falsa dicotomía entre economía y medio ambiente que al ser planteada como tal podría determinar que se privilegie la generación de ingresos de corto plazo y se ponga bajo riesgo las rentas futuras.

Este enfoque advierte que los recursos naturales difieren de otros bienes al no poder ser generados por el progreso técnico aunque éste pueda sustituirlos. De allí que su relativa escasez les confiera el carácter de activos económicos capaces de generar rentas. Su deterioro o agotamiento suponen una pérdida de valor del patrimo-

nio natural por lo que habría que contabilizar qué magnitud alcanza dicho deterioro y restarla de los ingresos resultantes de su explotación.

Se plantea que el costo marginal de extracción no es el único que debería tomarse en cuenta en la explotación de los recursos naturales. Interesa también, el costo de oportunidad, que sería equivalente a la diferencia entre el precio y el costo marginal. Luego, para no perjudicar la generación futura de rentas, el precio debería ser superior al costo marginal. Esto se justifica debido a que la extracción de una unidad adicional de un recurso natural cualquiera supondría una menor unidad generadora de rentas en el futuro.

Este planteamiento va más allá que la simple organización instrumental de las cuentas patrimoniales ya que retoma la discusión sobre la configuración de los mercados mundiales en la medida en que la mayoría de los recursos naturales más significativos son «tomadores de precios», lo que podría afectar la disponibilidad de fondos para garantizar la sustentabilidad. De hecho, la formación de los precios en las bolsas mundiales no considera los costos de protección del medio ambiente ni menos aún las eventuales pérdidas patrimoniales.

Desde los años noventa se ha venido generalizando la idea de que la sustentabilidad sólo es posible si existe un equilibrio dinámico entre todas las formas de capital. Se asume que deben satisfacerse las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras. Algunos enfoques privilegian las cuestiones ambientales señalando que las sociedades deberían ser capaces de crecer y satisfacer sus necesidades perpetuando su medio ambiente, lo que implicaría imponer límites al crecimiento económico. En este sentido, el control de la demanda de recursos naturales y el reciclaje de los productos que los utilizan cobrarían especial prioridad, lo que llevaría a replantear los estilos de desarrollo mientras que otros enfoques ponen énfasis en el manejo de la oferta centrandó el problema en la relación entre la tecnología y el medio ambiente.

Vinculada a esta línea de reflexión surge otra línea de pensamiento que pone énfasis en los aspectos físicos y biológicos. Esta manera de enfocar la sustentabilidad asume que toda la vida de la

tierra forma parte de un sistema interdependiente con los componentes no vivientes del planeta y que depende de ellos (atmósfera, océanos, suelos). La sustentabilidad estaría vinculada, por tanto, a la conservación de la biodiversidad, que constituye la totalidad de los genes, especies y ecosistemas de un espacio geográfico determinado.

El desarrollo sustentable consecuentemente, sería aquel que permitiría una articulación armónica entre las necesidades de las personas y la conservación de la biodiversidad. La premisa que sustenta esta posición asume que si no se protege la estructura, funciones y la diversidad de los sistemas naturales —de los que dependen la especie humana y todas las demás— la expansión de los sistemas productivos tendería a debilitarse paulatinamente, debido a la pérdida de biodiversidad resultante de un desequilibrio entre las necesidades humanas y el medio natural en que deben ser atendidas.

El desarrollo sustentable exige proteger y usar equitativamente los recursos del patrimonio natural, sin reducir su variedad mundial ni afectar los ecosistemas, entendiendo que conservar la biodiversidad no es sólo cuestión de conservar la vida silvestre en reservas naturales, sino también, preservar los sistemas naturales de la tierra, que son los que respaldan, en última instancia, la vida humana. Se trataría pues, de cuidar la naturaleza para que ésta a su vez cuide de los seres humanos.

Este planteamiento está vinculado a otras opciones que reabren el viejo debate sobre crecimiento y desarrollo, concentrando sus reflexiones en la vinculación entre los sistemas de producción y distribución y el patrimonio natural. Para estas corrientes de pensamiento el problema no radica sólo en el crecimiento sino en sus formas y contenido; en la distribución de los beneficios; en la ocupación del territorio y en la correspondiente racionalidad ecológica del crecimiento.

El enfoque del desarrollo sustentable introdujo una perspectiva histórico-estructural prestando especial atención a las modalidades de transformación productiva. De éstos, se derivan las formas específicas de aprovechamiento del patrimonio natural y consecuentemente los impactos sobre el medio ambiente. Dicho enfoque plantea que la división internacional del trabajo no ha sido conse-

cuencia de una racionalidad ecológica que atienda la sustentabilidad del crecimiento y la distribución equitativa de sus frutos, por lo que se requiere de una redefinición de los estilos de crecimiento.

La interpretación económica del concepto de sustentabilidad, señala por otro lado, que una sociedad debería ser capaz de vivir de sus ingresos y no del consumo de sus activos. Se entiende que dicho concepto estaría implícito en la definición económica del ingreso que representa la máxima cantidad de recursos que pueden demandarse sin disminuir a su vez las posibilidades futuras de consumo. Esta línea de pensamiento pone énfasis en las limitaciones e imperfecciones del mercado para garantizar un equilibrio entre las necesidades sociales que deben atenderse, el interés de los productores y la capacidad de sustentación del patrimonio natural.

En este debate se destacan los desfases que podrían producirse debido a que los productores buscarían internalizar los beneficios y trasladar los costos a la sociedad. Por la internalización se apropiarían, sin pago alguno, de los bienes ambientales, que pertenecen a la sociedad y por la externalización a su vez, no los valorizarían cabalmente. Esto daría origen a una apropiación indebida que los mecanismos del mercado no harían transparente.

Este enfoque se contrapone a quienes aludiendo a los efectos negativos que podría tener la fijación de normas muy rígidas para garantizar la sustentabilidad prefieren que sea el mercado el que determine las condiciones de acceso al patrimonio natural. Los partidarios del mercado asumen que la relativa escasez generaría respuestas a través de sustitutos, cambios tecnológicos y variaciones en el nivel de precios, que valorizarían mejor el cuidado del patrimonio natural.

Los años noventa del siglo XX marcan un periodo muy importante en América Latina, respecto de la definición de normas ambientales y de la progresiva incorporación de tecnologías para prevenir y controlar los impactos sobre el patrimonio natural. Además, la cuestión ambiental ha devenido en una bandera de lucha que supera las fronteras de las naciones para convertirse en uno de los puntos básicos de la agenda mundial.

A nivel internacional existe cada vez mayor conciencia de que el actual estilo de desarrollo podría provocar una crisis que sería a la

vez ecoambiental (agotamiento progresivo de la base de recursos naturales y reducción de la capacidad de recuperación de los ecosistemas) y ecopolítica, es decir, relacionada con los factores de poder que determinan la explotación de los recursos, situación que amenazaría la estabilidad de la civilización contemporánea⁸.

En realidad, los acuerdos adoptados en los foros de las Naciones Unidas están consolidando lo que podría llamarse un «Nuevo Orden Ambiental Internacional» que se orientaría a transformar las modalidades de acceso y usufructo vinculadas a la explotación del patrimonio y los recursos naturales. El camino hacia ese nuevo orden no deja de tener dificultades como lo prueban las dificultades por las que atravesó el Protocolo de Kyoto y el camino recorrido de allí hasta Bali.

La normatividad internacional tendrá cada vez mayor influencia en el comercio de los recursos naturales, existiendo ya claras evidencias sobre la eventual aplicación de represalias comerciales por motivos ambientales. Se insiste por eso, en la necesidad de crear instancias de negociación internacionales, considerando que las causas fundamentales del deterioro del medio ambiente son las modalidades insostenibles de producción y de consumo que tienen lugar principalmente en los países industrializados. Se fundamenta esta posición en el hecho de que la transformación productiva va a continuar y es, además, una aspiración de los países en desarrollo, lo que obligaría a diseñar caminos para que no se ponga en cuestión el derecho, de éstos, a un mayor bienestar sin comprometer la sustentabilidad.

Si bien la globalización de la economía mundial induciría a la construcción de un «Nuevo Orden Ambiental Internacional», para

⁸ Al respecto, el Banco Mundial estima que para el año 2030 el número de habitantes del planeta llegaría a 8.900 millones de personas frente a los 5.300 millones registrados a inicios del decenio de los años noventa. En este escenario, la producción de alimentos debería duplicarse mientras que la producción industrial y el uso de la energía tendrían que triplicarse lo que exigiría utilizar tecnologías más limpias y sustentables, siendo particularmente importantes la incorporación de energías nuevas y renovables y el uso eficiente de la energía. Para enfrentar estos desafíos se requieren políticas que garanticen la sustentabilidad en el mediano y largo plazo, que empiezan hoy, para no comprometer el bienestar de las futuras generaciones.

que éste sea equitativo debería basarse en el equilibrio de las opciones de transformación productiva. Los países que por su adelanto tecnológico tienen la posibilidad de disfrutar de mayores niveles de bienestar, otorgando además, una mayor ponderación a la protección del medio ambiente no deberían hacerlo en desmedro de las condiciones de bienestar de los países que no están a la vanguardia del cambio tecnológico. Sólo disminuyendo los abismos existentes respecto de la incorporación del progreso técnico sería posible una localización más equilibrada de los beneficios de la transformación productiva.

VIII.2.2. Recursos naturales y competitividad

La delimitación de las ventajas competitivas del patrimonio natural está estrechamente vinculada a los avances que se producen en la ciencia y la tecnología. El progreso técnico permite disponer de instrumentos para conocerlo y comprender las leyes que gobiernan el equilibrio de los diversos procesos y elementos de la naturaleza, por lo que su incorporación cumple un papel fundamental en el aprovechamiento de las ventajas comparativas de origen natural.

El desarrollo tecnológico y su interacción y compatibilidad con los elementos y procesos naturales, dan origen, justamente, a un concepto mucho más riguroso sobre los valores de uso y de cambio de los recursos naturales. Éstos no se deberían determinar sólo considerando su utilidad y escasez sino también el valor de las externalidades que pudieran generarse, lo que implica involucrar también el costo de su transformación productiva y consumo sustentables en el tiempo.

Al introducir el problema de la sustentabilidad de la explotación del patrimonio natural, ingresamos en el marco conceptual de lo que la CEPAL ha denominado la «competitividad auténtica». Ésta sería también, relativa y variable en el tiempo en la medida que es un resultado de la incorporación del progreso técnico. En este sentido, la «competitividad auténtica» debería concebirse bajo estándares de sustentabilidad, que están en movimiento y que dependen de patrones de referencia, más o menos exigentes, según se in-

corporen los avances de la ciencia y la tecnología en el aprovechamiento de las ventajas naturales.

La «competitividad auténtica» se apoya en el uso racional de los factores productivos involucrados. Por tanto, la competitividad no puede basarse en externalidades, que reduciendo los costos de operación terminen limitando o afectando la integridad del patrimonio natural; y menos aún en subsidios al capital o en remuneraciones por debajo de la efectiva productividad del trabajo. En estos casos la competitividad no sería «auténtica» sino «espúrea», de acuerdo al pensamiento de la CEPAL.

La competitividad podría definirse como la capacidad de ocupar los espacios más dinámicos del mercado en proporciones cada vez más crecientes y en condiciones que, por lo menos, iguallen el uso más eficaz de los factores productivos, bajo similares exigencias de calidad y oportunidad. La noción de «competitividad» encierra un carácter procesal que involucra una serie de situaciones que tienen que ver con los conceptos de «posicionamiento» y «participación», que son variables en el tiempo. El primero alude al grado de dinamismo de la demanda mientras que la participación se refiere a la capacidad de reacción de la oferta para satisfacer la demanda.

Son las diferentes situaciones de «posicionamiento» y «participación» las que definen el estado de la competitividad. Los productores son eficientes, y por ende competitivos, si son capaces de atender en proporciones crecientes mercados con una demanda muy dinámica.

El control del conocimiento condiciona los valores de uso y de intercambio, y en consecuencia, define el tipo de posicionamiento. En este sentido, la capacidad de negociación está condicionada por el tipo de posicionamiento. A su vez, el desarrollo productivo implica reducción de costos de explotación pero también cambios en el consumo y en la intensidad de uso de los recursos naturales. El deterioro en el posicionamiento y en la participación depende, por ello, del cambio tecnológico que supone destrucción y creación de ventajas naturales funcionales al estado del progreso técnico y por tanto de la transformación productiva. El posicionamiento (dinamismo de la demanda) de los recursos naturales depende de su grado de funcionalidad con los complejos productivos internacionales

mientras que la participación depende de la calidad y de los costos de extracción y transporte.

Podría ocurrir que el posicionamiento fuese favorable pero la participación reducida, lo cual daría cuenta de una situación de oportunidades perdidas. Éstas podrían resultar, entre otras, de la falta de capitales para poner en explotación los recursos; de restricciones al uso de financiamiento externo; de barreras físicas o de costos elevados de infraestructura para acceder a los recursos. Asimismo, se podría presentar una situación de vulnerabilidad cuando el posicionamiento ocurre en mercados de lento crecimiento y existe una elevada participación. Por último, también podrían presentarse casos en que tanto el posicionamiento como la participación fuesen desfavorables lo que debería inducir a retirarse del mercado.

VIII.2.3. Ventajas naturales, investigación y desarrollo

El problema del dinamismo del comercio internacional y el deterioro de los términos de intercambio continúa siendo objeto de debate. Esta preocupación sigue teniendo vigencia a pesar de que, en las últimas dos décadas, se debilitaron los mecanismos de coordinación y de cooperación. La cuestión se inserta en el debate sobre el dinamismo de las exportaciones de productos basados en recursos naturales y sobre el intercambio desigual, asunto que incluye también, las modalidades de acceso a los mercados y las pautas de contratación comercial.

Destacan entre los temas institucionales el reducido desarrollo de los canales nacionales de comercialización internacional; el proteccionismo de los países desarrollados y la vigencia de cláusulas comerciales lesivas al interés de los países en desarrollo. Respecto a estos problemas, se ha insistido en la necesidad de contar con una mayor participación de los países en desarrollo en la institucionalidad de los mercados de materias primas.

Quienes ponen mayor énfasis en la competitividad internacional, han llamado la atención sobre la erosión de las ventajas naturales. Se advierte que las ventajas basadas en la explotación del patrimonio natural deben afrontar no sólo el menor dinamismo de las

transacciones internacionales de productos básicos sino también, un acelerado proceso de sustitución y de reducción de la ponderación de los componentes naturales dentro de los bienes manufacturados. Esta posición destaca el cada vez más intenso fenómeno de relativización de las ventajas naturales debido al progreso técnico, que se traduce en la menor participación de los productos básicos en el comercio internacional, debido a la reducción en la intensidad en el uso de recursos naturales. Ello tendería a debilitar el crecimiento de la demanda de productos básicos lo que traería como consecuencia la disminución de los precios en el largo plazo.

Si bien el debate pone atención en los nuevos contenidos del paradigma tecnológico prevaleciente, indicando que la reestructuración productiva apuntaría a la sustitución y reducción del consumo de los recursos naturales por unidad de producto, y al desarrollo de nuevos materiales, otras voces señalan que el nuevo paradigma tecnológico también tendería a transformar las condiciones de explotación de los recursos naturales, identificando nuevas posibilidades de explotación del patrimonio natural.

La erosión de las ventajas naturales no surgiría sólo del acelerado desplazamiento de los materiales convencionales sino también por la incapacidad para incorporar las nuevas tecnologías. En este sentido, la incorporación y difusión del progreso técnico ofrecería también un margen importante para la reducción de los costos en la explotación, lo que permitiría enfrentar la demanda de los nuevos materiales ya que el efecto de sustitución dependería del nivel de los precios relativos.

En el debate se advierte que la elasticidad de ingreso de la demanda de una buena parte de los productos vinculados a la explotación de recursos naturales es menor que la de los productos manufacturados. Por tanto, el mayor grado de desarrollo de los países traería como resultado una menor demanda relativa de bienes basados en recursos naturales y una mayor demanda de manufacturas, lo cual contribuirá al deterioro de las rentas de explotación en el largo plazo.

En el eje del debate se encuentra el papel central del progreso técnico. Si bien su dinámica expresaría un proceso permanente de erosión de las ventajas naturales no debería olvidarse que éste per-

mitiría también un sustantivo avance en la prospección, exploración y explotación de nuevos recursos naturales. La atención debería concentrarse, por tanto, en una mayor articulación entre la dotación de recursos naturales y la investigación y desarrollo de sus potencialidades, así como en garantizar la incorporación de nuevas tecnologías que permitan revalorizar las ventajas naturales y descubrir las nuevas potencialidades del patrimonio natural.

VIII.2.4. Ejes conceptuales para construir una nueva agenda

Es posible, dada la creciente importancia de los países desarrollados en la producción y consumo de productos basados en la explotación del patrimonio natural —que tienen efectos muy significativos sobre la biodiversidad y la contaminación ambiental— que dichos países pudieran concertar, con los países en desarrollo, una nueva agenda para la cooperación internacional en los recursos naturales.

Tal vez lo más importante para que pueda concretarse esta iniciativa de cooperación es que los países —tanto desarrollados como en desarrollo— delimiten claramente la «Responsabilidad Social del Estado» (RESE) en la gestión de los recursos naturales.

Las exigencias de la sociedad civil para poner límites al impacto de la demanda externa sobre el patrimonio natural de los países en desarrollo son cada vez mayores. Se trata de armonizar la valoración exógena de nuestras ventajas comparativas con nuestra valoración endógena, interesada, no solamente en las oportunidades comerciales, sino también en la preservación del patrimonio natural.

No es, por tanto, un problema de oferta y demanda en los términos convencionales. Desde el punto de vista de los países de la región, este planteamiento exigiría disponer de una capacidad endógena de valorización del patrimonio natural. Ello es fundamental para delimitar las fronteras entre la conservación, la explotación y la protección que son conceptos dinámicos en el tiempo y que tienen exigencias acordes con el avance del progreso técnico, que controlan los países desarrollados. De allí la importancia de fortalecer la cooperación internacional.

CUADRO 1. *Temas para una nueva agenda mundial sobre los recursos naturales*

-
1. Establecimiento de mecanismos de cooperación para lograr un equilibrio entre las valoraciones endógena y exógena de los recursos naturales.
 2. Fijación de políticas y mecanismos operativos que permitan una clara compatibilidad entre la explotación de los recursos naturales y la «competitividad auténtica».
 3. Perfeccionamiento de las formas de contratación comercial introduciendo el concepto de «cotización sustentable» para los «commodities» basados en recursos naturales.
 4. Definición de criterios para establecer la corresponsabilidad entre los productores y consumidores de recursos naturales respecto de la conservación de la naturaleza y el cuidado del medio ambiente y constitución de un «Fondo Mundial para el Manejo y Superación de los Pasivos Ambientales».
 5. Definición de las bases institucionales para la transición hacia una nueva civilización energética, a partir de un ajuste petrolero mundial.
-

FUENTE: Fernando Sánchez Albavera (2005).

La agenda debería poner énfasis en el patrón de explotación, introduciendo como eje de la discusión el problema de la sustentabilidad y de la contabilización efectiva del patrimonio involucrado en la explotación de los recursos naturales. Se debería cuestionar el sesgo extractivo derivado del predominio de una valoración exógena del patrimonio natural. En este sentido un equilibrio entre la valoración externa, que impulsa la demanda y la valoración endógena, que debe ser prudente en la dimensión de la oferta, deberían privilegiar la integridad patrimonial, lo que supone una articulación virtuosa con el territorio y un equilibrio entre todas las formas de capital (natural, humano, cultural, financiero, etc.). Esto es fundamental para que el patrón de explotación sea sostenible.

El equilibrio entre lo endógeno y lo exógeno es fundamental para garantizar la estabilidad de las inversiones en el largo plazo. Se trataría, por tanto, de establecer mecanismos de coordinación y consulta, en el que participen tanto el Estado como las organizaciones empresariales. Debe aclararse, sin embargo, que el ejercicio de

la «Responsabilidad Social Empresarial» no debería suponer que se relaje o aminore la «Responsabilidad Social del Estado».

Durante muchos años una idea recurrente en la mayoría de los países en desarrollo es que las transacciones de los mercados de recursos naturales no expresan, efectivamente, el libre juego de la oferta y la demanda, en la medida que éstos se insertan en mercados oligopólicos o que son relativamente «administrados» según los intereses de las empresas transnacionales.

La demanda externa de los «commodities» está muy influenciada por «operaciones especulativas» o por la concertación entre los principales actores del mercado y expresa, sin duda, un mercado que es imperfecto. Antes de hablar de «precio justo», que tiene un contenido ético, lo que debería discutirse es el concepto de «cotización sustentable», es decir, aquella que, además de la cotización de referencia internacional, incluya una «tasa de sustentabilidad» para conservar la naturaleza y cuidar del medio ambiente pero, sobre todo, para remediar también los pasivos ambientales del pasado, resultantes de la aplicación de tecnologías inferiores a las que existen hoy en día y que son más compatibles con el desarrollo sostenible. Esta «tasa de sustentabilidad» tendría que ser definida de común acuerdo entre productores y consumidores. Es importante que estos últimos asuman sus responsabilidades.

Resulta también necesario discutir sobre la posibilidad de un «ajuste energético mundial», en el marco del Protocolo de Kyoto y como colofón de las preocupaciones que se manifestaron en la Cumbre Mundial de Bonn (2005) sobre energías renovables. Este ajuste tiene que involucrar al petróleo ya que su explotación y consumo, por los efectos contaminantes que tienen, son demasiado importantes para dejarlas en manos del mercado. El «ajuste» requeriría discutir la posibilidad de ir hacia un mercado administrado que permita la estabilidad de los precios, asunto que interesa tanto a productores como consumidores.

El precio del petróleo debería incluir las externalidades que genera su consumo, para estimular el desarrollo progresivo de una nueva civilización energética, basada en un consumo creciente de energías renovables. Ello es fundamental para lograr los propósitos

centrales del Protocolo de Kyoto y debería ser uno de los logros más importantes de las Metas del Milenio.

Los cinco aspectos que se incluyen en el cuadro 1, deberían ser asumidos por una coalición de «ancha base», formada por gobiernos, empresas y organismos no gubernamentales (ONG) de la sociedad civil mundial. Los asuntos que proponemos requieren de un análisis muy riguroso y de una amplia discusión pero no cabe duda que, de una u otra forma, constituirán, en el futuro más cercano, los ejes centrales para propiciar la conservación, protección y aprovechamiento sustentables del patrimonio natural de nuestras sociedades.

BIBLIOGRAFÍA

- BID-INTAL (Banco Interamericano de Desarrollo-Instituto para la Integración de América Latina) (1990): «Biotecnología: políticas nacionales y proyectos en países seleccionados de América Latina».
- CAF (Corporación Andina de Fomento) (2003): *An Analysis of Markets for the Utilization of Biodiversity Platforms through Technology Applications in the Andean Region*, Biotechnology Centre of Excellence Corporation, Massachussets, abril.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2004): *Fuentes renovables de energía en América Latina y el Caribe: situación y propuestas de políticas*, LC/L.2132, Santiago de Chile.
- CEPAL/UNEP (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/United Nations Environment Programme – Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente [PNUMA]) (2002): *The Sustainability of Development in Latin America and the Caribbean: Challenges and Opportunities*, Santiago de Chile, julio.
- COCHILCO (Comisión Chilena del Cobre) (2007): *Bonanza minera: oportunidades y riesgos*, Santiago, Chile.
- (2006): *Resumen de desarrollo e innovación tecnológica minera en América Latina: Estudio de casos*, Santiago, Chile.
- (2003): *Anuario estadísticas del cobre y otros minerales 1993-2007*, Santiago, Chile
- De Ferranti, David, et al. (2002): *From Natural Resources to the Knowledge Economy: Trade and Job Quality*, The World Bank, Washington DC.

- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación) (2003-2007): *FAO Statistical Database*.
- Gligo, Nicolo (2001): *La dimensión ambiental en el desarrollo de América Latina* (CEPAL), Santiago de Chile, mayo.
- International Energy Agency (IEA) (2001-2007), *World Energy Outlook*.
- Jouravlev, Andrei (2004): «Los servicios de agua potable y saneamiento en el umbral del siglo XXI», CEPAL, *Serie Recursos Naturales e Infraestructura*, núm. 74, LC/L.2169-P, Santiago de Chile.
- López, Ramón (2000): «Recursos verdes en América Latina: Mecanismos de sustentabilidad», en Donald Brean y Manuel Glave (eds.), *Recursos naturales y desarrollo, un diálogo canadiense latinoamericano*, pp. 354-390, CIEPLAN y Consorcio de Investigaciones Económicas, Lima.
- Marchac, Patricia (2000): «Bosques e industria forestal, con referencia particular a América del Sur», en Donald Brean y Manuel Glave (eds.), *Recursos naturales y desarrollo, un diálogo canadiense latinoamericano*, CIEPLAN y Consorcio de Investigaciones Económicas, Lima.
- Myers, Norman (1991): «El bosque tropical: La desaparición del bosque», en Jonathon Porritt, *Salvemos la Tierra*, México DF, Aguilar.
- Organización Panamericana de la Salud (OPS) (2001): *Informe regional sobre la evaluación 2000 en la región de las Américas: agua potable y saneamiento, estado actual y perspectivas*, Washington DC.
- (1990), *Situación del abastecimiento de agua potable y del saneamiento en la región de las Américas al finalizarse el decenio 1981-1990, y perspectivas para el futuro*, vol. 1, Washington DC.
- Pearse, Peter (2000): «Políticas para el desarrollo sustentable de la pesca marina», en Donald Brean y Manuel Glave (eds.), *Recursos naturales y desarrollo, un diálogo canadiense latinoamericano*, pp. 413-431, CIEPLAN y Consorcio de Investigaciones Económicas, Lima.
- Peña, Humberto (2003): «Crisis y catastro del agua en América Latina y las comunicaciones», IV Seminario-Taller Internacional «*Agua, Salud Ambiental y Comunicaciones*» (Santiago de Chile, 18 al 20 de junio).
- y Miguel Solanes (2002): «Gobernabilidad del agua en las Américas, una tarea inconclusa», Foro Temático, del Foro «*Agua para las Américas en el Siglo XXI*» (Ciudad de México, México, 8 al 11 de octubre) (<http://www.gwpcentroamerica.org/docs/gwp08.pdf>).
- Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, PNUMA (2005-2006): *Perspectivas del medio ambiente mundial*.
- Sánchez Albalera, Fernando (2000): «El boom de las inversiones mineras en América Latina en la década de los noventa», en Donald Brean y Manuel Glave (eds.), *Recursos naturales y desarrollo, un diálogo canadiense latinoamericano*, CIEPLAN y Consorcio de Investigaciones Económicas, Lima.

- (2004a): «Obstáculos para el desarrollo de las energías renovables», *Chile Sustentable*, Santiago de Chile.
 - (2004b): *El desarrollo productivo basado en la explotación de los recursos naturales*, Serie Recursos Naturales e Infraestructura, núm. 86, CEPAL, Santiago, Chile.
 - (2004c): *Bases conceptuales para la elaboración de una nueva agenda sobre los recursos naturales*, Serie Recursos Naturales e Infraestructura, núm. 89, CEPAL, Santiago, Chile
 - (2005): «La minería peruana en el siglo XX y el reciente “boom” de inversiones», en *Minería y Desarrollo*, Foro de Economía de Minerales, Ediciones Universidad Católica de Chile.
 - (2006): «América Latina y la búsqueda de un nuevo orden energético mundial», *Nueva Sociedad*, Buenos Aires, Argentina.
 - y Alejandro Vargas (2005): *La volatilidad de los precios del petróleo y su impacto en América Latina*, Serie Recursos Naturales e Infraestructura, núm. 100, CEPAL, Santiago, Chile.
 - y Larde Jeanette (2006): *Minería y competitividad internacional en América Latina*, Serie Recursos Naturales e Infraestructura, núm. 109, CEPAL, Santiago, Chile.
- Sasson, Albert (1993): *Biotechnologies in Developing Countries: Present and Future*, vol. 1, «Regional and National Survey», UNESCO, París.
- Solleiro, José Luis y Rosario Castañón (1999): «Technological Strategies of Successful Latin American Biotechnological Firms», en *Electronic Journal of Biotechnology*, vol. 2, núm. 1, Universidad Católica de Valparaíso, Chile.
- Thrupp, Lori Ann *et al.* (1995): *Cosechas dulces con sabor amargo. La paradoja de las cosechas latinoamericanas en los mercados mundiales*, Colombia, World Resources Institute/Fundación para la Educación Superior.
- United Nations Conference on Trade and Development, UNCTAD (2002-2007): *Handbook of Statistics 2002*.
- United Nations Environment Programme/International, Union for the Conservation of Nature/World Bank/World Resources Institute (2003): *World Resources (2002-2006)*, Washington DC.
- World Bureau of Metal Statistics (2003-2006): *World Metal Statistics Yearbook*.
- WRI/UICN/PNUMA (Instituto de Recursos Mundiales, Unión Mundial para la Naturaleza y Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente) (1992): «Estrategia Global para la Biodiversidad», Nueva York.

9. RECURSOS NATURALES, MEDIO AMBIENTE Y BIODIVERSIDAD: LA CONTRIBUCIÓN, LAS RESPONSABILIDADES Y LAS DEMANDAS DE AMÉRICA LATINA

PASCAL OLIVIER GIROT *

Para la civilización que dice ser occidental y cristiana, la naturaleza era una bestia feroz que había que domar y castigar para que funcionara como una máquina, puesta a nuestro servicio desde siempre y para siempre. La naturaleza, que era eterna, nos debía esclavitud.

EDUARDO GALEANO, *Úselo y tírelo*

I. AMÉRICA LATINA: UNA PARADOJA ENTRE DIVERSIDAD Y DESIGUALDAD

La naturaleza de América Latina ha sido tan pródiga que, a pesar de siglos de inserción al mercado mundial y de explotación intensiva de su base de recursos naturales, aún ostenta una extraordinaria diversidad biológica y cultural. Constituye una de las regiones más biodiversas del mundo y goza de una envidiable dotación en recursos hídricos y energéticos. Sin embargo, la distribución de esta riqueza no ha sido la más equitativa, y América Latina tiene la dudosa reputación de ser una de las regiones del mundo con mayor inequidad social. La historia política de América Latina también ha contribuido a la fragmentación territorial y social, ensanchando el abismo entre ricos y pobres, entre los que tienen y los que no.

Este ensayo busca valorar, en un primer tiempo, el significado del extraordinario patrimonio natural de América Latina. Desde cualquier punto de vista, este continente es una potencia mundial en términos de su dotación en biodiversidad y en recursos hídricos. Sin embargo, la persistencia de condiciones de inequidad social limita el acceso de la mayoría de la población latinoamericana a los beneficios de una gestión sostenible de su patrimonio natural. En

* Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN).

un nuevo contexto geopolítico, los últimos años han visto agudizarse la rivalidad entre estados y empresas transnacionales para controlar recursos naturales y energéticos de importancia estratégica presentes en la región. Esta rivalidad se expresa en la acelerada expansión de monocultivos energéticos o agrocombustibles, en la lucha por lograr concesiones petroleras y de gas natural en los nuevos yacimientos de Brasil y de Bolivia y en crecientes conflictos en torno al uso de recursos hídricos en cuencas compartidas. La región latinoamericana deberá en un futuro elegir entre diferentes modelos de gobernanza¹ y diferentes caminos, hay responsabilidades emergentes frente a demandas divergentes.

En el contexto de los objetivos de la agenda de los bicentenarios, este ensayo pretende abordar los temas emergentes en América Latina en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible. En particular, se busca esclarecer la relación existente entre el conocimiento tradicional y la conservación de la biodiversidad, en un contexto de apertura comercial (TLC, Acuerdo de Asociación Centroamérica-Unión Europea) en que las normas de propiedad intelectual y de obtenciones vegetales dominan la agenda de desarrollo de los países. Por otro lado, este ensayo intenta sintetizar los impactos futuros del cambio climático por subregiones, perfilando los posibles cambios que operarán en los ecosistemas de la región, y analizará los retos que implican incorporar estrategias de adaptación en una agenda de desarrollo. Finalmente, se aborda la posición, expectativas y estrategias de negociación de América Latina respecto a la agenda ambiental multilateral, como parte de la inserción de la región en las relaciones internacionales y en el escenario de la globalización.

En un contexto como el actual, este ensayo busca abordar las siguientes preguntas: ¿Cuál es la contribución del patrimonio natural al desarrollo de la región latinoamericana? ¿Quién custodia estos

¹ Gobernanza se entiende como «las interacciones entre las estructuras, procesos y tradiciones que determinan cómo se ejercita el poder, cómo se toman las decisiones sobre asuntos que preocupan a la gente, y cómo los ciudadanos y otros interesados directos pueden expresarse», citado de UICN (2005): *Benefits beyond Boundaries, Proceedings of the Vth World Parks Congress*, IUCN, Gland, Suiza.

bienes públicos naturales y culturales, tangibles e intangibles? ¿Cómo inciden las condiciones de inequidad en la adecuada gobernanza de estos recursos de bien público? ¿Existen nuevas figuras y modelos de gobernanza que permiten por un lado aprovechar los extraordinarios recursos energéticos que ofrece la región, sin menoscabo de las capacidades de los ecosistemas de seguir brindando bienes y servicios ambientales para el bienestar de las mayorías? ¿Qué presiones nuevas vendrán a ejercer los procesos de apertura comercial en el marco de la globalización sobre la base finita de recursos naturales y energéticos? ¿Cómo puede encarar la región el reto del cambio climático, y cuáles son las opciones de adaptación en un contexto de crecientes condiciones de vulnerabilidad social y económica?

II. EL CONTEXTO LATINOAMERICANO: TENDENCIAS Y DERROTERO

El Caribe, Mesoamérica y Suramérica abarcan una proporción considerable de la biodiversidad del mundo. Comprende 5 de los 12 países megadiversos del mundo, que juntos albergan un 40% de todas las especies, vegetales y animales del planeta. Más de 20.000 especies endémicas de plantas existen en los Andes Tropicales, representando un 6,7% del total mundial². Pero solo una cuarta parte de estas áreas andinas se encuentran en su condición original o bajo alguna forma de protección, el resto se encuentra transformado en paisajes productivos y otros usos.

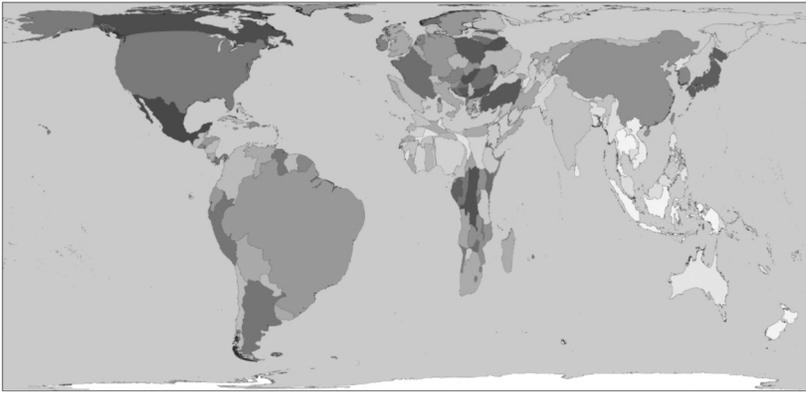
La contribución de América Latina a la diversidad de paisajes, ecosistemas y especies es única. Pocos continentes abarcan tantos extremos climáticos, de ambos lados de la línea ecuatorial, y por esta razón América Latina presenta una extensa diversidad de ecoregiones, desde arrecifes coralinos hasta desiertos, y desde bosques tropicales bajos hasta fríos ecosistemas montañosos y estepas. La Cordillera de los Andes es la cadena de montañas más larga del

² PNUMA (2000), citado en PNUMA, GEOLAC (2004).

mundo con 7.250 km de longitud, y el Sistema Arrecifal Mesoamericano frente a la Península de Yucatán es la segunda barrera de arrecife coralino más grande, después de Australia.

La responsabilidad de los pueblos latinoamericanos de custodiar y cuidar esta extraordinaria diversidad ha sido demostrado de múltiples maneras. Latinoamérica tiene alrededor de 4.000 áreas protegidas, con una superficie mayor a 4 millones de km², es decir, más del 18% del territorio terrestre de la región. Estas cifras representan el 4% del número de áreas pero el 20% en cuanto a la extensión de todas las áreas protegidas del mundo. Sin duda, Latinoamérica constituye una de las más dinámicas y comprometidas con el establecimiento y manejo de áreas protegidas a nivel mundial³.

MAPA 1. *Biocapacidad mundial*



FUENTE: Worldmapper, SASI Group (University of Sheffield) y Mark Newman (University of Michigan).

La región cuenta con siete de los diez países que poseen los bosques más ricos del mundo y que cubren más de mil millones de hectáreas, equivalente al 46% de la superficie terrestre de la re-

³ Declaración de Bariloche, II Congreso Latinoamericano de Parques y otras Áreas Protegidas.

gión⁴. El bosque lluvioso del Amazonas aún es la mayor área continua de bosques del mundo. Entre 2000 y 2005, se estima que se perdieron cerca de 5 millones de hectáreas de bosques, un área del tamaño de Costa Rica⁵. A este ritmo, Suramérica está perdiendo anualmente el 0,29% de su cubierta forestal, en tanto que el Caribe pierde el 0,92% y Centroamérica el 1,23%. La deforestación, junto con las prácticas agrícolas no sostenibles, contribuye también a la degradación acelerada de la tierra. El Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) estima que el 45% de las tierras cultivadas, el 14% de los pastizales, y el 13% de tierras boscosas en América Latina están afectadas por algún grado de degradación. La región andina representa el 8% de las tierras que sufren desertificación en América Latina, especialmente en las regiones áridas y semiáridas del sur de Perú, Bolivia y Chile⁶.

América Latina es, además, el centro de origen para muchas especies domesticadas de importancia transcendentales para la agricultura y la seguridad alimentaria del mundo, tales como la papa, el tomate y el maíz. La región de América Latina y el Caribe cuenta además con las mayores reservas de tierra cultivable del mundo, estimadas en 576 millones de hectáreas y equivalentes a casi un 30% de su territorio de 1.995 millones de hectáreas. De un total de 1.900 millones de hectáreas de suelos degradados en el planeta, la región ocupa el tercer lugar, después de Asia y África, con aproximadamente un 16%. En Mesoamérica, la degradación de tierras afecta el 26% del total de tierras agrícolas, estimado en 63 millones de hectáreas⁷.

América Latina dispone de un tercio de todas las aguas continentales del mundo en volumen. Esta extraordinaria dotación en recursos hídricos contrasta con las demandas insatisfechas por el acceso al agua, ya que se estima que hoy día 77 millones de personas carecen de acceso a agua potable y 100 millones a saneamiento. En esta

⁴ PNUMA, GEOLAC (2004).

⁵ *Ibid.*

⁶ PNUMA (2003): *Geo Andino 2003: Perspectivas del Medio Ambiente*, México, PNUMA/Comunidad Andina.

⁷ Gómez y Gallopín (1995), citados en PNUMA, GEOLAC (2004).

región se ubica el río más grande del mundo (el Amazonas, que drena 8,14 millones de km² en ocho países) y la cuarta cuenca más grande (Paraguay-Paraná-La Plata, que drena 2,58 millones de km² en cinco países). El área caribeña y costera de Centroamérica alberga importantes ecosistemas marinos y costeros, incluyendo el segundo sistema de arrecifes coralinos más grande del mundo, a lo largo de la costa caribeña de México y Belice. Los grandes ecosistemas marinos del Pacífico Ecuatorial proveen una de las áreas de pesca más productivas del mundo e incluye cuatro sitios de Patrimonio Marino Mundial (Galápagos, Coiba, Isla del Coco y Malpelo).

La agricultura es un importante factor en la sobreexplotación de los recursos hídricos, y en el abuso de agroquímicos y fertilizantes que tienden a cargar de nutrientes (eutrofización) a los ecosistemas costeros y de agua dulce. En particular, un diagnóstico mundial de aguas internacionales (GIWA) reveló que el litoral pacífico de Centroamérica es un foco de contaminación significativo por exceso de nutrientes en las aguas costeras. Este forzamiento de nutrientes genera respuestas biológicas, como los brotes de algas tóxicas, que a su vez afecta a las comunidades costeras de la región⁸.

La extraordinaria diversidad ecológica de América Latina se refleja en su singular diversidad cultural, con 15% del total de los 556 millones de habitantes considerados indígenas. Este diverso patrimonio cultural se refleja también en la amplia gama de grupos étnicos y lingüísticos unidos en Meso y Suramérica por el uso común del español y el portugués. Sólo en Guatemala, existen más de 17 grupos lingüísticos, que corresponden al 60% de la población total del país. A pesar de esto, mucho del conocimiento tradicional sobre la biodiversidad se está perdiendo, y en particular sobre la agrobiodiversidad. Como resultado, la desigualdad frente a la seguridad alimentaria sigue causando estragos generacionales.

Latinoamérica ha registrado importantes progresos en materia de salud materno-infantil, con una reducción a la mitad de la tasa de mortalidad infantil entre 1990 (55‰) y 2006 (26‰)⁹. Sin embargo,

⁸ Global International Waters Assessment (GIWA), 2006.

⁹ World Bank, *Regional Fact Sheet from the World Development Indicators*, 2008.

se estima que la desnutrición infantil crónica en América Latina y el Caribe sigue afectando a 8,8 millones de niños menores de 5 años, es decir, el 16% de la población de esa edad, según datos de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y el Programa Mundial de Alimentos (PMA)¹⁰. Estas tendencias confirman la persistencia de condiciones de inequidad que marcará sin duda las generaciones futuras de latinoamericanos.

III. LA INEQUIDAD, LA CONCENTRACIÓN DE LA RIQUEZA Y ESCENARIOS DE RIESGO FUTURO

La historia política de América Latina también ha contribuido a la fragmentación territorial y social. Las estadísticas comprueban que es una de las regiones más inequitativas del mundo en la distribución de la riqueza. El 10% de la población más rica percibe cerca del 47% del ingreso total de la región, y a la inversa, al 20% de la población más pobre le corresponde solamente el 4% del ingreso total.

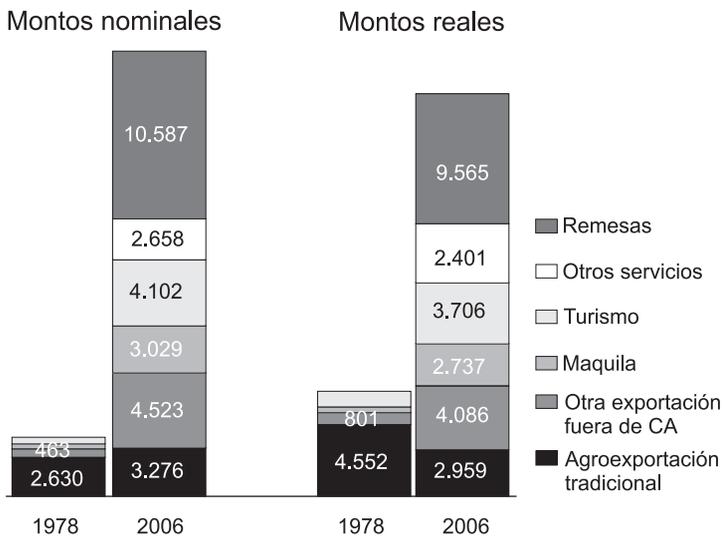
Se estima que existen más de treinta billonarios declarados en la región latinoamericana. La afluencia también constituye un motor de degradación ambiental, al contribuir con prácticas productivas y sobre todo a patrones de consumo insostenibles. Brasil y México pertenecen al G20 como economías emergentes, siendo respectivamente la novena y doceava economías mundiales por su tamaño. Sin embargo, casi la mitad de la población de América Latina (más de 226 millones de personas) se considera en condición de pobreza. Esta inequidad tiene consecuencias profundas en términos del acceso a la tierra y los recursos, así como el acceso a servicios básicos como atención sanitaria, educación e infraestructura. Frecuentemente, los procesos de degradación ambiental completan el ciclo

¹⁰ Datos provenientes del Centro de Noticias de la ONU, el sitio web es: <http://www.un.org/spanish/News/fullstorynews.asp?newsID=6787&criteria1=Latina&criteria2=ninos>.

vicioso de pobreza y cambio ambiental. Las poblaciones rurales pobres, cuyos medios de vida dependen de la productividad de los ecosistemas, son ciertamente las más vulnerables a los impactos de la degradación ambiental.

Ante una creciente degradación ambiental, y la ausencia de oportunidades de empleo en zonas rurales, muchos de los pobres rurales se ven obligados a emigrar a la ciudad y más allá. Latinoamérica exporta su gente, y este fenómeno masivo deja muchas veces a las comunidades de origen fragilizadas, en donde mujeres jefe de hogar son la mayoría. No obstante, el aporte económico de la diáspora de emigrantes latinoamericanos es un influjo económico de primera importancia, sobre todo en los países del Caribe y Centroamérica. Hoy en día, las remesas son la principal fuente de divisas de muchos países centroamericanos, son casi 10 mil millones de

FIGURA 1. *El peso de las remesas en las economías centroamericanas 1978-2006* (Montos nominales en millones de dólares corrientes y montos reales en millones de dólares del año 2000 según el índice de precios de exportaciones de Estados Unidos)



FUENTE: PRISMA, 2008.

dólares en términos reales que envían anualmente miles de migrantes a sus familias (véase figura 1)¹¹.

La mayoría, el 76%, de los 556 millones de habitantes de la región vive actualmente en las ciudades, ya que América Latina es una de las regiones más urbanizadas en el mundo. Dos de las diez ciudades más pobladas del mundo, São Paulo (núm. 3) y Ciudad de México (núm. 5) ambas con más de 17 millones de habitantes, se encuentran en América Latina¹². Estas megaciudades se están convirtiendo en consumidores críticos de recursos hídricos y energéticos, así como en productores de desechos sólidos y líquidos que —a menudo— son absorbidos por los ecosistemas naturales. La expansión urbana descontrolada, con grandes concentraciones de poblaciones sin servicios básicos adecuados contribuye a la vez a aumentar la vulnerabilidad ambiental mediante la degradación y contaminación ambiental, también crean nuevos riesgos para poblaciones expuestas y además acarrea impactos diferidos en el tiempo y el espacio. La huella ecológica de las megaciudades latinoamericanas es de largo alcance, y está inextricablemente ligada a los efectos de la globalización económica de la región.

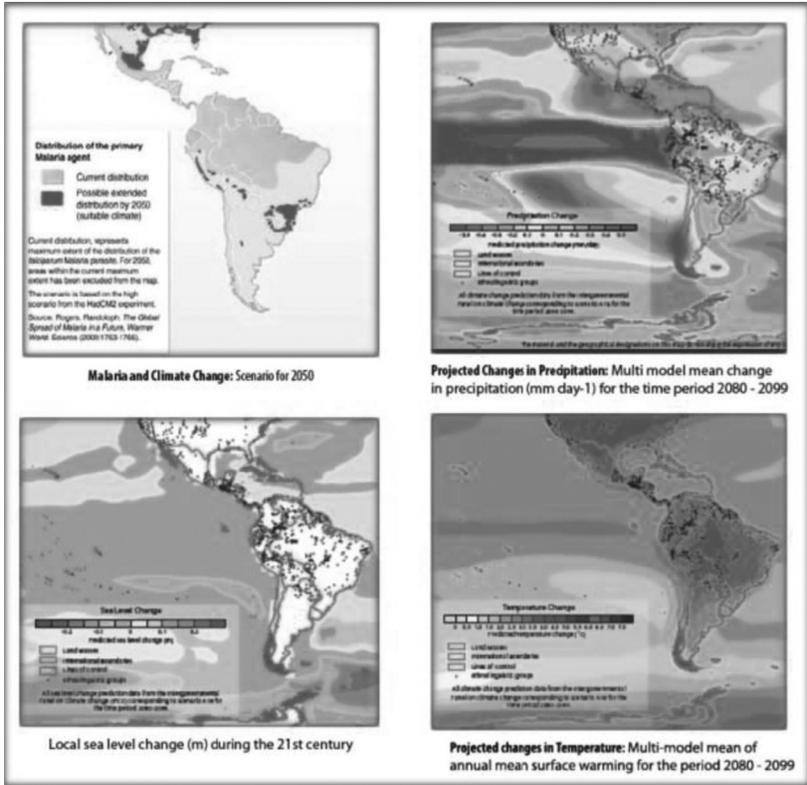
A pesar de tener abundantes recursos hídricos, en comparación con el promedio mundial, el agua superficial como la contaminación atmosférica son motivo de honda preocupación para megaciudades latinoamericanas como la Ciudad de México o São Paulo. Estas ciudades contribuyen a procesos de cambio en el uso de la tierra a veces a miles de kilómetros de distancia, por complejas cadenas de valor como la expansión de la frontera agrícola, que contribuyen a las altas tasas de deforestación en América Latina.

El cambio ambiental global también va ir agravando este impacto, especialmente en forma de crecientes desastres naturales relacionados con el clima. Los huracanes, inundaciones, derrumbes y sequías son eventos que contribuyen a los crecientes impactos de origen climático en América Latina. El paulatino deterioro de muchos ecosistemas tanto boscosos, dulceacuícolas o marinos tiende a

¹¹ Rosa Herman (2007): *Entre la acumulación y la resistencia: Bosquejando las nuevas geografías de CA*, núm. 3, El Salvador, PRISMA.

¹² <http://www.citymayors.com/statistics/largest-cities-population-125.html>.

FIGURA 2. *Impactos del cambio climático en América Latina*

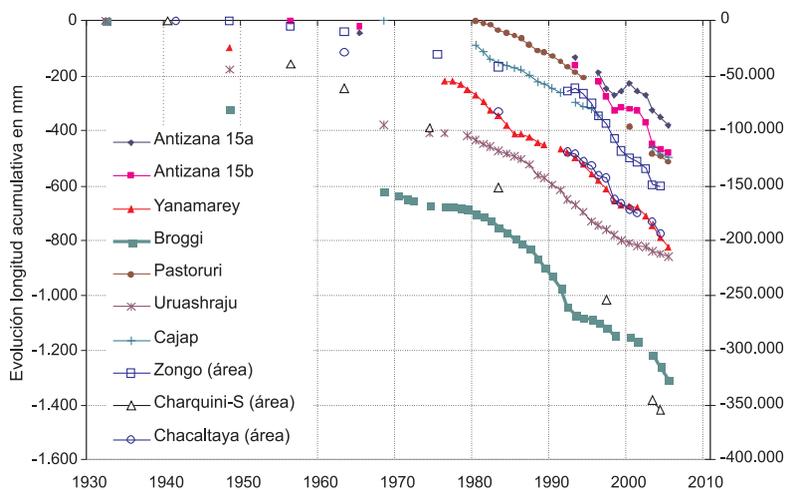


FUENTE: Banco Mundial (2008).

reducir su capacidad autorreguladora, y limita la oferta de servicios ambientales que pueden brindar. Al reducirse la capacidad reguladora del clima y del ciclo hidrológico, se generan mayores perturbaciones de origen climático. Los escenarios de cambio climático generados por el Panel Inter-gubernamental sobre Cambio Climático (IPCC por sus siglas en inglés) fueron plasmados en su cuarto informe diagnóstico publicado en febrero de 2007.

Ciertamente, el cambio climático exacerbará la ya de por sí alarmante tasa de deshielo de los glaciares en los Andes superiores, elevará el grado de impacto de las sequías en Centroamérica, así como en las regiones de los Andes, el Chaco y la Patagonia, incrementará la

FIGURA 3. *Retroceso de nueve glaciares altoandinos 1930-2005*



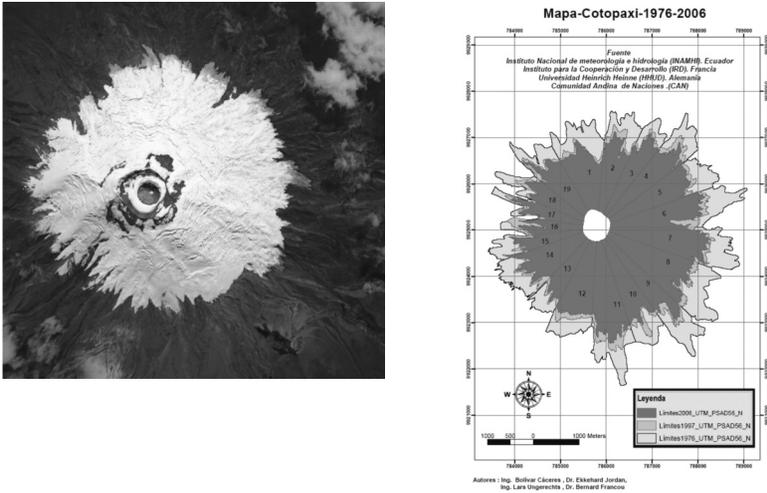
FUENTE: IRD, Bernard Francou (2006).

amenaza de inundaciones y derrumbes en muchas comunidades del sur de México, América Central y la región andina (véase figura 2).

En la región andina preocupa particularmente el rápido retroceso de los glaciares tropicales, que ya ha sido documentado en los últimos 30 años, gracias a investigaciones conducidas por el IRD (Institut de Recherches pour le Développement). La mayoría de los glaciares altoandinos estudiados durante los últimos 30 años muestran un retroceso acelerado particularmente a partir de los años noventa (véase figura 3). En el caso del glaciar que cubre el volcán Cotopaxi en Ecuador, se ha registrado una reducción en su cubierta de hielo de un 38,5% entre 1976 y 2006 (véase figura 4).

El cambio climático agravará probablemente la intensidad y la frecuencia de ciclones tropicales en Centroamérica, acentuará los efectos de la variabilidad climática en la forma de sequías cíclicas como el Niño (ENOS), estará al origen de nuevas amenazas hidrometeorológicas ya perceptibles hoy en día. Si bien el deterioro de la salud de los ecosistemas no produce en sí vulnerabilidad, sí pone en riesgo aquellas poblaciones que dependen directamente de su productividad para su subsistencia, en particular en la agricultura, pesca

FIGURA 4. *Retroceso del glaciar del Cotopaxi 1976-2006*



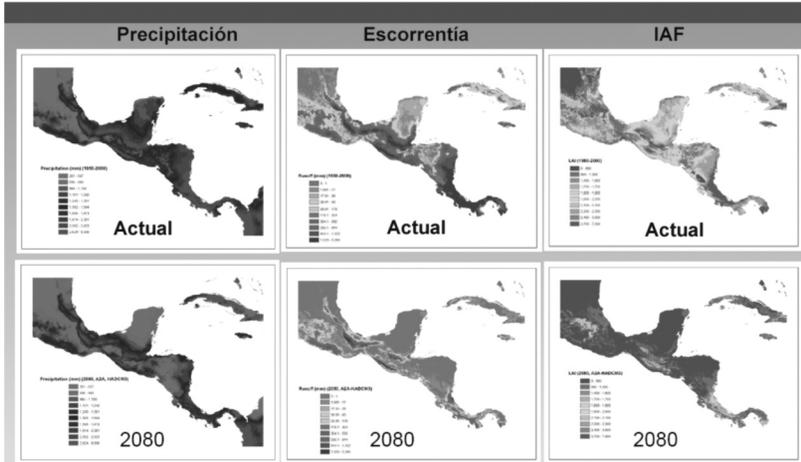
FUENTE: INAMHI, IRD, HHUD, CAN (2007).

y suministro de agua. Así las poblaciones más vulnerables son las más expuestas a las inclemencias del tiempo, o las que dependen directamente de la productividad de los ecosistemas, incluyendo los agroecosistemas, para su sustento (véase figura 5).

Ante estos escenarios, el rol de ecosistemas, particularmente los que cumplen una importante función hidrológica como lo son los bosques nubosos y los humedales, cobra una creciente importancia en materia de mitigación y reducción de riesgos. El problema de riesgo es entonces, un problema íntimamente relacionado con el desarrollo o más precisamente por carencias dejadas por el modelo de desarrollo actual. Los desastres son indicadores de insostenibilidad en los procesos de gestión del desarrollo y de gestión ambiental.

A pesar de estos crecientes escenarios de riesgo, existe en América Latina un inagotable reservorio de buenas ideas. En muchos países de la región, se ha innovado consistentemente en términos de enfoques dirigidos a la gestión de la conservación de la biodiversidad, el manejo integrado de recursos hídricos y la gestión de recursos marino-costeros. En toda la región están surgiendo nuevos enfoques para

FIGURA 5. Escenarios de cambio climático en Mesoamérica, según el Modelo de Sensibilidad: A2, HADCM3



FUENTE: TNC (2008).

la gestión de los recursos hídricos, la agricultura sostenible a través de la gestión de paisajes que respetan la biodiversidad y proveen energías renovables. Esta innovación va acompañada por una amplia legislación ambiental, sin embargo, su aplicación es deficiente. Muchos de los problemas ligados a la implementación de políticas ambientales y aplicación de la legislación están relacionados con la gestión, las capacidades institucionales y los mecanismos de participación ciudadana. Por consiguiente, se requiere un enfoque más integrado para fomentar acuerdos más eficaces de gestión de la biodiversidad a largo plazo y el uso sostenible del agua y los recursos marinos.

IV. LA GEOPOLÍTICA Y LOS RECURSOS NATURALES Y ENERGÉTICOS DE AMÉRICA LATINA

La geopolítica en América Latina está nuevamente de moda. Y en el centro de la contienda, al finalizar la primera década del siglo XXI,

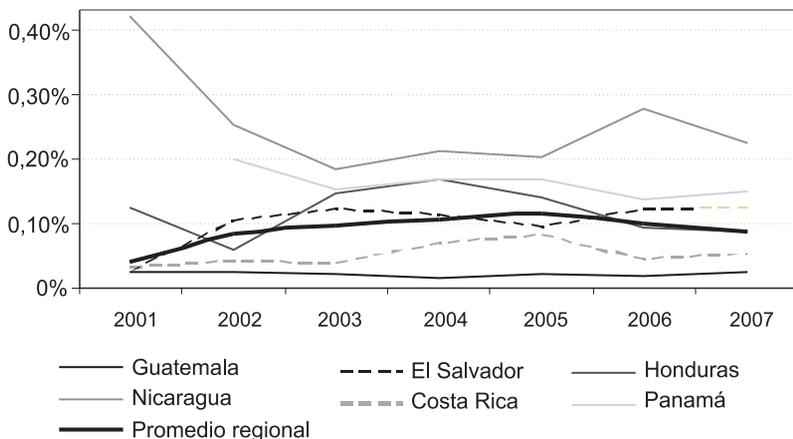
se encuentran los vastos recursos naturales y energéticos de la región, incluyendo el agua, el gas natural y el petróleo. La nueva geopolítica de la energía en América Latina está reactivando la frontera de recursos mineros y energéticos de la región, bajo una nueva versión de nacionalismo energético, a menudo definido en detrimento del ambiente¹³. Este nacionalismo energético surge paralelamente a acuerdos energéticos subregionales, amparado en acuerdos de cooperación como el del Mercosur, como el Gran Gasoducto del Sur, que aún dista de ser una realidad.

Para enfrentar estos retos, muchos países de la región han desarrollado nuevos marcos jurídicos y normativos en materia ambiental a lo largo de los últimos 30 años, generando instituciones que han acumulado más mandatos y obligaciones que capacidades y recursos para cumplir con ellos. La mayoría de los ministerios de medio ambiente de la región siguen siendo los «patos de la fiesta». Cuentan a menudo con pocos recursos, y gozan de relativamente poca influencia política. Muchas políticas de gestión ambiental, como las Evaluaciones de Impacto Ambiental (EIA) son consideradas por sectores económicos y productivos como barreras «no-arancelarias» al libre comercio y hasta un freno para la inversión directa extranjera. En efecto, muchos ministerios de medio ambiente de la región son el blanco de estas crecientes presiones de mercado para levantar restricciones a la explotación minera, petrolera y agrícola en áreas protegidas y territorios indígenas. Después de la creación de muchos ministerios de medio ambiente en Centroamérica durante la década de los años noventa, la mayoría de estas instituciones se encuentran con presupuestos cada año más reducidos. Como ilustra la figura 6, el gasto público dedicado a la gestión ambiental en Centroamérica desde 2001 ronda en promedio el 0,1% del PIB, y ha tendido a la baja desde el año 2005.

Y esto ocurre no sólo en los países pequeños de Centroamérica, en donde la institucionalidad ambiental se tambalea ante la apertura comercial del DR-CAFTA, sino también en países grandes con una institucionalidad consolidada como Brasil, en donde Marina

¹³ Paul Isbell (2008): *Energía y geopolítica en América Latina*, Madrid, Real Instituto Elcano.

FIGURA 6. *Centroamérica: Gasto público en gestión ambiental como porcentaje del PIB 2001-2007*



FUENTE: UICN (2008).

Silva, la Ministra Federal de Medio Ambiente de todo el primer mandato de Lula da Silva, renunció a su cargo en el año 2008 en parte por la pérdida de protagonismo del Ministerio de Medio Ambiente en el Plan Amazonía Sustentable (PAS). En la contienda está el balance entre oportunidades económicas y empleos sustentables, y la capacidad de las autoridades ambientales de combatir la tala ilegal y las tomas de tierras por parte de los *grileros* en la Amazonía brasileña.

Claro está que las políticas ambientales no ocurren en un vacío político, sino que a menudo se encuentran supeditadas a agendas políticas más amplias. Por un lado, Centroamérica y Colombia debaten sobre el grado de apertura de sus economías, particularmente en sectores estratégicos como la energía y las telecomunicaciones. Por otro lado, Bolivia, Ecuador y Venezuela afianzan el control estatal sobre recursos energéticos para canalizar los recursos fiscales derivados de estas riquezas naturales en inversión social. A pesar de las convergencias, los estados de América Latina siguen divididos más que unidos por los ríos y otros ecosistemas compartidos, como bien lo ilustra el diferendo entre Argentina y Uruguay en torno a la

controversia de las papeleras en el Río Uruguay. Al no ponerse de acuerdo los estados ribereños, una degradación aún mayor de los recursos hídricos es inevitable. La vulnerabilidad de bienes públicos también se deriva de la ausencia de capacidades para velar por su calidad y protección. Por ejemplo, los vacíos de información en torno al manejo de aguas subterráneas es otro motivo de preocupación, ya que la mitad de los acuíferos de la región presentan un alto grado de contaminación debido, en gran medida, tanto a prácticas mineras y agrícolas no sostenibles, como a la expansión descontrolada de las ciudades (PNUMA-GEOLAC, 2004).

Ante la crisis energética mundial, en la cual los precios de hidrocarburos y otros recursos energéticos se han disparado, la presión sobre los recursos mineros, petroleros, forestales e hidroeléctricos se ha incrementado. La expansión de la frontera agrícola, para abrir paso a plantaciones de caña de azúcar, palma africana y soya, para suplir un mercado emergente para los agrocombustibles, también se suma a las presiones tradicionales que afectan directamente el remanente de la extraordinaria diversidad biológica de la región. Uno de los ejemplos más notable de la expansión de monocultivos energéticos en América Latina es el caso en la Ecorregión del Cerrado en Brasil, que cubre unos 200 millones de hectáreas, una cuarta parte (50 millones de hectáreas) de la misma ya está dedicada a monocultivos y ganadería extensiva. Proyecciones para la expansión de producción agropecuaria hablan de extenderla unos 75 millones de hectáreas, lo cual significaría una reconversión mayor en el uso del suelo, y un impacto a gran escala sobre paisajes y ecosistemas. Situaciones similares se están presentando en los países andinos como Perú y Ecuador, y en Centroamérica, países como Guatemala, Honduras y Nicaragua ya están incrementando sus áreas bajo caña de azúcar y palma africana para suplir el mercado emergente de agrocombustibles. Esto podría contribuir a aumentar más el balance de emisiones de gases de efecto invernadero, ya que la matriz de emisiones de la mayoría de los países latinoamericano es dominado por emisiones originadas en cambios en el uso de la tierra (Honty y Gudynas, 2007).

El auge de la exportación de etanol o de biodiesel, bajo un esquema de monocultivo a escala industrial, es más crítico para pe-

queños países como los centroamericanos. Aquí el margen para la expansión agrícola es menor. Como lo ilustra el cuadro 1, países como Guatemala, Nicaragua, Honduras y Paraguay en Suramérica combinan altas tasas de desnutrición infantil con un sector agroexportador que representa más del 25% del total de exportaciones. A pesar de ser países exportadores netos de alimentos, una proporción importante de su población carece de seguridad alimentaria. Estos países pobres, y dependientes del sector primario para su seguridad alimentaria, se verán afectados por conflictos de uso entre áreas protegidas y áreas dedicadas a la producción de alimentos para el consumo doméstico. La expansión de los agrocombustibles afectará probablemente la seguridad alimentaria de algunos países más pobres de la región.

CUADRO 1. *Comparación de la subnutrición alimentaria contra las agroexportaciones de una selección de países de América Latina y el Caribe*

		<i>Exportaciones de agroalimentos (porcentaje del total exportado)</i>	
		<i>Menores (0 a 24%)</i>	<i>Mayores (más de 25%)</i>
	Bajo (menos del 10%)	Chile Costa Rica México	Argentina Brasil Ecuador Uruguay
Subnutridos (porcentaje de la población total)	Alto (más del 10%)	Colombia El Salvador Haití Jamaica Perú Panamá Venezuela Rep. Dominicana	Bolivia Nicaragua Guatemala Paraguay Honduras

FUENTE: Gudynas (2007), citado en Honty y Gudynas (2007), tabla 4¹⁴.

¹⁴ Gerardo Honty y Eduardo Gudynas (2007): *Agrocombustibles y desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe: Situación, desafíos y opciones de acción*, CLAES-D3E.

Pero, por otro lado, América Latina y el Caribe cuentan con una importante diversidad cultural, la cual ha sido uno de los motores para conservar prácticas y conocimientos ancestrales sobre el medio ambiente y esto ha dado pie a una vibrante tradición de manejo comunitario de los recursos naturales. Esto explica en parte la extraordinaria resiliencia que han mostrado muchas comunidades rurales de la región, debilitadas por la emigración y amenazadas por concesiones forestales y mineras. A pesar de la persistencia de problemas de acceso y reparto a beneficios derivados del desarrollo, existen muchas iniciativas locales que han desarrollado estructuras innovadoras de facilitación entre procesos locales de gestión ambiental junto con nuevas formas de gestión democrática local y de articulación con los niveles nacionales y regionales. Existen instituciones surgidas de tratados de integración subregionales tales como la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA) y el Sistema de Integración Centroamericano (SICA), que han jugado un importante rol en acercar países vecinos en torno a temas de mutuo interés, incluyendo el medio ambiente.

Asimismo, desde la sociedad civil existen en la región una red de organizaciones de segundo piso (Bolsa Amazonia, Red Amazónica de Información Socio-ambiental Georeferenciada —RAISG—, Federación de Municipalidades Centroamericanas —FEMICA—; Coordinadora Indígena —Campesina de Forestería Comunitaria de Centroamérica —ACICAFOC—; Unión Nacional de Organizaciones de Forestería Comunal de México —UNOFOC—) demuestran claramente la importancia de alianzas locales y nacionales, para lograr la solidaridad entre organizaciones locales y regionales. Estas organizaciones de segundo piso están compuestas por una gran cantidad de organizaciones comunales que han sabido manejar sus bosques comunales en forma sostenible, colocando en el mercado mundial productos forestales certificados. Se estima que una cuarta parte de los bosques certificados por el Forest Stewardship Council (FSC) se encuentran en Mesoamérica ¹⁵.

¹⁵ Pascal Girot (2000): *Raíz y vuelo: El uso sostenible de los recursos naturales en Centroamérica*, San José de Costa Rica, UICN.

Estas alianzas locales y regionales de sociedad civil no sólo han facilitado el acceso por parte de comunidades rurales a mecanismos emergentes de mercado que premian el manejo sostenible de los recursos naturales, sino que también han constituido importantes vehículos de participación ciudadana. Sólo México tiene más de 500.000 hectáreas de bosques certificados por el Forest Stewardship Council. Y si a esto se le suma las áreas de forestería comunitaria del Petén de Guatemala, Mesoamérica es la región del mundo con más bosques certificados manejados directamente por comunidades, muchas de ellas indígenas. Estos avances ofrecen sin duda algunas oportunidades para reducir la pobreza extrema en el medio rural, garantizando la sostenibilidad ambiental, dos de los siete Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Fortalecidos por los éxitos de incidencia política que han tenido muchos de estos movimientos de gestión municipal y comunal, la variada gama de experiencias locales de producción amigable con la biodiversidad siguen enfrentando severas limitaciones en cuanto a su capacidad de vincularse en mercados emergentes, aprovechar en forma más contundente las ventajas comparativas y los mecanismos nuevos de certificación, y sobre todo generar empleo y bienestar económico en muchas comunidades rurales en donde se concentran los mayores niveles de pobreza absoluta en América Latina y el Caribe. Iniciativas internacionales y hemisféricas ligadas a las políticas de apertura comercial (ALCA, TLC, PPP, MERCOSUR) también tendrán impactos locales, y algunos irán en detrimento de medios de vida sostenibles, a menos que existan las redes y las capacidades de unir esfuerzos bajo una óptica de comercio justo y acceso a beneficios.

Una misma ambigüedad permea las relaciones Norte-Sur, en particular en un contexto geopolítico como el latinoamericano. El Consenso de Washington marcó en Centroamérica toda la década de los años noventa, como transición postguerra fría en la que se alineó con las tesis neoliberales y muchos estados aplicaron medidas de ajuste estructural, apertura comercial y disciplina fiscal. Hoy soplan nuevos vientos políticos desde el sur. América Latina está en la encrucijada entre dos modelos de desarrollo: uno heredado del Consenso de Washington que promueve el libre comercio y un estado

depurado y poco intervencionista, y otro ligado a las tendencias suramericanas a favor de un mayor control estatal sobre recursos naturales y energéticos, al servicio de políticas fiscales redistributivas.

Entre estos modelos existe un sinfín de matices que son además el resultado de políticas de cooperación diferenciadas entre los Estados Unidos de América y la Unión Europea. Como contrapeso al Consenso de Washington, la Unión Europea ha venido a través del Diálogo de San José, construyendo una propuesta diferente, que busca reforzar instituciones del Sistema de Integración Centroamericano (SICA) y potenciar la participación ciudadana a través de instancias de consulta permanentes con la sociedad civil organizada durante los años noventa. Ambos procesos siguen en paralelo, y así como los países centroamericanos están debatiendo sobre las virtudes del CAFTA, la Unión Europea discute el Acuerdo de Asociación Centroamérica-Unión Europea. A estos acuerdos de libre comercio con el Norte, contrasta el ALBA y UNASUR, impulsado por Venezuela, Argentina, Bolivia y Ecuador con miras a fortalecer la solidaridad latinoamericana y la cooperación Sur-Sur¹⁶.

V. EL RETO DE LA GOBERNANZA DE LOS BIENES PÚBLICOS

Dado que la economía regional aún se basa principalmente en los recursos naturales y energéticos, los actuales modelos de desarrollo por lo general tienen una relación adversa con la protección ambiental. Con el incremento en presiones especulativas en torno a agrocombustibles, concesiones mineras o petroleras o recursos hidroeléctricos, muchos ecosistemas críticos, tanto bajo territorios indígenas como áreas protegidas se encuentran en la mira. El estado de las áreas protegidas es un buen indicador de cómo se da esta

¹⁶ Pascal Girot (2008): «La globalización y la agenda ambiental centroamericana», en *Políticas de recursos naturales en Centroamérica: Lecciones, posiciones y experiencias para el cambio*, Universidad para la Paz, San José de Costa Rica, Alianza de Aprendizaje para la Conservación de la Biodiversidad en el Trópico Americano, ALPI, pp. 83-100.

tensión de gobernanza entre conservación y desarrollo en muchos países latinoamericanos.

Históricamente, el modelo de creación de áreas protegidas había sido desarrollado a expensas de poblaciones aledañas, y en particular de los pueblos indígenas. El II Congreso Latinoamericano de Parques y otras Áreas Protegidas que se celebró en octubre de 2007 en Bariloche, Argentina, reconoció que los Territorios Indígenas de Conservación son un modelo legítimo de gobernanza para áreas protegidas establecidas dentro de territorios indígenas ancestrales. Las características clave de este modelo son: la integración de cultura y naturaleza, el papel de los derechos consuetudinarios, las instituciones tradicionales y el ejercicio de la autoridad indígena en dichos territorios. Crecientemente el manejo de las áreas protegidas es delegado hacia consorcios de comanejadores locales, municipalidades y otros actores, incluyendo autoridades indígenas como en el caso de la Capitanía del Bajo Izozog en Bolivia. Estas experiencias de cogestión o manejo colaborativo de áreas protegidas, a menudo ofrecen oportunidades de empleo de calidad en las comunidades aledañas a áreas protegidas.

Existen oportunidades, sin embargo, para innovar, y el futuro de la gestión territorial en América Latina pasará necesariamente por una acción ciudadana, mediante el forjamiento de alianzas públicas y privadas en torno a territorios y recursos. Existen experiencias novedosas en torno al pago por servicios ambientales y la certificación ambiental, que se han adoptado con éxito en varios países latinoamericanos.

Más allá de experiencias locales aisladas, América Latina requiere de la aplicación a gran escala de nuevas herramientas y modelos de gobernanza¹⁷ que puedan transformar la actual relación entre sociedad y naturaleza, fortaleciendo las capacidades institucionales y ofreciendo oportunidades concretas de participación ciudadana en la gestión territorial. Esto también supone que exista un modelo fiscal que permita generar rentas públicas a partir de una mayor oferta de bienes y servicios ambientales. En el Primer Informe Centroamericano de Gobernabilidad, el Observatorio de la Democracia

¹⁷ Véase la nota 1.

propone un análisis de los principales problemas de gobernanza de la región, subrayando la importancia de ir más allá de los marcos legales para tomar en cuenta temas de reglamentación y hacienda pública, representación y participación, y la descentralización territorial¹⁸. Esto confirma que el fortalecimiento de la democracia en América Latina pasa por atender problemas de gestión territorial, mejorar la eficacia de la hacienda pública e incrementar el alcance de la acción ciudadana. Sin embargo, en la práctica los países latinoamericanos siempre enfrentan una férrea resistencia a impulsar nuevas políticas fiscales, como lo acaba de ilustrar Argentina con la crisis provocada con la confrontación entre el gobierno y los agricultores y agroexportadores sobre impuestos a la exportación de granos.

América Latina alberga considerables recursos energéticos, en un mundo con una creciente sed de energía. La rivalidad en torno a estos recursos mineros y energéticos tenderá a intensificarse en las décadas venideras. Manejar estos recursos sin impactar el ambiente, ni aumentar la pobreza constituye sin lugar a duda un reto formidable. Esto va generar mayores contrastes entre aquellos países que cuentan con una dotación en recursos energéticos y los que deben importarlos. En un mundo en que la energía será más cara, esto requerirá de políticas de solidaridad intrarregional, como la que se dibuja con el ALBA, y de políticas fiscales capaces de generar rentas públicas para canalizarlas en programas de inversión sociales. Modelos fiscales emergentes para financiar el desarrollo regional y nacional mediante el desarrollo energético sostenible son primordiales para las futuras políticas ambientales en América Latina. Los enfoques orientados al mercado, tales como la certificación de prácticas para la gestión sostenible, y la denominación del origen geográfico son también oportunidades para incluir el reconocimiento de la marca regional y otros instrumentos que aumentan el valor de mercancías producidas en forma sostenible. Una mejor capacidad para insertar pequeñas y medianas empresas en la globalización, agregan-

¹⁸ Asociación Estudios para el Futuro (2007): *Primer informe centroamericano de gobernabilidad jurídica e institucional*, Guatemala, Observatorio de la Democracia.

do valor a productos mediante mecanismos de certificación, ofrece oportunidades de empleo y genera otros beneficios sociales.

Estos modelos fiscales y políticas públicas deberán además rendir cuentas, y ofrecer a la ciudadanía latinoamericana del siglo XXI la transparencia que espera y demanda de sus instituciones públicas. Combatir el flagelo de la corrupción y de la injerencia por parte de grandes empresas en licitaciones de contratos públicos sigue siendo un imperativo impostergable para muchos gobiernos nacionales. Sin duda que habrá que responder a las demandas de una ciudadanía cada vez más educada, informada, más conectada, ya que América Latina es la región, después de América del Norte y Europa, más conectada a internet. Pero la globalización en América Latina se da en un contexto de crecientes asimetrías. Ocampo (2004) reconoce las deficiencias que ha puesto en evidencia el proceso de globalización actual, y sugiere trabajar hacia tres objetivos básicos:

- 1) garantizar un suministro adecuado de *bienes públicos globales*;
- 2) construir un sistema mundial basado en los derechos, es decir, *una ciudadanía global*; y
- 3) *superar gradualmente las asimetrías* que caracterizan al sistema económico mundial¹⁹.

Forjar una ciudadanía latinoamericana comprometida en incidir en procesos políticos, capaz de velar por el debido uso de bienes públicos y exigir transparencia y cumplimiento de normas y políticas públicas será la prueba de fuego del fortalecimiento de la democracia en Latinoamérica. Atender las asimetrías sociales y económicas, tanto dentro como entre los países de la región, será otra tarea urgente.

¹⁹ J. A. Ocampo (2004): *Reconstruir el futuro: Globalización, desarrollo y democracia en América Latina*, CEPAL, Santiago, Grupo NORMA, p. 95.

VI. CONCLUSIONES

América Latina combina el legado de culturas milenarias, arraigadas a sus tierras y conocedoras de sus ecosistemas, con la promesa de un mañana más justo y equitativo, en el que la mayoría de los latinoamericanos pueda vivir una vida digna en armonía con su entorno. Quizás la eterna esclavitud a la que Eduardo Galeano condenó, en el epígrafe de este ensayo, la naturaleza no debería ser como tal. Pero en el mismo libro, *Úselo y tírelo*, Eduardo Galeano nos recuerda que: «los sueños y las pesadillas están hechos de los mismos materiales, pero esta pesadilla dice ser nuestro único sueño permitido: un modelo de desarrollo que desprecia la vida y adora las cosas»²⁰.

Para no seguir cayendo en esta pesadilla, el futuro latinoamericano deberá partir de su mayor fortaleza: su diversidad biológica y cultural. El modelo de desarrollo que se basa en la explotación sin reparo de la naturaleza, y la extracción de sus recursos naturales y energéticos, no tiene futuro ya que también se basa en la exclusión y marginación de más de 200 millones de latinoamericanos aún sumidos en la pobreza. Pero como lo plantea Gustavo Wilches: «Nosotros somos la vida surgiendo a la fuerza por entre las costuras de la historia. Nosotros somos la vida convertida en mil veces mil especies y en mil veces mil ardides para oponerse a las adversidades». A pesar de la adversidad y de las penurias, el empeño y el sacrificio de miles de latinoamericanos alimenta a diario redes de solidaridad, como lo son las remesas, que operan sin la intermediación de gobiernos, ni de organismos regionales. ¿Cómo aprovechar esta capacidad creativa para explorar figuras de gobernanza y de gestión que permiten a la vez crear oportunidades para salir de la pobreza y para custodiar y valorar el extraordinario patrimonio natural de la región?

Para lograr alcanzar estos loables objetivos no estamos partiendo de cero. La región latinoamericana ha innovado con instituciones de integración regional, y cuenta con un andamiaje significativo de políticas regionales y subregionales en materia ambiental.

²⁰ Eduardo Galeano (1994): *Úselo y tírelo: El mundo del fin del milenio visto desde una ecología latinoamericana*, p. 120.

En este ensayo se intentó demostrar que las problemáticas sociales y económicas que enfrenta la región son inseparables de la problemática ambiental, y que su solución requiere de profundos cambios institucionales y de modelos de gobernanza. ¿Cómo salir entonces del girón tradicional de la «industria de la sostenibilidad» en el que han actuado desde Río 1992 las ONG y el movimiento ambientalista, y propiciar un amplio proceso de diálogo con sectores, actores e instituciones hasta ahora no tomados en cuenta, ni mucho menos articulados por una agenda de desarrollo sostenible? En una coyuntura de choque de modelos, y de crecientes divergencias entre el legado del Consenso de Washington que sigue promoviendo la apertura comercial como única vía de acceso a la modernidad y la emergencia de un nuevo estado social en América Latina, que busca aprovechar los recursos naturales y energéticos de la región para financiar la inversión social, será cuestión de tiempo para juzgar las bondades de cada modelo. Está claro que ambos modelos siguen viendo la naturaleza como la eterna esclava, con pocas opciones para una gestión sostenible de la biodiversidad y de los recursos hídricos. Sabemos que el modelo de apertura comercial neoliberal sigue generando pobreza, exclusión social y degradación ambiental. Por otro lado, muchos de los conflictos sociales en torno a las políticas que ha impulsado el actual gobierno de Bolivia, por ejemplo, tienen su origen en una polarización de la sociedad, con profundas raíces históricas, en torno a estos dos modelos antagónicos. Construir un nuevo modelo de desarrollo en América Latina, que sea incluyente y sustentable, requiere de nuevos enfoques, nuevos actores movilizados en torno a temas aglutinadores. ¿Pero cómo operar este cambio sin caer en la tentación autoritaria, la arbitrariedad y el conflicto social?

El fortalecimiento de la democracia en América Latina pasa por una política de descentralización de la gestión territorial, por mejorar la eficacia de la hacienda pública e incrementar el alcance de la acción ciudadana. En este sentido, hay que ir más allá de compromisos institucionales, y propiciar cambios no sólo a nivel de sectores, instituciones y políticas ambientales, sino a nivel de individuos, ciudadanos productores y consumidores, que puedan comprometerse al cambio para lograr una mayor calidad de vida para todos.

Ante el reto del cambio climático, que vendrá a exacerbar la vulnerabilidad de los medios de vida de millones de habitantes, es necesario movilizar a todos los niveles de la sociedad para buscar opciones de adaptación y abocarse a una verdadera gestión local del riesgo. La adaptación es un proceso que la sociedad emprende dirigido hacia la reducción de vulnerabilidades, integra conocimientos tradicionales y métodos científicos para comprender mejor los riesgos climáticos y genera políticas y prácticas locales que aspiran a forjar una mayor seguridad en los campos de la alimentación, los recursos hídricos y el acceso con equidad a las fuentes de energía, entre otras cosas.

Sin embargo, en el contexto latinoamericano que hemos descrito en este ensayo, los retos que implican incorporar estrategias de adaptación en una agenda de desarrollo son formidables. En un primer nivel, el conocimiento científico que tenemos sobre el fenómeno del cambio climático y sus impactos sobre ecosistemas, medios de vida y economías nacionales y regionales es aún aproximado. Es urgente establecer, por ende, de cuáles conocimientos disponemos y cuáles necesitamos generar a corto plazo. Para esto es necesario invertir en la investigación científica y aprovechar las redes de investigadores especializados que ya existen en la región, como es el caso de las redes colaborativas de investigadores del Instituto Interamericano de Investigación sobre el cambio global (IAI). Hay que partir también de la rica cosmovisión y del conocimiento tradicional indígena que en muchos países de la región latinoamericana sigue vigente y constituye un patrimonio cultural clave para la adaptación futura.

En segundo lugar, está claro que el agua estará entre los primeros recursos directamente afectados por el cambio climático. El agua mata tanto por sus excesos como por su escasez, ya que hoy en día la mayoría de las pérdidas y daños por desastres son atribuibles a amenazas hidrometeorológicas. Para promover políticas de adaptación en el manejo de recursos hídricos, se debe primero que todo mejorar la calidad y accesibilidad de información hidrológica, para permitir una adecuada planificación del recurso. Algunos países de la región han creado nuevos marcos normativos para la gestión del agua, pero la inmensa mayoría de los países latinoamericanos cuen-

tan con leyes del agua que datan de mediados del siglo XXI. La adaptación pasa por adaptar el marco legal a las nuevas realidades para asegurar, ante la futura escasez, el acceso equitativo de una amplia gama de usuarios del agua. Pasa también por una revalorización de los servicios que brindan los ecosistemas, y una política fiscal y tarifaria que castigue al que contamina y despilfarra a la vez de que premia al que ahorra. Mejorar la gobernanza del agua pasa también por estimular y mejorar la eficiencia en el uso final del agua, con la difusión masiva de tecnología de ahorro de agua, y la modernización de los sistemas de administración y suministro de agua de riego y agua potable.

Pero, en tercer lugar, el suministro a largo plazo del agua va a depender en muchos países de la región de la capacidad de los ecosistemas de suplir bienes y servicios ambientales. Sabemos que el cambio climático afectará la distribución geográfica de ecosistemas y especies, y en algunos casos como los ecosistemas de alta montaña en los Andes, el retroceso de glaciares tropicales significará muy serios problemas de abastecimiento de agua a mediano plazo. ¿Cómo revalorar el rol de las áreas protegidas, tanto nacionales como municipales, para aumentar la resiliencia de ecosistemas y mejorar su capacidad de proveer servicios ambientales a las comunidades vecinas que dependen de ellos para sus medios de vida? Cabe preguntarse, además: ¿Hasta dónde podrán fungir los ecosistemas, en algunos casos sujetos a acelerados procesos de degradación, como amortiguadores climáticos e hidrológicos?

En cuarto, y último lugar, enfrentar el espectro mortal del cambio climático requiere de un cambio de políticas de desarrollo. Al igual que el debate en torno a la gestión del riesgo y la prevención de los desastres, la adaptación al cambio climático requiere de políticas públicas, nacionales y locales, que ataquen directamente las prácticas mal-adaptativas, que reglamentan en forma más rigurosa el uso de las tierras a través de políticas de ordenamiento territorial y que propongan nuevos marcos normativos para una gestión estratégica del agua. En última instancia, la adaptación al cambio climático pasa por una efectiva gestión local del riesgo. Ha habido avances importantes en la región latinoamericana, y muchos de los conceptos de gestión del riesgo acuñados por un pequeño grupo de

investigadores en la Red Latinoamericana de Estudios Sociales sobre Desastres (conocida como La Red) han venido haciendo camino y están siendo incorporados en iniciativas regionales como el PREDECAN en la Región Andina, en el Proyecto PREVDA en Centroamérica y por una nueva generación de marcos normativos en materia de gestión del riesgo y reducción de desastres amparados en el Marco de Políticas de Hyogo.

En el debate que polariza la región hoy en día, las posiciones encontradas se dividen sobre la participación de la región en foros internacionales. Comprender estas posiciones, expectativas y estrategias de negociación de América Latina respecto a la agenda ambiental multilateral es necesario ya que definirá a futuro la inserción de la región en las relaciones internacionales en un contexto de globalización. De hecho, América Latina ha siempre sido proactiva en foros ambientales, y desde la Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro en junio de 1992, ha avanzado mucho en el cumplimiento de los compromisos multilaterales en materia ambiental. Sin duda, existen hoy en día más ministerios de ambiente en la región latinoamericana que hace una década, y las capacidades de la sociedad civil organizada en materia de fiscalización y propuesta se ha ido fortaleciendo, aunque en forma paulatina. No obstante, la capacidad de gestión ambiental en muchos países de la región se ve rebasada por la cantidad de convenios, acuerdos y tratados vigentes en materia ambiental. A pesar de reconocer el interés común por salvaguardar el patrimonio natural del planeta, muchos países definen a menudo sus derechos y obligaciones en materia ambiental por el estrecho lente de los derechos soberanos (Giroto, 2008)²¹. Por esta razón, persisten hondas diferencias en el tratamiento y seguimiento a acuerdo multilaterales ambientales en América Latina. Por un lado, los países más grandes como México y Brasil tienden a dominar las negociaciones en la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático o en la Convención sobre Diversidad Biológica. En cambio, en los países centroamericanos, la capacidad

²¹ Pascal Giroto (2008): «La globalización y la agenda ambiental centroamericana», capítulo en el libro *Políticas ambientales en Centroamérica: Nuevas tendencias y enfoques*, San José de Costa Rica, UPAZ.

de seguimiento por parte de los gobiernos a la gran cantidad de acuerdos multilaterales en materia ambiental ha tendido a estancarse. Esto se debe también a una falta de transversalización de temas de gestión ambiental estratégica en los gabinetes económicos y sociales de los gobiernos nacionales. Los críticos del derecho ambiental y de las políticas de gestión ambiental, particularmente en lo que refiere al control y las estimaciones de impacto ambiental, aducen que constituyen barreras no-arancelarias al comercio internacional, y que por ende limitan el desarrollo. Además, la ineficiencia de muchas instituciones públicas obstaculiza las aspiraciones por una visión a largo plazo y una gestión más estratégica de políticas ambientales (Giroto, 2008).

América Latina tampoco se puede aislar, y necesita abrirse al mundo. De hecho, las generaciones de migrantes latinoamericanos brindan continuamente a sus comunidades de origen recursos financieros, pero también ideas, prácticas y costumbres nuevas. La innovación siguen siendo una de las cartas maestras que dispone la región, pero los países aún invierten poco en educación, ciencia y tecnología. Esto equivale a condenar a la región a seguir dependiendo de tecnologías y patentes del Norte. Algunos países como México, Brasil, Chile, Uruguay y Costa Rica han seguido invirtiendo en investigación científica y desarrollo tecnológico. Es necesario, sobre todo de cara al reto del cambio climático, redoblar estos esfuerzos y ampliarlos hacia otros países, donde la educación y la ciencia siguen rezagados.

Existe la oportunidad para que surja una nueva agenda política regional que potencie los logros obtenidos hasta la fecha. Esta nueva agenda debería partir de un diálogo de saberes y un replanteamiento de muchas premisas sobre el futuro del modelo de desarrollo actual. Sin duda, esta nueva agenda deberá velar por balancear intereses nacionales con objetivos regionales, atender las simetrías, respetar el extraordinario patrimonio cultural de saberes tradicionales que existen en la región y proveer incentivos para generar beneficios palpables para las mayorías del uso sostenible de la biodiversidad. Una tarea para hoy y por los latinoamericanos que aún no han nacido.

BIBLIOGRAFÍA

- Asociación Estudios para el Futuro (2007): *Primer informe centroamericano de gobernabilidad jurídica e institucional*, Observatorio de la Democracia, Guatemala.
- Galeano, Eduardo (1994): *Úselo y tírelo. El mundo del fin del milenio visto desde una ecología latinoamericana*, Planeta, Buenos Aires.
- Girot, Pascal (2000): *Raíz y vuelo: El uso sostenible de los recursos naturales en Centroamérica*, San José, Costa Rica, UICN.
- (2008): «La globalización y la agenda ambiental centroamericana», en *Políticas de recursos naturales en Centroamérica: Lecciones, posiciones y experiencias para el cambio*, San José, Universidad para la Paz, Alianza de Aprendizaje para la Conservación de la Biodiversidad en el Trópico Americano, ALPI, pp. 83-100.
- Global International Waters Assessment (GIWA) (2006): *Challenges to International Waters; Regional Assessments in a Global Perspective*, United Nations Environment Programme, 120 pp.
- Gómez y Gallopín (1995): *El futuro ecológico de un continente: una visión prospectiva de la América Latina*, Editorial de la Universidad de las Naciones Unidas, Fondo de Cultura Económica, México DF.
- Herman, Rosa (2007): *Entre la acumulación y la resistencia: Bosquejando las nuevas geografías de CA*, núm. 3, El Salvador, PRISMA.
- Honty, Gerardo y Eduardo Gudynas (2007): *Agrocombustibles y desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe: Situación, desafíos y opciones de acción*, CLAES-D3E.
- Isbell, Paul (2008): *Energía y geopolítica en América Latina*, Madrid, Real Instituto Elcano.
- Ocampo, J. A. (2004): *Reconstruir el futuro: Globalización, desarrollo y democracia en América Latina*, CEPAL, Santiago, Grupo NORMA.
- PNUMA (2003): *Geo Andino 2003: Perspectivas del Medio Ambiente*, México, PNUMA, Comunidad Andina.
- (2004): GEOLAC.
- UICN (2005): *Benefits beyond Boundaries, Proceedings of the Vth World Parks Congress*, IUCN, Gland, Suiza.
- World Bank (2008): *Regional Fact Sheet from the World Development Indicators*.

10. LAS CULTURAS LATINOAMERICANAS EN 2011

NÉSTOR GARCÍA CANCLINI *

Las personas y las naciones suelen ser autocomplacientes en los cumpleaños. Es de mal gusto, en esa ocasión, recordar los defectos. Preferimos concentrarnos en los motivos para celebrar. Si se llega a una fecha magna como los bicentenarios, tendemos a ser aun más indulgentes. El hecho de haber logrado la independencia en varios países latinoamericanos mucho antes que en los otros continentes colonizados, es un argumento atractivo para que predomine la celebración. Los historiadores trabajan para diferenciar en estos dos siglos pasados lo elogiabile de lo fallido. Como antropólogo interesado en la prospectiva, me gustaría pensar en 2011.

Habrán notado que, a diferencia de la mayoría de documentos oficiales y convocatorias a congresos, en el párrafo anterior escribí bicentenario con minúscula. Las efemérides suelen auspiciarse con grandilocuencia y, luego que pasan, son miradas como un acontecimiento más, dejan de estar en los titulares de los diarios y pasan a los informes de gobierno. En varios países los programas de festejo dan el mayor espacio y presupuesto a restaurar edificios y evocar gestas nacionales, aunque algunos proyectan construir nuevas instituciones y mirar hacia el futuro.

¿Gestas o instituciones? ¿Acontecimientos o estructuras? En 2010 celebraremos *acontecimientos* del pasado. En 2011 volveremos a sentir el peso y la inercia de las *estructuras*. Estructuras antiguas, como las configuraciones étnicas y religiosas, coexistiendo con las estructuras sedimentadas en los procesos de modernización. Este

* Universidad Autónoma Metropolitana-Izatalapa, México. Profesor Distinguido de la Universidad Autónoma Metropolitana e Investigador Emérito del Sistema Nacional de Investigadores.

texto quiere hacer, desde la perspectiva de 2008, un balance de algunas configuraciones socioculturales constitutivas de las sociedades latinoamericanas, que hoy están en discusión, y pensar sobre las preguntas irresueltas y las opciones de desarrollo para los próximos años.

I. LAS TRADICIONES CULTURALES EN LA ACTUALIDAD

Hablar de *estructura* puede sugerir la articulación de elementos en un tejido estable. Quizá sea preferible el término *configuración*, en el sentido que le diera Norbert Elias, para dar cuenta de los entramados dinámicos e interdependientes de procesos culturales que dan su peculiaridad a América Latina. No obstante, conviene mantener en ocasiones la noción de estructura cuando los procesos se sedimentan y operan, con cierta rigidez, como condicionantes de los comportamientos y limitan proyectos de innovación.

Una de las diferencias perceptibles en las investigaciones sobre «lo latinoamericano», respecto de lo ocurrido en gran parte del siglo XX, es el menor papel de la noción de *identidad*. La pregunta más cuestionada es la que intentaba averiguar si existe una identidad o un ser latinoamericano. Es una antigua cuestión, visible ya en los debates sobre cómo llamar a esta región geográfica: *América Hispana*, como propuso Pedro Henríquez Ureña, *América Indo-Española*, según la propuesta de Germán Arciniegas, o los muchos otros nombres que procuraron hallar la palabra justa para atrapar en una esencia la variedad de culturas y lenguas en esta zona del mundo. Como surge de la minuciosa recopilación de esta disputa por los nombres hecha por Miguel Rojas Mix, más que una identificación de lo empíricamente distintivo, esos juegos retóricos expresan los imaginarios, mitos y leyendas que fueron atribuyendo a las Américas propiedades deseadas (Rojas Mix, 1992).

Las identidades siguen reivindicándose como modos de representar su condición por parte de grupos, etnias y naciones. Suelen ser importantes como condensaciones simbólicas para las luchas políticas. Pero una vasta literatura antropológica (Appadurai, 1996;

Ortner, 1999) ha demostrado que las llamadas identidades no son esencias o sustancias que definirían a priori las características de conjuntos sociales, sino construcciones históricas variables, que ni siquiera todos los miembros de cada conjunto interpretan del mismo modo. Si es poco consistente hablar de una identidad argentina, chilena o mexicana, más difícil es trabajar con la noción de identidad latinoamericana. América Latina no es homogénea lingüísticamente (además del español y el portugués, los dos idiomas predominantes, se hablan centenares de lenguas indígenas y otras de origen europeo o asiático), ni religiosamente, ni por otros rasgos que sean compartidos por la totalidad de la población.

Existen en América Latina tres configuraciones culturales principales: la indígena, la afroamericana y la ibérico-criolla. De acuerdo con el propósito de este libro, no voy a examinarlas históricamente sino en su situación actual y prospectiva.

Encontramos movimientos de carácter étnico que animan a afirmar una identidad indígena o afroamericana como componentes centrales de la latinoamericanidad. La importancia demográfica de los indígenas (estimados entre 40 a 50 millones) y de los afroamericanos (que algunas estadísticas llevan a 150 millones), así como su antigua presencia en estos territorios, les conceden derechos éticos que a menudo son desconocidos política, económica y culturalmente. Con frecuencia, las concepciones indigenistas o afroamericanistas se basan más en los derechos que les corresponderían como pueblos originarios y en el voluntarismo político que en las condiciones efectivas de vida y en los contextos nacionales e internacionales. La pregunta que se impone es cuál es el futuro practicable: no lo colocamos así por un afán «realista» de plantear resignadamente lo que podría conseguirse, sino para indagar cómo las reivindicaciones históricas pueden traducirse en programas contemporáneos. Desde el punto de vista ético, podemos escuchar como legítimo el rechazo a la colonización española y portuguesa, a sus consecuencias hasta el presente y a la pretensión de incluir a las etnias oprimidas en las celebraciones bicentenarias de la independencia. La pregunta que sigue es cómo se articulan esas reivindicaciones con los contextos de actuación contemporáneos y con las prácticas efectivas de *indígenas* y *afroamericanos*. Por lo pronto,

conviene señalar que las condiciones y posibilidades de ambos conjuntos son diferentes.

1. Los movimientos de resistencia india y los avances sociopolíticos ocurridos en las décadas recientes en Bolivia, Brasil, Ecuador, Guatemala y México son interpretados por algunos agrupamientos sociales como recursos capaces de nutrir programas para el conjunto de las sociedades latinoamericanas. Pero, como analicé en otro lugar (García Canclini, 2004), la emergencia indígena no puede leerse como develamiento de sabidurías y modos de vida preglobalizados que mágicamente instalarían, en el hueco dejado por la devastación neoliberal, soluciones productivas y armonías comunitarias locales. La creciente presencia de los indios en las agendas políticas y culturales ocurre junto a procesos de reelaboración de sus tradiciones, migraciones de campos y selvas a las ciudades. En esos desplazamientos y reubicaciones de las culturas indias vemos convivir costumbres comunitarias junto con hábitos clientelares, reclamos de autonomía y liberación mezclados con machismos y otras jerarquías autoritarias (Bartra, 1998). Las formas sociales y culturales mixtas resultantes están sirviendo en procesos contradictorios: en ciertos casos para impulsar rebeliones y luchas por la justicia, en otros para expandir el narcotráfico y otras violencias desintegradoras. Colombia, México y Perú son quizá los países donde esta ambivalencia es más compleja.

Los propios grupos emergentes comprenden, a menudo, que la revalorización de las culturas locales no basta para encarar los nuevos desafíos de la globalización, ni para ocupar los vacíos dejados por el derrumbe de utopías modernistas y socializantes. Los indígenas pueden pedir, y a veces lograr, como en Brasil (1998), en Colombia (1991) y en Ecuador (1998), que se redefinan las Constituciones nacionales, que algunos Estados se declaren pluriculturales, que aliados remotos les den solidaridad por internet. Pero también descubren que los Estados tienen poca capacidad de atender sus demandas y proteger eficazmente sus derechos. Por otro lado, la herencia cultural indígena es usada por los Estados nacionales y por movimientos políticos mezclando reclamos étnicos con ecologismo, desviando la sabiduría arcaica al esoterismo o convirtiendo la trama

compleja de cantos y ceremonias en discos de *world music*. Estos usos desplazados de las «herencias indígenas» a veces son valiosos para preservar la biodiversidad o desarrollar industrias culturales endógenas. Pero sus múltiples usos y reinterpretaciones evidencian la necesidad de repensar las tradiciones nativas en procesos interculturales de mayor escala.

Los movimientos indígenas, en tanto, advierten que la articulación autónoma de sus pueblos no puede convertirse fácilmente en panindianismo dentro de sistemas jurídico-políticos modernos regidos por otra lógica y en medio de disputas por las tierras, la educación y la salud que involucran a muchos sectores. A esas dificultades se agregan sus propias contradicciones internas como comunidades indias o locales, los equívocos acuerdos con los deseos de comunidad de los demócratas modernizadores y, en varios casos, con la otra «modernidad» del narcotráfico y la ilegalidad transnacionales. Por supuesto, estas descripciones generales adquieren modalidades diversas en países con mayoría indígena como Bolivia o en otros donde los indios son minoritarios.

2. ¿Cuáles son las posibilidades de que los afroamericanos, cuya población triplica quizá el número de indígenas, logren un papel protagónico en el futuro de América Latina? Una primera diferencia de las poblaciones afroamericanas respecto de las indígenas es que, pese a su alta proporción demográfica en países como Brasil, Colombia y varios caribeños, presentan menor organización y condiciones más precarias de vida: aun en las naciones donde en los últimos años se establecen políticas contra la discriminación racial, los negros son el sector más pobre, con los trabajos peor remunerados y tienen menor reconocimiento que los indios en las instituciones oficiales. Son excepcionales los músicos afroamericanos que logran llegar al *mainstream* nacional e internacional, pese a su enorme producción, y aun más raros los que ocupan cargos de diputados o ministros, como sucedió en Brasil con Gilberto Gil, Marina da Silva y Benedicto da Silva.

La importancia histórica y demográfica de los pueblos indios, en tanto originarios, les ha proporcionado en algunos países creciente reconocimiento. En cambio, a los grandes contingentes afroameri-

canos se les han negado casi siempre territorios, derechos básicos y la posibilidad de ser considerados en las políticas nacionales y en los simposios sobre el desarrollo latinoamericano. Sus aportaciones al patrimonio musical y festivo, a las tradiciones religiosas y al deporte no parecen ser suficientes para que formen parte de la producción cultural ni de las estrategias de desarrollo de América Latina.

El bajo reconocimiento que se da, fuera de sus sitios específicos, a actividades como la santería cubana, el candomblé brasileño, el vudú haitiano, los carnavales y otros rituales en la conformación cultural de la región hace difícil trazar una visión equilibrada del desenvolvimiento latinoamericano en el siglo XXI. En Brasil y en algunos países caribeños «la negritud» es más visible, pero su influencia ha permeado a muchas otras zonas de América Latina. Estudios como los de José Jorge de Carvalho, hacen evidente a escala internacional las aportaciones afroamericanas a la vida cotidiana y en las industrias culturales (De Carvalho, 2005); no podemos comprender, sin esta participación afro, danzas como el rap, el reggae y muchas formas de fusión con el jazz y el rock, el tango y el huaino.

En las reelaboraciones de la historia cultural de América Latina que el bicentenario propicia sería necesario dar a la presencia afroamericana un lugar central como fuente de la multiculturalidad y desafío a las concepciones oficiales sobre «lo latinoamericano».

3. Entre las tres configuraciones culturales constitutivas de América Latina, señalé la ibérico-criolla. Destacar el papel de ese aporte parece razonable teniendo en cuenta su influencia predominante en la mayor parte del continente. Las dos lenguas más habladas y muchas instituciones y hábitos culturales proceden de España y Portugal.

Pero no podemos olvidar que las migraciones inglesas, francesas, italianas, holandesas, judías y de algunos países asiáticos contribuyeron a conformar el panorama lingüístico, educativo, religioso, político, económico y gastronómico de lo que hoy se hace en América Latina. Muchos grupos procedentes de Europa y Asia mantienen enclaves, a veces con territorios diferenciados. Una primera conclusión es que la designación de esta América como *latina* es

inadecuada en relación a este origen multiétnico que incluye otras poblaciones y herencias.

Es difícil medir y valorar la incidencia de las culturas europeas y asiáticas en el espectro de la diversidad latinoamericana. En varios países, se decidió no preguntar en los censos sobre tales diferencias como un modo de evitar discriminaciones. En otros casos, la dificultad deriva del alto grado de mezcla de esos migrantes, y su relativa disolución como comunidades diferenciadas (por ejemplo, españoles e italianos).

Los estilos culturales, y en algunos casos las experiencias políticas y sindicales de esos migrantes en sus países de origen, influyeron notoriamente en la organización educativa, política y laboral de las sociedades latinoamericanas durante los siglos XIX y XX, cuando se hallaban en formación como naciones y Estados modernos. Durante la segunda guerra mundial, y en el caso español durante las décadas del franquismo, los migrantes europeos a América Latina contribuyeron a crear editoriales, instituciones educativas, e interconectaron a las culturas latinoamericanas con los procesos que se desenvolvían fuera de la región. Todo esto amplió la concepción histórica de la diversidad en América Latina y las referencias interculturales con el mundo.

A finales del siglo XX y principios del XXI, dos movimientos han intensificado los intercambios entre América Latina y Europa. Por un lado, el ciclo migratorio de América Latina a España, Italia, Alemania y otros países europeos de millones de perseguidos políticos que buscaron librarse de las dictaduras del Cono Sur y de los conflictos armados en América Central, así como desempleados o desesperanzados por la decadencia económica de esos mismos países y de Perú, Colombia y Ecuador.

Por otra parte, la expansión en América Latina de empresas, bancos, editoriales y agencias de telecomunicaciones europeos influye notoriamente en los hábitos de trabajo y la comunicación sociocultural. Algo semejante, en este último sentido, se aprecia en algunos países latinoamericanos con el arribo de empresas chinas, japonesas y coreanas.

II. CONTRADICCIONES DE LA MODERNIDAD

Aun cuando la heterogeneidad étnica coloca límites a los intentos de abarcar a América Latina como un conjunto, los dos siglos de independencia han favorecido que la unificación lingüística y cultural iniciada durante la colonización se desarrolle con un grado relativamente avanzado de modernidad. Entre sus efectos cabe destacar la alfabetización generalizada, el crecimiento de clases medias, la industrialización en los países más desarrollados y un conjunto de universidades, instituciones artísticas y medios de comunicación con nivel internacional competitivo.

No obstante, ese capital cultural histórico, científico y mediático —que situó a varias naciones latinoamericanas en un nivel más avanzado de desarrollo que a casi todas las sociedades africanas y asiáticas independizadas durante el siglo XX— ha venido rezagándose por contradicciones internas y una deficiente inserción en los intercambios globalizados.

Partamos de una paradoja en la realización de los proyectos modernizadores: la democratización de la cultura, confiada por las naciones latinoamericanas a la educación y los Estados, fue lograda, de otro modo, por las industrias comunicacionales. La radio y la televisión tienen, desde hace 20 años, más cobertura poblacional que la escuela. La decadencia de la educación pública en casi todos los países de la región y el ascenso económico y demográfico de sectores medios propiciaron que la enseñanza privada aumente a un ritmo mayor, desde el nivel primario hasta las universidades: no se trata sólo de una sustitución de actores, sino del giro hacia un modelo educativo profesionalizante, pocas veces interesado en la investigación y el pensamiento crítico. En cierta medida, este proceso —con la consiguiente mercantilización de los servicios educativos— sintoniza con la desindustrialización y con la supremacía económica del sector terciario o maquilador. Si en otro tiempo predominó en la formación educativa una cultura basada en la productividad y la ciudadanía, ahora va imponiéndose una formación pragmática ligada a los servicios y dependiente de modelos de desarrollo provenientes del mundo anglosajón. Los medios de co-

municación, convertidos en protagonistas culturales, acompañan este proceso. No sólo representan el movimiento hacia la privatización desregulada de los servicios y el debilitamiento de los presupuestos estatales. La liberalización de las inversiones que facilitó la compra de recursos locales por empresas transnacionales y la acumulación de poder de algunas corporaciones nacionales (Televisa en México, O'Globo en Brasil, Cisneros en Venezuela, Clarín en Argentina) estrecharon la iniciativa pública en estos campos. Fue reduciéndose el espacio para productoras medias y pequeñas en cine, radio, editoriales y música. El control de los circuitos culturales quedó en manos de cadenas comerciales alineadas para expandir bienes de consumo masivos. Se contrajo la diversidad nacional y regional de estilos. La multietnicidad y la diversidad cultural regional tienen poco espacio en el diseño hegemónico de las comunicaciones.

Las encuestas de consumo cultural efectuadas en Argentina, Colombia, Chile y México muestran el predominio de las industrias culturales sobre las vías tradicionales de acceso a la cultura. La televisión, los cines y espectáculos musicales, o sea, lo producido empresarialmente, tiene más público que las bibliotecas, los museos y las librerías. Después de la televisión y la radio, el recurso más difundido es la música grabada, pero el 70,3% de quienes la compran, según la encuesta nacional sobre los jóvenes en México, busca discos piratas, en mercados o con vendedores ambulantes (Instituto Mexicano de la Juventud, 2007).

Dos conclusiones matizan esta aproximación inicial. Primera: no se trata sólo de un proceso latinoamericano sino mundial, y no sólo del predominio del mercado sobre lo público, sino de masificación y digitalización de los bienes simbólicos que desplazan los ámbitos restringidos de la relación con la cultura: pasamos de las librerías y tiendas de discos especializadas a las grandes superficies, de los teatros a los auditorios multitudinarios, del consumo formal a los espacios informales, a la piratería o a bajar de internet información, música y películas. México está entre los 20 países con mayor volumen de descargas de música de internet (615 millones de canciones al año), y lo siguen, entre los latinoamericanos, Brasil con 500 y Argentina con 400 millones.

Segunda: en años recientes, los primeros estudios de economía de la cultura efectuados en América Latina destacan que la producción cultural representa, según los países, del 4 al 8% del PIB, y genera más empleos y exportaciones que bienes estratégicos como el café *Pergamino* en Colombia o el sector agropecuario en México. Pero esta alta productividad cultural de la región se contradice con los indicadores de bienestar de la población y de acceso a los bienes y mensajes.

En México, según los estudios realizados por Ernesto Piedras, las industrias culturales contribuyeron en 1998 con el 6,8% del PIB y en 2003 subieron al 7,3%, o sea, que su participación en el PIB es mayor que la de sectores de la economía como la construcción y la agricultura. Asimismo, las industrias culturales generan aproximadamente un millón y medio de empleos (sin incluir las artesanías ni otras actividades populares). Sus exportaciones presentan un superávit respecto de las importaciones en un país que tiene una balanza comercial deficitaria. Sin duda, estos datos son indicadores de la fortaleza económica de la actividad cultural. Pero habría que mirarlos también desde la población, en relación con la satisfacción o el descuido de necesidades socioculturales.

¿Se sostiene esa alentadora visión económica de la cultura si la vinculamos al rendimiento educativo de la población mexicana, que se halla en el último lugar de los países de la OCDE, si la participación en la creatividad está muy desigualmente distribuida, si la brecha digital entre los que tienen acceso y los que quedan fuera es más acentuada en la mayoría de los países latinoamericanos que en Europa, Estados Unidos, Canadá y Japón?

En Argentina, uno de los pocos países de América Latina que cuentan con un sistema oficial de estadísticas culturales, los estudios y los medios se complacen en destacar que «la cultura creció más que la economía»: en esta nación, que en los años 2001-2002 sufrió un derrumbe económico, la notable recuperación del periodo 2003-2005, cuando el conjunto de la economía creció cerca del 30%, mostró que las actividades culturales avanzaron aún más; 57,4%. En el lapso 2006-2007, el crecimiento de las empresas culturales generó cinco veces más empleo que el resto de los sectores (Reinoso, 2008). Pero ¿qué significan estas cifras en una nación

donde decayó el rendimiento educativo y se acentuó la desigualdad en el consumo entre las clases sociales y entre la capital y el resto del país? Buenos Aires concentra el 60% de las industrias culturales y allí la población invierte en cultura 90 pesos per cápita al año, mientras en el resto de la nación el promedio es de 30 pesos (Mayer, 2008). Así como ocurre en México, en Colombia y en la mayoría de los países latinoamericanos, la gente de las provincias ve la televisión y lee los libros y revistas que se hacen en la capital o en el extranjero.

Los estudios sobre jóvenes son los que mejor evidencian el desacuerdo entre las cifras que a nivel macrosocial revelan modernización y el agravamiento de la exclusión sociocultural. Varias investigaciones de la CEPAL revelan que los jóvenes latinoamericanos muestran más años de educación formal que las generaciones anteriores, pero menor acceso al empleo; en comparación con los adultos, están más compenetrados con las tecnologías que amplían el conocimiento y la información, pero al mismo tiempo se les estrechan los espacios instituidos para la toma de decisiones, procesamiento de demandas y ejercicio del poder; los jóvenes presentan mayor destreza para los consumos simbólicos, acceso a medios audiovisuales y conexión a redes virtuales, pero el desempleo los aleja de los bienes materiales ofrecidos por esos mismos medios. El resultado es una brecha entre las expectativas y las oportunidades, entre las aspiraciones y los logros. Una de las consecuencias de esta frustración es la búsqueda de alternativas fuera del sistema institucional, a veces usando la conectividad digital, otras recurriendo a la piratería para conseguir música, ropa y artículos de segunda mano. Para muchos, las decepciones con la modernidad ofrecida por sus propios países los empuja a la migración (Hopenhayn, 2008).

III. POLÍTICAS EN BUSCA DEL FUTURO

1. Varios países latinoamericanos, sobre todo los de mayor desarrollo (los incluidos en el MERCOSUR, así como Chile, Perú, Colombia y México), han intentado promover su inserción en los mer-

cados globales a través de acuerdos de libre comercio en las últimas dos décadas. ¿Qué le está sucediendo a la cultura en este proceso?

Dos rasgos comunes de los gobiernos latinoamericanos en su política internacional son descuidar el significado de la producción cultural como recurso socioeconómico o promoverlo sólo simbólicamente. La oscilación entre estos dos comportamientos es aun más notable en los países con rico patrimonio histórico. Quizá, México sea el caso más representativo.

La sólida y continua acción de preservación de sus monumentos precolombinos y coloniales, mayor que en los demás países de la región, ha dado a México un atractivo internacional, visible en el alto número de sitios declarados por la UNESCO patrimonio de la humanidad (27, o sea, el país con más lugares de toda América), así como en las abundantes visitas turísticas y en exposiciones itinerantes de sus obras. Sin embargo, el modo de seleccionar los materiales de su historia ha contribuido a la imagen exotizante que suele buscarse desde las metrópolis, que tiende a exaltar lo mágico o lo que en las culturas latinoamericanas desacomoda el canon occidental. Respecto de México, este sesgo ha privilegiado el pasado sobre lo contemporáneo, como si las artes visuales se acabaran en los muralistas y Frida Kahlo, y el cine en la época revolucionaria, el melodrama o cierto folclorismo urbano al estilo de las películas *Danzón* o *Amores perros* (aunque estos filmes no se agoten en esa interpretación).

El otro lado de este modo de ubicarse en el desarrollo cultural reside en usar la cultura como garantía simbólica. Cuando se gestionaba el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá, las negociaciones fueron acompañadas con una gigantesca muestra titulada «Treinta siglos de esplendor», que incluía deslumbrantes obras de la historia mexicana. En los días de 1990 en que la exposición estaba en el Museo Metropolitano de Nueva York (también se llevó a San Antonio y Los Ángeles), un periodista canadiense preguntó al jefe de la delegación comercial mexicana, Jaime Serra Puche, si las industrias culturales entrarían en la negociación del Tratado y esto afectaría a la sociedad mexicana. Él respondió: «No es tan relevante para México. Si tiene tiempo debería ir a ver la exhibición “Treinta siglos de esplendor” y se dará cuenta de que no hay mucho por qué preocuparse».

No fueron sólo las industrias culturales las afectadas. Efectivamente, la liberalización comercial generó en algunos medios masivos más dependencia de la producción estadounidense, y en otros desventajas y estancamiento, en vez del dinamismo económico y la ampliación de mercados prometida por el TLC. Los canadienses, que exceptuaron su cinematografía del Tratado y destinaron más de 400 millones de dólares a promoverla, produjeron en la década posterior a la aplicación del TLC un promedio de 60 largometrajes cada año. Estados Unidos hizo crecer su producción de 459 filmes a principios de la década de 1990 a 680, gracias a los incentivos fiscales dados a sus empresas y al control oligopólico de mercados nacionales y extranjeros. México, en cambio, que en la década anterior al TLC había filmado 746 películas, redujo su producción en los 10 años posteriores a 1994 a 212 largometrajes. «Al dejarse de producir 534 filmes se creó un brutal desempleo con consecuente cierre de empresas, la reducción del pago de impuestos, la subutilización de nuestra capacidad industrial instalada, la caída de nuestras exportaciones y el incremento de las importaciones de películas extranjeras» (Ugalde, 2004).

Además, el TLC empobreció el campo, acentuó la desindustrialización de México y fomentó un desarrollo maquilador dependiente, generó desempleo y aumento de migrantes. Esta última consecuencia —la migración legal e indocumentada, con implicaciones socio-culturales de discriminación, desarraigo y pérdida de trabajadores calificados— fue muy costosa por no haber incluido en los acuerdos de liberalización del comercio la defensa de las fuentes laborales en México ni la protección de los derechos de los migrantes.

En suma, las evaluaciones del TLC muestran que la exaltación discursiva de la cultura sin garantizar sus condiciones sociales y materiales de desarrollo contribuyó a debilitar el potencial histórico que sólo fue invocado simbólicamente, casi mágicamente.

2. Una segunda característica del desarrollo latinoamericano que dificulta el aprovechamiento de su potencial cultural es el tenor retórico de los acuerdos culturales entre los países de la región y la baja eficacia de los programas de integración. Se ha reducido, por ejemplo, la capacidad de producción que hizo de Buenos Aires y

México capitales de la edición en español de los años cuarenta a los setenta del siglo pasado, y, junto con Brasil, de la difusión de música, logrando una circulación a escala latinoamericana. El crecimiento en los años siguientes de las industrias culturales en Estados Unidos y España, al tiempo que la inestabilidad económica y política de América Latina debilitaba los mercados, empobreció el desarrollo. Lo que permanece está, en su mayoría, subordinado a corporaciones transnacionales, cuya dependencia varía según la norma: de Hollywood en cine, de Miami en producción televisiva y fonográfica, de Europa, sobre todo de España, en el campo editorial.

No han faltado acuerdos e instituciones creados para organizar el libre comercio y hacer más fluida la circulación de bienes: en 1958, el Mercado Común Centroamericano; en 1960, la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio; en 1959, el Grupo Andino; en 1973, la Comunidad del Caribe; el ya citado MERCOSUR, que, con tropiezos, es hasta hoy el programa más consistente; y la Comunidad Sudamericana de Naciones, inaugurada en Cuzco en 2004, casi abandonada de inmediato y reactivada en Brasilia en mayo de 2008 como UNASUR, Unión de Naciones Suramericanas.

Las principales motivaciones de estos programas —facilitar la circulación de mercancías, asegurar la provisión compartida de energía y construir vías de comunicación interamericanas— ha dado hasta ahora resultados escasos y discontinuos. En medio de disputas fronterizas e ideológicas, con concepciones distintas del desarrollo, la seguridad y la defensa, los intercambios culturales quedan en una agenda secundaria y sin recursos. No se han generado para el continente latinoamericano programas semejantes a Media, Euroimages o Erasmus, que en la Unión Europea impulsan las interrelaciones culturales y educativas.

En los primeros años del siglo xx, los cambios ocurridos en las elecciones presidenciales latinoamericanas suscitaban expectativas sobre una posible recomposición del poder y de las orientaciones prevalecientes en la región. Hugo Chávez en Venezuela, Néstor Kirchner y luego Cristina Fernández en Argentina, Lula en Brasil, Tabaré Vázquez en Uruguay, Evo Morales en Bolivia, Michelle Bachelet en Chile, Rafael Correa en Ecuador y Fernando Lugo en Paraguay, fueron sumados en muchos análisis periodísticos como evi-

dencias de un giro a la izquierda y promesas de acercamiento a una mayor integración.

También se especuló con que, junto con las alianzas entre estos nuevos gobernantes, aparecieran nuevas fracturas. De un lado, un sur más independiente, progresista; por otro, un bloque mexicano-centroamericano, plegado a Estados Unidos. UNASUR fue visto por algunos analistas como expresión orgánica de este alineamiento. Pero ya en la reunión fundacional de este organismo en Brasilia surgieron discrepancias fuertes sobre las prioridades en el desarrollo energético y sobre las posibilidades y los alcances de la alianza militar entre países latinoamericanos, impulsada por Brasil, Venezuela y Ecuador.

Los comportamientos de los doce miembros de UNASUR no parecen sumables en un programa duradero. Constantemente, los acuerdos regionales son entorpecidos por dificultades internas, fronteras o modos diversos de encarar las dificultades sociales, económicas, políticas e internacionales. En ningún caso, salvo en Bolivia, encontramos innovaciones estructurales, sino más bien reagrupamientos tácticos dentro de las tendencias económicas globalizadoras. Ninguno de los gobernantes mencionados, que accedieron a la presidencia como resultado del descontento con las frustraciones sociales del neoliberalismo (y algunos gracias a la descomposición de los partidos tradicionales), ha producido cambios radicales en la distribución de la riqueza ni en la dependencia de la economía de fuerzas transnacionales (levemente el Gobierno argentino al reducir la carga de la deuda externa). Continúa baja la expectativa sobre un desarrollo interno que aumente sustancialmente los empleos. Casi todos los países latinoamericanos siguen expulsando hacia naciones vecinas a vastos sectores (muchos son jóvenes calificados) por falta de empleo, conflictos violentos y otras decepciones. El agravamiento reciente de estos desafíos por la crisis económica mundial no permite imaginar una superación pronta de tantos desencuentros e ineficiencias.

Es cierto que en las tres últimas décadas se consolidaron las democracias y se han alejado los riesgos de golpes militares. En el campo cultural, esto ha creado mejores condiciones para la libre expresión artística y la comunicación. Pero nos intranquilizan ahora

otras formas de inestabilidad: el narcotráfico en varios países y el aumento general de la delincuencia, los derrumbes económicos de la última década acentuados por la crisis mundial iniciada en 2008. Estas urgencias «justifican» la reducción de inversiones en educación, cultura e investigación científica y condicionan negativamente el acceso a los bienes culturales (desde libros y discos hasta las innovaciones tecnológicas).

El rezago latinoamericano requeriría grandes programas de desarrollo cultural compartido, así como para mejorar las condiciones sociales de acceso a la educación y los bienes culturales. Nos distanciamos de las sociedades metropolitanas y de países asiáticos emergentes (China, India) la falta de emprendimientos públicos a la medida del desarrollo estimulado por la industrialización de la cultura. Así como los acuerdos económicos de integración suelen reducirse al libre comercio, la «integración» cultural entre los países latinoamericanos y con el mundo se limita —salvo excepciones— a las telenovelas, músicas y vídeos difundidos con criterio comercial por las empresas transnacionales (latinoamericanas algunas, metropolitanas la mayoría) que controlan los mercados regionales. El proceso de convergencia digital multimedia está siendo dejado casi enteramente en manos de megaempresas comunicacionales, sin aprovechar las oportunidades que ofrece para horizontalizar la comunicación, extender la distribución de los bienes culturales y propiciar la participación ciudadana en las decisiones públicas.

Sin embargo, políticas culturales públicas de baja intensidad siguen replegándose en zonas clásicas de la producción artística y a veces en la mera administración de museos y programas creados hace muchas décadas. Pocas veces se impulsa la actualización de los acervos de los museos o de las bibliotecas, y existen pocos planes sistemáticos, con metodologías nuevas, de promoción de la lectura. Se estimaba hace cinco años que la región iberoamericana consumía unos 900 millones de libros (Bonet, 2004: 174), pero la baja capacidad productiva y el apoyo casi exclusivo a los libros escolares, deja fuera los mercados literarios y de ciencias sociales.

IV. REUBICACIÓN GEOPOLÍTICA

El desarrollo cultural latinoamericano estuvo condicionado, desde antes de las independencias del siglo XIX, por la dominación de las potencias coloniales: España y Portugal en primer lugar, y, en el Caribe, Francia y Gran Bretaña. Esos vínculos continuaron a lo largo de los dos últimos siglos, volviéndose mayores en relación con Estados Unidos, especialmente en México y América Central.

Como sabemos, la poderosa influencia económica que ejerce Estados Unidos sobre gran parte de las sociedades latinoamericanas ha tenido implicaciones políticas y culturales: presión sobre gobiernos, participación en golpes militares, expansión de sus empresas en las áreas comunicacionales y de servicios. Pese a la distancia idiomática, su programación mediática y sus estilos comunicativos han ido desplazando otras referencias culturales. Luego del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, aplicado a partir de 1994, los gobiernos estadounidenses intentaron impulsar un Acuerdo de Libre Comercio de las Américas con todos los países del continente, que pretendía firmarse en 2005. El rechazo manifestado en varios países latinoamericanos por sindicatos, movimientos indígenas y ecologistas, así como por sectores culturales y algunas empresas, fue trabando ese proyecto. Finalmente, Estados Unidos optó por buscar tratados bilaterales de liberalización comercial con los gobiernos más afines a su orientación (Colombia, Chile, Perú y los países centroamericanos). El liderazgo estadounidense, tanto político como cultural, se ha debilitado durante el gobierno de Bush por su agresiva política en Irak y por la represión creciente o el maltrato a los migrantes procedentes de América Latina. Aunque el alto volumen de colombianos, dominicanos, mexicanos, peruanos y venezolanos, así como de todos los países centroamericanos, que buscan en Estados Unidos mejor nivel de vida y envían desde allí remesas —económicas y culturales— a sus sociedades de origen acentúa la dependencia y los intercambios entre los americanos del sur y los del norte.

España ha incrementado su influencia en la región latinoamericana en las décadas recientes. Los intercambios aumentaron, por

una parte, a través de las migraciones de colombianos, ecuatorianos y peruanos, que crean redes de comunicación, familiares, económicas y socioculturales, semejantes a las que existen con Estados Unidos. Por otra, debido a la expansión de empresas españolas que están ocupando el primero o segundo lugar como inversores en muchos países. Los crecientes intereses de España en bancos, telecomunicaciones, explotación de hidrocarburos y otras áreas estratégicas, junto con la relación preferente con América Latina impulsada por el gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero, están ampliando la cooperación económica y cultural. El papel de algunas fundaciones asociadas a dichas empresas fortalece la presencia española en la región. Pero aún no se ve que esta mayor sintonía se concrete en planes de desarrollo conjunto. En la reunión iberoamericana de febrero de 2007, en Santo Domingo, en la que el ministro de Asuntos Exteriores español, Miguel Ángel Moratinos, evaluó la situación con los embajadores de ese país en América Latina, éstos manifestaron impaciencia por los resultados de los últimos 25 años, preocupación por las inestables políticas gubernamentales y la propuesta de buscar interrelaciones más profundas «al margen de la política», «con las organizaciones culturales, los centros de investigación y pensamiento», e incluso «la influencia diversa que tiene el millón y medio de latinoamericanos que reside en España» (Campo, 2007: 19).

V. ¿DE LA INDEPENDENCIA A LA INTEGRACIÓN?

La celebración de los bicentenarios de las independencias es una ocasión para repensar qué significa hoy ser independiente. El incremento de intercambios a lo largo del siglo XX, facilitado por la aceleración o la simultaneidad de las comunicaciones, vuelve menos pertinente concebir la autonomía de cada sociedad y sus interrelaciones con criterios anteriores a los satélites e internet, a lo que éstos representan ahora en la constitución de redes y mercados globalizados.

Sin embargo, la inercia ideológica mantiene reflejos del viejo nacionalismo y la rutina de las políticas culturales las mantiene encap-

suladas en los propios mercados o lleva a pensar cómo ampliar, cada país por separado, su proyección internacional. Las altas inversiones que exigen la producción cinematográfica, televisiva y musical requieren públicos más amplios que los de una sola nación. La comunidad lingüística en español, que ofrece audiencias de casi 500 millones de personas si incluimos los 45 millones de hispanohablantes de Estados Unidos, da un campo de acción potencial del que pocas lenguas disponen. Sin embargo, carecemos de instituciones y programas para aprovechar esta vasta ecología lingüística y cultural. Es notable que los pocos estudios que se están realizando con este fin provengan de instituciones españolas (García Delgado y otros, 2008).

Los tratados de libre comercio de Estados Unidos con los países latinoamericanos omiten los intercambios culturales (o subordinan las producciones culturales de los países débiles generando el dismantelamiento de las editoriales, las productoras musicales o cinematográficas nacionales). La Unión Europea ha mostrado, en su cuarto de siglo de políticas audiovisuales y culturales con proyección internacional, «un pesado lastre de proteccionismos nacionales miopes» (Bustamante, 2008: 34), escasos avances en la construcción de un espacio cultural europeo y aún mas pobres en la construcción de lo que podría ser un espacio audiovisual y editorial conjunto con América Latina (Garretón y otros, 2003).

La convergencia digital, como integración tecnológica de los diversos soportes que antes transmitían textos, imágenes y sonidos por separado, da mayores oportunidades, como dijimos, para la fusión de empresas editoriales, televisivas y electrónicas. Pero también ofrece, en palabras de Jesús Martín Barbero, condiciones para formar «nuevas comunidades» transnacionales y «una nueva esfera de lo público»: para que las interconexiones pasen de ser «una conversación entre funcionarios» a «convertirse en un escenario de verdadera interlocución de las instituciones gubernamentales —locales, nacionales e internacionales— con las organizaciones e instituciones de la sociedad» (Martín Barbero, 2008: 45).

Todavía el cosmopolitismo y la presencia internacional de América Latina están producidos, con frecuencia, de modo exógeno: cineastas argentinos o mexicanos que se incorporan a los mercados

globales si filman desde Hollywood, escritores peruanos o colombianos que sólo logran ser leídos fuera de sus países si los editan en Madrid o Barcelona.

Además de las facilidades proporcionadas por internet para que grupos culturales de muchos países se comuniquen, serían necesarios programas interamericanos e iberoamericanos que potencien y completen las inversiones nacionales y redes locales de distribución. Pese a la lentitud y las inercias preglobalizadas de las instituciones existentes, dan esperanzas unos pocos programas que han acrecentado la producción y la coproducción iberoamericana.

Ibermedia es el ejemplo más elocuente de cómo puede transitar-se de la cooperación a la coproducción. Creado en 1998, logró aumentar rápidamente los filmes de la región: en los 15 años previos a su existencia, se coprodujeron 59 películas entre España y América Latina, en tanto en los últimos diez años se hicieron casi 200 filmes gracias al fortalecimiento de los sistemas nacionales de apoyo en España, Argentina y México, así como al programa Ibermedia de coproducciones. Se está formando un espacio audiovisual común iberoamericano, que abarca a España y 16 países de América Latina. Todavía la relación es muy asimétrica, ya que el Gobierno español aporta el 60% de los fondos de Ibermedia, y en cierto modo esto se traduce en la exhibición: la única ciudad en la que pueden verse en una misma semana de 5 a 10 películas de distintos países latinoamericanos no es Buenos Aires, ni Bogotá, ni México DF, sino Madrid.

El primer aprendizaje de los procesos de integración asimétrica y sólo comercial, como vimos a propósito del TLC de América del Norte, es que los países estructuralmente más débiles —aunque tengan una potente historia cultural— necesitan afirmar su producción endógena y garantizar condiciones de relativa autonomía para la circulación de sus bienes. La segunda lección es que la cooperación regional puede potenciar lo que se produce en cada sociedad si se concibe, más que como simple intercambio de productos culturales terminados, como coproducción en la que se suman inversiones, personal, capacidades técnicas y estéticas.

El punto de obstrucción a que ha llegado Ibermedia, al no lograr exhibir muchos de los filmes, indica que la *coproducción* debe acompañarse con programas de *codistribución*. Ninguna cinemato-

grafía, ni la estadounidense, logra recuperar la inversión de sus filmes enteramente en el propio territorio. Si no establecemos redes de distribución y exhibición para el cine, la música y la televisión cultural en español, nuestras películas seguirán oscilando sólo entre el mercado doméstico y los festivales, las músicas llegarán a veces, y con grandes dificultades, a ser grabadas y mal distribuidas, la televisión comercial difundirá únicamente los productos de *rating* masivo. Los festejos del bicentenario serían más creíbles si se acompañaran con programas destinados a construir finalmente *un espacio cultural iberoamericano*.

Al dar este nombre a lo que en otros tiempos se designaba como *ser* o *identidad* latinoamericana o iberoamericana, buscamos una definición conceptual alejada de cualquier sustancialismo o esencialismo. Los acontecimientos fundacionales que fueron las independencias de naciones latinoamericanas generaron estructuras sociopolíticas y culturales relativamente independientes, que han ido transformándose en estos dos últimos siglos. Sobre todo, las décadas recientes de industrialización de los procesos de producción cultural y apertura de las naciones a redes de circulación transnacional reubican el significado que tuvo la autonomía de cada nación. Ser independiente y ser latinoamericano no puede tener el mismo sentido que tuvo en 1810 o en las reflexiones y los planes del centenario, en 1910.

La dimensión cultural del desarrollo sigue teniendo un papel clave en el desenvolvimiento de las sociedades y en su posibilidad de generar bienestar y comunicación con el mundo. Más aun, con el avance de la digitalización y desmaterialización de todos los procesos productivos, no sólo los destinados a crear bienes culturales. Pero la interconexión, y eventual integración de quienes habitamos Iberoamérica, necesita —más que discursos voluntaristas basados en la idealización de virtudes étnicas o telúricas— estudios empíricos sobre las condiciones de desarrollo compartido de las industrias editorial, radial, televisiva, cinematográfica y de telecomunicaciones. Los acuerdos necesarios entre gobiernos, empresas y organizaciones sociales para lograr una articulación razonada y efectiva de la región pueden encontrar en la noción de espacio cultural o socio-cultural un instrumento que permita situar adecuadamente la diver-

sidad de naciones, etnias y estilos de vida, sin violentar su especificidad, en un proyecto conjunto y consistente.

BIBLIOGRAFÍA

- Appadurai, Arjun (1996): *Modernity at Large: Cultural Dimensions of Globalization*. Minneapolis/Londres, University of Minnesota Press. [*La modernidad desbordada. Dimensiones culturales de la globalización*, México, Ediciones Trilce-FCE, 2001.]
- Bartolomé, Miguel Alberto (1997): *Gente de costumbre y gente de razón. Las identidades étnicas en México*, México, Siglo XXI, INI.
- Bartra, Roger (1998): «Sangre y tinta del kitsch tropical», *Fractal*, núm. 8, primavera, México.
- Bonet, Lluís (2004): «Políticas de cooperación e industrias culturales en el desarrollo euro-latinoamericano», en *Industrias culturales y desarrollo sustentable*, México, SRE-CONACULTA-OEI.
- Bustamante, Enrique (2008): «La urgente revisión de la cooperación iberoamericana en cultura-comunicación», en Enrique Bustamante (ed.), *La cooperación cultura-comunicación en Iberoamérica*, Madrid, Agencia Española de Cooperación Internacional.
- Campo, Iván (2007): «El reto de una nueva etapa en la relación con Latinoamérica», en *El País*, España, lunes 12 de febrero de 2007.
- De Carvalho, José Jorge (2005): «Las culturas afroamericanas en Iberoamérica: lo negociable y lo innegociable», en Néstor García Canclini (coord.), *Culturas de Iberoamérica. Diagnóstico y propuestas para el desarrollo cultural*, México, Santillana, 2ª ed.
- García Canclini, Néstor (2002): *Latinoamericanos buscando lugar en este siglo*, Argentina, Paidós.
- (2004): *Diferentes, desiguales y desconectados. Mapas de la interculturalidad*, España, Grijalbo.
- García Delgado, José Luis, José Antonio Alonso y Juan Carlos Jiménez (2008): *Economía del español. Una introducción*, España, Ariel-Fundación Telefónica, 2ª ed.
- Garretón, Manuel Antonio (coord.) (2003): *El espacio cultural latinoamericano. Bases para una política cultural de integración*, Chile, CAB-FCE.
- Hopenhayn, Martín (2008): «Inclusión y exclusión social en la juventud latinoamericana», *Pensamiento Iberoamericano*, núm. 3, 2ª época, 2.
- Instituto Mexicano de la Juventud (2007): *Jóvenes mexicanos. Encuesta Nacional de Juventud 2005*, México.

- Martín Barbero, Jesús (2008): «Una nueva educación encardinada con la comunicación y la cultura», en Enrique Bustamante (ed.), *La cooperación cultura-comunicación en Iberoamérica*, Madrid, Agencia Española de Cooperación Internacional.
- Mayer, Marcos (2008): «Luchar contra las tendencias», entrevista a José Nun, *Ñ*, Revista de Cultura, núm. 257, Buenos Aires, 30 de agosto.
- Ortner, Sherry (1999): «Introduction», en S. Ortner (comp.), *The Fate of Culture. Geertz and Beyond*, Los Ángeles, University of California Press.
- Piedras, Ernesto (2004): *¿Cuánto vale la cultura? Contribución económica de las industrias protegidas por el derecho de autor en México*, CONACULTA, CANIEM, SOGEM, y SACM (México).
- (2008): *Español. Un valioso activo compartido: Recurso esencial para las industrias culturales y creativas —retos y oportunidades*, Ponencia presentada en el Simposio «El valor simbólico del español», México DF.
- Reinoso, Susana (2008): «La cultura creció más que la economía», en *La Nación*, Buenos Aires, 2 de noviembre.
- Rojas Mix, Miguel (1992): *América imaginaria*, España, Lumen.
- Ugalde, Víctor (2004): «Cine mexicano, a diez años del TLC», *INFODAC-Suplemento especial*, núm. 52, enero, Directores Argentinos Cinematográficos, Buenos Aires.

11. CULTURA E IDENTIDAD EN AMÉRICA LATINA

RODOLFO STAVENHAGEN *

I. INTRODUCCIÓN

Desde el siglo XIX numerosos observadores han subrayado las características culturales propias de los países de América Latina, arraigadas en el poblamiento original de sus habitantes, la común experiencia de su historia colonial y su diferenciación de aquella otra América, la anglosajona, que tan unida está al destino de ésta, y sin embargo, tan distante y tan ajena. El término mismo no es solamente un descriptor geográfico, sino un concepto geopolítico y cultural, cuando no francamente ideológico. La región es frecuentemente caracterizada por su sincretismo y su hibridación cultural, por su unidad en la diversidad y su mestizaje. Es reconocido el esplendor de las civilizaciones autóctonas y se hace hincapié en que las repúblicas latinoamericanas lucharon por su libertad en el primer gran movimiento emancipador y anticolonialista del siglo XIX. Tres siglos de coloniaje y sus secuelas marcaron profundamente el paisaje, la economía, la sociedad y la cultura.

Alguna vez se especuló ampliamente sobre la nueva civilización que surgiría en estas feraces tierras del Nuevo Mundo, la que sería un ejemplo para la humanidad. Por un lado se ha considerado a América Latina como una parte del mundo occidental; por el otro, se le identificó como perteneciendo también al «Tercer Mundo», el de los países pobres, subdesarrollados, endeudados y sobrepoblados; al tiempo que los globalizadores de hoy día incluyen a los latinoamericanos entre los países «emergentes» en términos de su potencial de mercado. Los europeos del siglo XVI poblaron a América de seres

* Profesor emérito en El Colegio de México.

fantásticos e imaginarios y quisieron realizar allí sus utopías; en el siglo XX América Latina ha sido domicilio de dictadores militares, violadores de derechos humanos, héroes revolucionarios y líderes agrarios, profetas mesiánicos y capos del narcotráfico internacional.

Durante el siglo XX, los países de la región se urbanizaron rápidamente aunque las raíces rurales todavía permean sus orientaciones culturales. Algunos observadores hablan de la «ruralización» o «campesinización» de las grandes metrópolis latinoamericanas, queriendo señalar con ello que las formas de vida, las aspiraciones y las preocupaciones de millones de personas en rápido proceso de cambio social se encuentran aún vinculadas a los modos de ser del medio rural tradicional. El conflicto histórico entre lo rural y lo urbano ha sido uno de los temas de la literatura latinoamericana.

La heterogeneidad étnica es un factor importante en la conformación de las culturas latinoamericanas. Junto a la raíz indígena que domina en numerosos países andinos y mesoamericanos, destaca el tronco europeo, sobre todo de origen ibérico y mediterráneo, consecuencia de cinco siglos de colonización e inmigraciones, y también, en diversos países, sobre todo en el Caribe, el tronco africano resultado de varios siglos de tráfico de esclavos. El contacto entre estos grandes agrupamientos étnicos dio por resultado un paulatino proceso de mestizaje, que ha llamado poderosamente la atención de los estudiosos. Si bien la cultura europea se impuso a la indígena, y los contingentes de población esclava africana sufrieron un proceso de desculturización por la naturaleza misma de su migración involuntaria, el resultado de estos procesos es la emergencia en América Latina de una nueva cultura sincrética que se alimenta de sus raíces europeas, indígenas y africanas.

El segmento mestizo, que durante la Colonia y todavía a principios de la era republicana, era despreciado y marginado, fue a la postre considerado como categoría nueva y dinámica de la sociedad, elemento estabilizador en lo político y social, identificado con la «clase media» progresista y emprendedora, y transformado en símbolo de la nueva nacionalidad. Después de las independencias políticas, la figura del mestizo ya no era más considerada como un elemento marginal y excluido de la sociedad, sino como el fundamento mismo de la nueva demografía latinoamericana. La pobla-

ción mestiza fue ocupando un lugar importante en el espacio social y político de las naciones latinoamericanas. El pasado indígena fue rescatado del olvido y glorificado como otro de los pilares de la nacionalidad. La nueva cultura nacional sería la síntesis de las dos culturas —la hispánica y la indígena—; ahora, la esencia de América Latina sería mestiza.

A la vez, en el otro polo de la sociedad, las culturas populares campesinas indígenas resistían marginadas, despreciadas e ignoradas. El choque y los conflictos entre estos troncos étnicos ha dado lugar a lo largo de medio milenio a sociedades altamente segmentadas, fracturadas, estratificadas y jerarquizadas históricamente, en donde siguen prevaleciendo la discriminación y el racismo, el exclusivismo étnico y el etnocentrismo, así como el desconocimiento, la desconfianza y el temor mutuos. La cultura latinoamericana refleja y expresa de múltiples maneras las jerarquías sociales, desde el ámbito de la familia hasta las instituciones políticas y económicas. En la cultura tradicional latinoamericana, cuyo origen se encuentra en la colonización ibérica, el poder se ejerce autoritariamente y se expresa a través de múltiples formas de paternalismo y clientelismo. Los de abajo esperan favores y protección de los de arriba, a cambio de sumisión y dependencia. Los derechos se piden y se otorgan, no se reclaman y se cumplen. Este esquema secular se manifiesta políticamente bajo la forma de *caciquismo* o *gamonalismo*, o alguna de sus múltiples variantes.

Un sistema social asentado en estas bases —sin mencionar las formas de la propiedad rural que le dieron contenido— resulta estable por largo tiempo pero no es inmutable, y genera resistencias y fuerzas contrarias. La historia de América Latina está salpicada de rebeliones populares, revoluciones y movimientos sociales que una y otra vez han puesto en entredicho los esquemas dominantes y han generado ideologías libertadoras y alternativas. Entre éstas vale la pena mencionar a los movimientos milenaristas y mesiánicos, vinculados a creencias y representaciones populares, productores de utopías y de promesas frustradas mas siempre renovadas y recreadas. El sistema de dominación colonial desarrolló un complejo aparato jurídico que dio origen a una cultura libresca y legalista en sociedades con mayorías analfabetas, creando así un ambiente en el cual la pala-

bra escrita se convertía en instrumento de control y dominación de las clases dominantes sobre las masas populares. El poder del libro y de las leyes ha sido absorbido por la cultura latinoamericana hasta nuestros días, en que está siendo desplazado por la creciente influencia de los medios audiovisuales de comunicación masiva.

La problemática latinoamericana se expresa a través de una constante búsqueda por la identidad individual, regional, nacional y continental, de la cual dan fe las principales corrientes culturales, sobre todo en la literatura, la música y las artes plásticas. Al binomio europeos e indígenas se agrega culturalmente el aporte de los esclavos originarios de diversos pueblos del continente africano, transformados en mercancía humana, deshumanizados, desculturizados, mas cuyo aporte a la economía fue fundamental en ciertas áreas no solamente durante la época colonial sino también a lo largo del siglo XIX. La cultura afroamericana mantiene tenues raíces propiamente africanas, y puede ser considerada como una de las múltiples culturas oprimidas, culturas de resistencia, de nuestra América, que ha impreso sus características peculiares no solamente en las islas del Caribe mas también en las zonas costeras caribeñas y atlánticas, así como pacíficas, desde México hasta el Perú y el Brasil.

En contraste con la era de la colonia y el tráfico de esclavos que en Brasil y Cuba duró hasta fines del siglo XIX, los dos últimos siglos fueron testigos también de las grandes migraciones ultramarinas de poblaciones europeas. Se calcula que veinte millones de inmigrantes europeos llegaron a los países de América Latina entre 1821 y 1932. Si bien prácticamente todos los países latinoamericanos recibieron inmigrantes europeos, estos se concentraron principalmente en los países del Cono Sur. El aporte cultural de estos contingentes humanos al desarrollo socioeconómico de los países receptores ha sido indudable. Si hoy en día está de moda hablar de América Latina como parte de la «civilización occidental», ello se debe no solamente a la herencia colonial ibérica sino sobre todo a las aportaciones de los millones de inmigrantes europeos de los siglos XIX y XX.

Las élites criollas del periodo independiente tomaron sus instituciones políticas de Estados Unidos, pero sus modelos culturales

fueron Inglaterra y Francia. Entre las clases altas y medias del medio urbano así como la oligarquía terrateniente, la cultura europea representaba el ideal a alcanzar, y hacia este objetivo se enfocaba el sistema educativo (escolar y universitario) así como las diversas manifestaciones de las «bellas artes», la literatura, la música y la filosofía. En contraste con las élites, la mayoría de los inmigrantes que llegaron a «hacer la América» sobre todo alrededor de fin de siglo, pertenecían a las clases populares y conformaron el creciente proletariado urbano, el artesanado, la pequeña burguesía comerciante y agrícola, el mundo de los empleados. A ellos se debe el traslado a América Latina de las diversas manifestaciones de la cultura popular europea de la época así como la aceptación y el desarrollo de las ideologías sindicalistas, anarquistas, socialistas de diverso signo, que influyeron pronto en la vida política y social de las ciudades latinoamericanas a través de sus organizaciones y publicaciones.

Verdaderos «pueblos trasplantados», originarios principalmente de Europa oriental y meridional, trataron en un primer periodo —como lo hicieron sus congéneres en otras partes del mundo— de mantener su identidad colectiva en un medio hostil y ajeno. Pero pronto, sobre todo a partir de la segunda generación, comenzó el proceso de asimilación. A diferencia del proceso de mestizaje entre indígenas, negros y europeos que se dio en las regiones de fuerte densidad indígena o bien en las zonas en donde se había asentado la población negroafricana, estos diversos pueblos europeos fueron perdiendo su distintiva identidad nacional y lingüística (a veces también religiosa) y se fueron integrando en un nuevo conjunto «latino» con poca o ninguna presencia indígena y negra. También se trata aquí de un proceso de mestizaje, pero entre descendientes de europeos principalmente, y el resultado ha sido una identidad cultural latinoamericana nueva, diferente de sus orígenes europeos pero también muy distinta del sincretismo cultural que se dio y se sigue dando en las regiones de la América indígena o negra.

En resumen, las diversas corrientes migratorias a América Latina desde la época de la Colonia, han contribuido al proceso de mestizaje y a la conformación de una nueva cultura latinoamericana. Procesos de migración y mestizaje que se dieron bajo el signo de

la violencia y del conflicto social y económico, y generalmente en el marco de estructuras sociales rígidas y jerarquizadas así como de sistemas políticos oligárquicos y autoritarios, pero que a pesar de todo ello contribuyeron al nacimiento de identidades culturales nuevas y distintas.

II. LAS NUEVAS REPÚBLICAS Y LA IDENTIDAD LATINOAMERICANA

Simón Bolívar, quien vio desvanecerse su sueño de la unidad americana desde México hasta Tierra del Fuego, reconocía el papel de los indios y los negros, junto con los europeos, en la conformación de la nueva nación hispanoamericana independiente, pero en los proyectos nacionales que surgieron de las luchas por la independencia, los indios y los negros habían desaparecido. La independencia fue apropiada por las viejas y nuevas clases dominantes de la oligarquía terrateniente y la naciente burguesía urbana. Los españoles expulsados fueron pronto sustituidos por comerciantes y mercaderes ingleses, franceses y alemanes, quienes entre sus mercancías y capitales traían también sus modelos culturales europeos.

En la América hispánica la gigantesca tarea que planteaba la independencia política a los nuevos gobernantes: cómo formar nuevas naciones, cómo integrar sociedades coherentes, cómo ser aceptados por las «naciones civilizadas», cómo gobernar conjuntos de población heterogéneos y dispersos en una vasta geografía hostil, recibió como respuesta el desarrollo de una filosofía política nacionalista, de corte romántico e idealista, que caracterizó el pensamiento político y los sistemas educativos de América Latina hasta el siglo XX.

Pronto fue planteada la necesidad de una segunda independencia, la «emancipación mental». Se argumentaba que América había heredado del imperio español formas de pensamiento retrógradas, medievales, oscurantistas de las que había que liberarse. El pasado, decían algunos, estaba representado por el rudo mundo rural y

formas tiránicas de gobierno, imbuidos de los valores retrógrados de la España católica y colonial, mientras que el futuro democrático y el progreso se concentrarían en las ciudades modernas y libertarias. Nadie expresó esta polarización mejor que el argentino Domingo Faustino Sarmiento, quien posteriormente llegaría a la presidencia de su país, en su libro *Civilización y barbarie*, obra que tuvo gran influencia en generaciones de latinoamericanos. Estas ideas fueron impulsadas también ampliamente por las logias masónicas a las cuales se adhirieron numerosos políticos e intelectuales de la época.

III. SOCIEDADES POLARIZADAS, CULTURAS FRAGMENTADAS

Los intelectuales hispanoamericanos se dieron a la tarea de inventar, imaginar y construir sus culturas nacionales a partir de las ruinas del imperio español y de las microsociedades regionales y fragmentadas incluidas en las nuevas repúblicas, las que difícilmente constituían naciones acabadas y coherentes. Aunque liberales y conservadores tenían visiones contrastantes de la nación, ambos sectores, sin embargo, tenían en común ser voceros de las clases dirigentes minoritarias y participar de una visión elitista, restringida de la sociedad. La heterogeneidad étnica y cultural de las naciones latinoamericanas era considerada como un obstáculo a la integración nacional y al progreso. El derrumbe de la administración y economía coloniales había contribuido a la fragmentación y atomización de los espacios sociales; la reinserción al mercado mundial vendría años después, en la segunda mitad del siglo XIX, con la expansión del capitalismo. Las sociedades nacionales hispanoamericanas seguían siendo altamente estratificadas. La oligarquía terrateniente afianzaba su poder a través de la concentración de la propiedad de la tierra, que se intensificó con los nuevos cultivos comerciales para la exportación, y la explotación de la mano de obra rural. Las promesas y esperanzas libertadoras de las luchas por la independencia se habían desvanecido. El caudillismo y el clientelismo se instauraron como formas de dominio político y control social y devinieron en

un elemento permanente, hasta nuestros días, de la cultura política de América Latina.

Las élites intelectuales desesperaban de las contradicciones entre el «país formal» y el «país real». Pronto adoptaron ideologías deterministas de tipo geográfico y racial, tomadas de Europa, para explicar la perenne inestabilidad y el atraso de sus naciones. Ahora ya no sólo se culpaba a la herencia española de la Colonia sino también al medio ambiente hostil de montañas, selvas y desiertos y, sobre todo, a las características étnicas del estrato indígena de la población, aún mayoritario en muchas repúblicas. Liberales y conservadores coincidieron que los pueblos y las culturas indígenas que aún existían en América debían desaparecer. El concepto y proyecto de nación que se fue gestando excluía a los pueblos indígenas. En los países del Cono Sur esta visión se transformó en campañas genocidas realizadas por los ejércitos al servicio de las oligarquías terratenientes. En otras regiones fueron impuestas la lengua y la cultura oficial a través del sistema educativo religioso o laico, se implantó el derecho positivo como único sistema jurídico, se desconocieron las autoridades políticas y las instituciones propias de las comunidades indígenas, así como sus territorios comunales. Al querer forzar un rápido proceso de asimilación e incorporación de éstas a las nuevas «nacionalidades» en gestación, se aceleró el proceso de destrucción de las culturas indígenas en nombre del progreso. En la nueva cultura nacional no había lugar para las culturas de los pueblos originales, autóctonos de América.

Con el objeto de acercarse aun más al anhelado modelo anglosajón y europeo y deshacerse del lastre que para las élites nacionales representaba el peso demográfico y cultural de los pueblos indígenas, se promovió la inmigración europea que coincidía con la expansión de las fronteras agrícolas y la introducción de nuevos cultivos comerciales (café, algodón) para los mercados de ultramar, creando fuerte demanda de mano de obra. La inmigración extranjera tenía también por objeto «occidentalizar» y «blanquear» a las poblaciones locales, objetivos derivados de las teorías racistas que estaban de moda en Europa.

Aunque la estructura social señorial y esclavócrata se mantuvo hasta fines del siglo XIX, Brasil transitó del imperio a la república y

abolió la esclavitud *sin* ruptura de continuidad. Ante la creciente demanda de mano de obra, también abrió sus puertas a la inmigración europea, transformándose paulatinamente en un país multiétnico que algunos autores, idealizando la situación, han calificado de «democracia racial», pero siempre en el marco de una sociedad rural altamente estratificada y patrimonial, cuyo primer rompimiento se dio apenas en los años treinta del siglo pasado. La estructura social rural del Brasil fue captada por cronistas, novelistas y antropólogos. La importancia del *sertão* y sus movimientos sociales mesiánicos y milenaristas había sido subrayada en la ya clásica obra de Euclides da Cunha; Gilberto Freyre describió e idealizó la rígida estructura social de las zonas cañeras en *Casa Grande e Senzala*. El propio Freyre acuñó el término de «lusotropicalismo» para referirse a la pretendida unidad cultural y espiritual de los países colonizados por Portugal en América y en África.

Fue a mediados del siglo XIX que comenzó a ser utilizado el término de América Latina, inventado por un publicista francés de Napoleón III. Este concepto indicaba no solamente la supuesta unidad de los países de lenguas latinas sino también su distancia y diferencia frente a la otra América, la anglosajona. El concepto de América Latina tuvo su itinerario ideológico y político. Por una parte, se deslindó claramente de las tendencias panamericanistas que, bajo la dirección de los Estados Unidos, se fueron imponiendo a lo largo del siglo XX, conocidas actualmente como «el sistema interamericano». Por otra parte, se deslindó también del concepto Iberoamérica así como de la ideología de la Hispanidad promovida en el siglo XX por el franquismo para reconquistar algunas posiciones ideológicas perdidas por España en este continente. El concepto de América Latina fue adquiriendo una personalidad propia caracterizada por su ideología nacionalista y antiimperialista.

La originalidad y el gran mérito del pensamiento y de la acción revolucionaria del cubano José Martí fue justamente el haber planteado por primera vez la necesidad de crear una cultura propia latinoamericana, de «nuestra América», que fuera nacionalista, continental y antiimperialista. Toda la obra escrita de José Martí, así como su acción política en el marco de la revolución de independencia de Cuba, contribuyeron a afianzar estos planteamientos que

marcaron un nuevo rumbo en el pensamiento político y social latinoamericano. Posteriormente (1900), el uruguayo José Enrique Rodó electrizó a varias generaciones de jóvenes latinoamericanos al plantear en *Ariel* y otras obras un latinoamericanismo espiritual que se opondría no solamente al materialismo y utilitarismo de la América anglosajona, sino también a todas las hegemonías e ideologías extranjerizantes (calificadas por Rodó como *nordomanía*). En la propagación de estas ideas jugó un papel importante el movimiento estudiantil universitario y la lucha por la autonomía universitaria, expresada en la reforma de Córdoba (Argentina) de 1918, que impulsó movimientos semejantes en otros países latinoamericanos.

IV. DEPENDENCIA, NACIONALISMO, ANTIIMPERIALISMO

Las ciudades latinoamericanas se habían transformado durante las últimas décadas del siglo XIX y las primeras del presente, en sitios privilegiados de actividad política, cultural e intelectual. La llegada de miles de inmigrantes europeos a los países del Cono Sur, trajo también las ideologías y nuevas organizaciones políticas socialistas y anarquistas. El marxismo revolucionario de la clase obrera comenzó a echar raíces en América Latina a través de estas vías; posteriormente sería reinterpretado y adaptado a las circunstancias propias de los países latinoamericanos, sobre todo a través de la obra de José Carlos Mariátegui en el Perú en los años veinte y treinta y de los revolucionarios cubanos una generación más tarde.

La revolución mexicana de 1910-1917 marcó profundamente el pensamiento latinoamericano. En este gran movimiento social, popular, agrario y antiimperialista, asumido posteriormente por el nuevo régimen político unipartidista del PRI, se cristalizaron nuevas corrientes ideológicas, calificadas como «nacionalismo revolucionario», tales como el aprismo en Perú, el sandinismo en Nicaragua, el justicialismo peronista en Argentina, así como la ideología de la revolución boliviana del MNR en 1952. En términos de objetivos programáticos, las revoluciones mexicana y boliviana plantearon dos grandes temáticas que están vigentes en América Latina en

la actualidad: la realidad campesina y el movimiento de la reforma agraria por una parte y por la otra, el tema del indigenismo, esa gran corriente ideológico-cultural que ha marcado a los países indoamericanos (es decir, aquellos con fuerte población indígena) tanto en términos de políticas educativas y culturales, como en la creatividad intelectual misma. Bolivia eligió por primera vez un presidente aymara en 2005.

Durante la era independiente del siglo XIX, los nuevos estados nacionales elaboraron políticas educativas y culturales destinadas a la destrucción definitiva de las culturas indígenas, y en gran medida estas políticas fueron exitosas. La labor que la Iglesia no había podido terminar en tres siglos la trató de acabar el Estado en tres generaciones. Las políticas del Estado nacional han sido el segundo de los grandes elementos que contribuyeron a conformar la cultura latinoamericana contemporánea. La «cultura nacional» debía surgir de las voluntades políticas a través de la escuela, particularmente en aquellos países que después de la separación formal entre Estado e Iglesia se embarcaron en la construcción de un sistema de educación laico, a semejanza de la Francia republicana. El positivismo comtiano influyó profundamente a varias generaciones de intelectuales, maestros y políticos. Las logias masónicas, vinculadas a Estados Unidos e Inglaterra, hicieron sentir su influencia entre las élites gubernamentales y las nuevas clases medias profesionales.

Para fomentar la «buena cultura» se establecieron, nuevamente a semejanza de Francia, las escuelas de «bellas artes» que promovieron toda una ideología de la cultura de la cual numerosas instituciones latinoamericanas aún no han podido librarse. Para muchos, la cultura latinoamericana o era europea o no era cultura. No fue sino hasta bien entrado el siglo XX que en el marco de las ideologías nacionalistas las élites culturales voltearon sus ojos hacia las realidades culturales nacionales. El nacionalismo cultural en las artes plásticas, la literatura y la música dio un enorme impulso a la actividad creadora; es a través de estas corrientes precisamente que la cultura latinoamericana ha venido encontrando su propia identidad y aspira al mismo tiempo a la universalidad.

La preocupación de la identidad permea las obras culturales latinoamericanas en el siglo XX, en los niveles nacional y regional. Por

una parte, se explora la «esencia» de lo mexicano, lo peruano etc.; por la otra, se reafirma la unidad de América Latina más allá de las fronteras nacionales, y se proclama un nacionalismo regional latinoamericano. En estas circunstancias se dan las diversas discusiones sobre el uso del concepto mismo de Latinoamérica o América Latina en relación con otros tales como Iberoamérica, Hispanoamérica, «nuestra América», Indoamérica, cada uno de los cuales conlleva una percepción diferente y, a veces, incluso una carga ideológica.

La búsqueda de la identidad, de lo propio, de lo distintivo de los países latinoamericanos está bien reflejada en la historia de la narrativa en América Latina. Después del recordado costumbrismo, todo un ciclo novelístico desde el siglo XIX descubre la naturaleza, no solamente como entorno y como paisaje, sino como fuerza telúrica, formadora de caracteres y personalidades, que se centra en la selva, la pampa, la cordillera como tema central. En el siglo XIX aparece en Argentina el personaje del gaucho, tal vez como primer tipo humano auténticamente americano de la literatura, idealizado, mitificado, portador de virtudes y de características que expresan el alma nacional argentina. Posteriormente se desarrolla sobre todo en Perú, Ecuador, Guatemala y México, la narrativa indigenista. En efecto, el tema de la población indígena capta la imaginación de numerosos escritores latinoamericanos. Este género expresa también toda una corriente ideológica que opuso, a partir de los años veinte, a «indigenistas» e «hispanistas» en el campo del ensayo, de la polémica y de las discusiones sobre la esencia de la nación y de la cultura (Ciro Alegría, José María Arguedas, Jorge Icaza, Miguel Ángel Asturias, Gregorio López y Fuentes, Francisco Rojas González). La novela indigenista se transformó pronto en novela de denuncia y protesta social (Manuel Scorza en Perú), cuya variante en México algunos años antes, había sido el ciclo novelístico de la revolución mexicana (Mariano Azuela). La búsqueda de la identidad es un tema que recorre estos diversos géneros.

Al igual que las letras, las artes plásticas también son terreno fértil para la búsqueda de la identidad latinoamericana y el desarrollo de un nacionalismo cultural. Los artistas latinoamericanos redescubren las raíces étnicas de sus pueblos (indígenas, negros), los temas populares, la problemática social, y no solamente las formas, textu-

ras y colores que tanta originalidad han dado a la pintura latinoamericana contemporánea, como ocurrió en el muralismo mexicano por ejemplo.

La principal tensión que enfrenta el nacionalismo cultural latinoamericano en nuestra época es la contradicción entre el proyecto de nación que se ha intentado construir desde el Estado y la diversidad étnica y cultural de las sociedades latinoamericanas compuestas por pueblos variados que no acaban de fusionarse en el conjunto nacional que los «pensadores» del siglo XIX enarbolaban como meta histórica. Los orígenes y causas de esta contradicción son bien conocidos y han sido ampliamente elucidados en las investigaciones históricas y sociales. Fincada en el colonialismo y las profundas desigualdades de la estructura social, la diversidad cultural se refleja y expresa en diferentes esquemas de estratificación étnica. En un primer momento, la estratificación étnica es bipolar: peninsulares y naturales, encomenderos y encomendados, amos y esclavos, hacendados y peones. Con el tiempo se hace más compleja. La mezcla biológica produce esquemas sociales que dan gusto a los historiadores de las costumbres. Si ya es difícil manejar conceptos como mulato y mestizo, ¿qué hacer con categorías como «torna-atrás» y «tente-en-el-aire»?

Los indígenas no aparecen, salvo excepcionalmente, en los discursos fundadores de las naciones latinoamericanas. La búsqueda ansiosa por la esencia nacional: la mexicanidad, la peruanidad, la argentinidad etc., tarea a la cual se han dedicado con ahínco filósofos, políticos, escritores, psicólogos y aun militares, por lo general excluía a los indígenas (como también a los negros, y posteriormente a judíos, chinos, japoneses y demás inmigrantes). Aunque las repúblicas independientes —salvo excepciones— proclamaron ampliamente la igualdad de todas las personas ante la ley y concedieron derechos ciudadanos a todos los nacionales, incluyendo a los indígenas, estos siempre han sido considerados y tratados como ciudadanos de segunda; eran y son todavía, en gran medida, seres ocultos, invisibles. La exclusión social y política coincidió con su marginación económica y su encapsulamiento cultural, ocupando los indígenas los escaños más bajos en la escala socioeconómica, y los índices más altos de pobreza y extrema pobreza, hasta la ac-

tualidad. De allí que los procesos de construcción nacional en esta parte del mundo, iniciados desde hace casi dos siglos, sigan sin concluir.

Por generaciones, la nación en América Latina —esa comunidad imaginada— era el país de los blancos, de los europeos, de los criollos, de los herederos de la Colonia, de la gente civilizada y culta. La Patria del Criollo, como la llamara el historiador guatemalteco Severo Martínez. Pocas fueron las voces que cuestionaban esta verdad de perogrullo que las familias de ilustre —y no tan ilustre— linaje inculcaban en sus vástagos y que los maestros de banquillo recitaban en sus lecciones patrióticas. Para consolidar esta visión fue necesario «pacificar», es decir, exterminar a los indios, ignorar a los africanos, seres despreciables y despreciados, incivilizados e incultos, y poblar los vastos espacios despoblados (según la interesada versión de los dominantes) por inmigrantes europeos con costumbres civilizadas que enseñaran hábitos de trabajo a los naturales y de paso blanquearan como buenos sementales a la población. Los inmigrantes europeos se sumaron —o tal vez habría que decir injertaron— a las tres fuertes raíces del tronco latinoamericano, con todas sus diferencias internas desde los judíos del *ghetto* hasta los españoles republicanos exiliados, pasando por los artesanos italianos y los agricultores gallegos y portugueses. Y por supuesto, no hay que olvidar a los posteriores inmigrantes asiáticos que en algunos países (Brasil, Perú) jugaron un papel no desdeñable en la conformación étnico-social.

El reconocimiento de la diversidad y pluralidad cultural interna es un fenómeno tardío y reciente. Los sistemas educativos oficiales han tenido dificultades para adaptarse a los reclamos políticos y sociales de los grupos étnicos indígenas y a las cambiantes percepciones de las realidades nacionales. Igualmente, sólo desde hace pocos años se vienen estableciendo políticas culturales que responden adecuadamente a este pluralismo. En América Latina la constitución del estado precedió a la constitución de las naciones; éstas se formaron a partir del estado, lo cual no deja de percibirse hasta la actualidad. La nación en Latinoamérica se define frente al exterior, pero también como construcción interna ante la heterogeneidad de la población. El nacionalismo estatal en Latinoamérica rechaza a las

minorías. Los indios y los inmigrantes deben ser «mexicanizados» o «peruanizados» o «chilenizados», según las circunstancias, y la unidad nacional debe prevalecer para hacer frente a las presiones extranjeras e imperialistas.

Sin duda, el mestizaje fue el proceso demográfico que a la larga ha tenido más impacto en el carácter étnico de la región. El mestizo, ese personaje que surge en los intersticios de la polarizada y rígida estructura social de la Colonia, aparece en el siglo XIX como el heraldo de una nueva historia y es proclamado en el siglo XX por el filósofo mexicano José Vasconcelos como la «raza cósmica» cuya luz iluminará a la humanidad. De pronto, el mestizo que fuera despreciado y ninguneado durante el largo periodo de su gestación, se transforma en el portador de las virtudes nacionales, expresión de la unidad y la identidad de las vibrantes naciones latinoamericanas. La clase media emergente asume como propio el mito del mestizo que afirma *urbis et orbis* la homogeneidad y unidad de la cultura nacional y plantea como objetivo de las políticas educativas y culturales la conformación del país mestizo por antonomasia. En este proceso de amalgama necesariamente se deberán perder los extremos: el elitismo criollo de corte hispanista —que raya con frecuencia en el racismo— y el indianismo restaurador que reivindica la ocupación y posesión originarias de la estirpe y rechaza toda contaminación con lo extranjero, lo ajeno.

La disputa por el Nuevo Mundo no ha terminado: resurge en cada generación con ropaje distinto. Para la conmemoración del aniversario en 1992 una agria polémica que duró varios años enfrentó a los partidarios de la celebración del descubrimiento de América y los que conmemoraban la invasión europea del Anáhuac, del Tahuantinsuyu y de Abya Yala; los que exaltaban la misión civilizadora de España y los que denunciaban los genocidios y etnocidios cometidos. Finalmente, una comisión internacional recomendó que el trascendental evento fuera recordado como el «Encuentro de dos Mundos», y luego mencionado simplemente, para no herir susceptibilidades, como «el Quinto Centenario».

Pero el mestizaje como proceso de integración nacional parece haber llegado a su límite hacia fines del siglo; cuando menos es preciso reconocer que paralelamente se dan otros procesos igualmente

significativos. Me refiero desde luego al reconocimiento, después de un largo periodo de gestación, que la mayoría de los países de la región son multiculturales, poliétnicos y plurilingües y a las implicaciones que esto, por consiguiente, tiene para las políticas culturales y educativas en la región.

El cambio comenzó a darse en los años setenta y adquirió fuerza en los ochenta. Se inició con una creciente crítica a las políticas desarrollistas que en vez de disminuir las grandes desigualdades económicas y sociales parecían agudizarlas. La crítica se extendió a las políticas indigenistas que los estados latinoamericanos habían adoptado siguiendo un modelo común acordado en el Primer Congreso Indigenista Interamericano de 1940. Si bien el «proceso de aculturación» al que se refiere el antropólogo mexicano Aguirre Beltrán abarcó a numerosos sectores de la población indígena del continente, la asimilación de los pueblos indios al modelo dominante de estado nacional fue parcial y quedó trunca. En parte porque las políticas indigenistas estatales adolecían de numerosas fallas en su concepción y aplicación, y en parte porque la dinámica del desarrollo excluyente en el que se embarcaron las economías de la región bajo el régimen de la sustitución de importaciones con su énfasis en la industrialización en torno al crecimiento de los centros urbanos y el descuido del sector agropecuario, dejaron al margen numerosas regiones indígenas con fuerte concentración de población. Los gobiernos y las agencias internacionales comenzaron a documentar los índices de marginación y los llamados rezagos de la población indígena, pero las políticas del estado no cambiaron. Por el contrario, a raíz de la aplicación de la estrategia neoliberal de crecimiento económico en el marco de la globalización, la dualidad y polarización de las sociedades latinoamericanas se acentuaron considerablemente.

En la década de los años ochenta surgen las organizaciones indígenas que reclaman sus derechos humanos y plantean demandas al estado nacional que éste aún es incapaz de atender. En un proceso complejo y a veces ambiguo, los pueblos indígenas van adquiriendo creciente conciencia de su especificidad identitaria en el conjunto nacional y desarrollan un nuevo discurso político en el cual la identidad étnica y las diferencias culturales con respecto al modelo mes-

tizo-nacional dominante comienzan a tener un peso creciente en los debates y la acción política. Parte de este fenómeno se refleja en el conjunto de actividades en torno al Quinto Centenario. Algunos organismos internacionales impulsan a su manera el tema: la ONU, UNESCO, OEA entre otros. Durante la década de los años ochenta comienza en los estados de la región una febril actividad legislativa y constitucional sobre la temática indígena que continúa durante la última década del siglo. Brasil, Bolivia, Colombia, Ecuador, Nicaragua, Perú y Venezuela, entre otros, modifican sus constituciones en medio de fuerte movilización social indígena y polémicas públicas sobre la temática de los derechos de los pueblos indígenas. La nueva Constitución boliviana proclama a Bolivia como un estado multicultural y pluriétnico; la Constitución de Nicaragua reconoce la autonomía de las regiones indígenas; la de Colombia, los entes territoriales indígenas, y la de Venezuela los derechos de los pueblos indígenas. En 2008 Ecuador adopta una nueva Constitución en la que se reconocen los derechos de sus pueblos indígenas. El acuerdo de paz de 1996 que pone fin a treinta años de guerra civil en Guatemala descansa en los derechos y la cultura indígena. El levantamiento zapatista en México, en 1994, desafía al estado del «nacionalismo revolucionario», de la reforma agraria y del indigenismo paternalista —que ya se convirtió hace tiempo al neoliberalismo globalizante— y reivindica viejos reclamos de los pueblos indígenas.

El éxito relativo del movimiento indígena impulsa, por otra parte, la formación de organizaciones afrolatinas en países como Brasil, Colombia, Ecuador y otros en donde la presencia negra es tradicionalmente importante. El multiculturalismo comienza a penetrar en los discursos oficiales y en la opinión pública. Pero, ¿qué significa realmente que los países latinoamericanos se reconozcan ahora, de pronto, como países multiculturales?

Pueden hacerse distintas lecturas de este fenómeno, pero lo que importa resaltar aquí es por una parte que la idea de la multiculturalidad plantea a las naciones latinoamericanas en su conjunto repensar sus proyectos de nación y, por la otra, impone otros principios —como lo señalan en primer lugar los textos constitucionales y las legislaciones correspondientes— para las políticas educativas y

culturales, cuando no incluso el reordenamiento del orden jurídico y político.

La base de esta transformación está en la nueva relación que se va construyendo entre los pueblos indígenas y el estado nacional. Es un proceso tortuoso y difícil y su éxito eventual no está de ninguna manera asegurado. Hay quienes quieren descalificarlo de antemano, tildándolo de demagógico, hueco e irrelevante. Véase si no, los pocos o incluso nulos avances logrados por los pueblos indígenas en Colombia a pesar de la reforma constitucional y algunos importantes fallos de la Corte Constitucional; considérese que los acuerdos de paz en Guatemala —según denuncias de las organizaciones indígenas— no han generado cambios significativos en la relación entre pueblos indígenas mayoritarios en el país y la estructura social dominante reflejada en las políticas del Estado. Véase también la situación en México en donde la reforma constitucional de 2001 ha sido impugnada de inmediato por no reflejar en sus puntos principales los acuerdos de San Andrés negociados entre el Gobierno federal y el Ejército Zapatista de Liberación Nacional. O bien, las vastas depredaciones de la floresta amazónica brasileña con desastrosas consecuencias para la sobrevivencia misma de las tribus indígenas pese al capítulo constitucional de 1989 en el que se reconocen sus derechos.

Por otra parte, sin embargo, es indudable la creciente presencia de los pueblos indígenas en la *polis* nacional e internacional. Literal y metafóricamente los indígenas están ocupando la ciudad, tanto a causa de las masivas migraciones rural-urbanas como por su imagen en los espacios públicos. Hay sin duda un proceso de mayor ciudadanía en el que por vez primera se plantea el respeto a la diferencia y el reconocimiento de la especificidad cultural de los pueblos indígenas así como la composición pluricultural de las sociedades nacionales. Las instituciones del Estado y de la sociedad civil responden a este reto, con tanteos pero responden al fin. Se va construyendo un modelo de educación bilingüe e intercultural en varios estados, con resultados y éxitos variados.

En distintos países se llevan a cabo programas de política cultural enfocados a la preservación, rescate y promoción de las lenguas y culturas indígenas. Si bien aún están arraigadas expresiones y

prácticas de racismo y de discriminación contra los pueblos indígenas —como desde luego también en contra de esa población «invisible» socialmente que son los afrodescendientes latinoamericanos—, estos se autoafirman con una nueva proyección identitaria en el conjunto nacional. En esta transformación, cuyos efectos a largo plazo no deben subestimarse, han jugado un papel de primera línea las numerosas organizaciones y asociaciones civiles y populares que se multiplican a lo largo y ancho del continente. Las hay de todo tipo y de diferentes tendencias: locales, regionales, nacionales, internacionales; de estudio, de información, de promoción, de defensa de los derechos humanos; religiosas, culturales, políticas, económicas; de ideologías diversas; con ligas internacionales o sin ellas. En fin, el mundo de estas organizaciones no gubernamentales ocupa un espacio conflictivo y tenso pero demuestra que la ciudadanía multicultural evoluciona. Un ejemplo dramático de este escenario se da en Guatemala en donde persisten formas severas de racismo y proliferan las organizaciones indígenas de todo tipo en un proceso de recomposición de la identidad maya calificado de «mayanización». En un documento ampliamente difundido un conjunto numeroso de organizaciones mayas lanzan en 2008 un manifiesto para la adopción de una cosmovisión maya en el proceso político democrático en el país.

V. EL NUEVO MARCO INTERNACIONAL

Existe un nuevo marco internacional que abre espacios para el debate de estas cuestiones y para la reformulación de políticas educativas y culturales. Me refiero al tema de los derechos humanos. Tomemos como ejemplo el debate en torno a los derechos de los pueblos indígenas. En 2007 la Asamblea General de la ONU proclamó la Declaración de la ONU sobre los derechos de los pueblos indígenas y la Organización de Estados Americanos aún estaba discutiendo un proyecto semejante para la región en 2008. Desde 1989 la Organización Internacional del Trabajo había adoptado la Convención 169 sobre pueblos indígenas y tribales en los estados inde-

pendientes. En estos instrumentos, los indígenas son reconocidos como pueblos con derecho a la libre determinación, tema que ha engendrado numerosas controversias. Los estados lo reconocen a regañadientes y con limitaciones; en cambio las organizaciones indígenas insisten en ser reconocidos a nivel internacional como «pueblos». ¿Cómo resolver este *impasse*? Si admitimos que el concepto de «pueblo» es un artefacto, una construcción cultural, ¿quién asume el derecho de definir y clasificar a otros? ¿La autoridad del Estado o los propios pueblos? Estos insisten en su derecho a la auto-definición, pero en este caso con el uso de categorías jurídicas que se emplean desde hace décadas en el sistema internacional. Volvemos a la cuestión del discurso y del mensaje, y al complejo problema del papel de las élites intelectuales que los generan.

Los pueblos indígenas de América Latina han estado en la vanguardia en el reclamo y la lucha por sus derechos. La discriminación de la que han sido víctimas secularmente tiene profundas raíces en la historia de los países latinoamericanos. Desde el primer encuentro entre pueblos autóctonos y colonizadores europeos, los «naturales» (como se les denominaba) quedaron efectivamente excluidos de las instituciones y redes de la sociedad dominante. Su vida se desarrollaba en el submundo de la fuerza de trabajo requerida para el mantenimiento de la economía colonial, con sus distintas formas de reclutamiento, regimentación y explotación. Para facilitar el funcionamiento del sistema, se aplicó un régimen jurídico especial a los indígenas, la *república de indios*. Durante el periodo republicano, aunque en algunos países se les concedió tarde o temprano la ciudadanía formal, en realidad la polarización se agudizó por la dinámica del desarrollo capitalista, la concentración de la propiedad privada y la estratificación social. Pero más contundente aún fue la manera en que se afianzó la idea de la nación moderna, una nación inventada por los grupos gobernantes, y que excluía de tajo la realidad social evidente: las múltiples sociedades y culturas indígenas que formaban la base de la estructura demográfica y que en la mayoría de los países hispanoparlantes constituían aún el grueso de la población durante el siglo XIX. Los indígenas no aparecen, salvo excepcionalmente, en los discursos fundadores de las naciones latinoamericanas. Se ha pretendido, en América Lati-

na, construir nuevas naciones sin los pueblos indios y a espaldas de ellos. Debido a ello, los procesos de construcción nacional en esta parte del mundo, iniciados desde hace casi dos siglos, sigan sin concluir.

Los estados latinoamericanos han aplicado diversas políticas con respecto a sus poblaciones indígenas. No hay que olvidar, en primer lugar, los diversos episodios genocidas que «limpiaron» de pueblos indios a vastos espacios apetecidos por hacendados, finqueros, ganaderos, madereros, mineros y colonos, sobre todo en las regiones bajas y llaneras escasamente pobladas por núcleos autóctonos (en las cordilleras la situación fue algo distinta). Pero más común, sobre todo durante el siglo XX, fueron las políticas asimilacionistas, que en cierta medida tuvieron éxito. El aumento del mestizaje como fenómeno social a partir del siglo XX se debe no solamente a factores biológicos sino también culturales. Poblaciones identificadas en alguna época como indígenas, ya no lo serían una generación después. El proceso puede analizarse a través de la lectura de las fuentes estadísticas, que demuestran la disminución en números relativos de la población indígena sobre todo en el siglo XX, pero su aumento en números absolutos en prácticamente todos los países de la región.

Aunque las repúblicas independientes —salvo excepciones— proclamaran ampliamente la igualdad de todas las personas ante la ley y concedieran derechos ciudadanos a todos los nacionales, incluyendo a los indígenas, estos siempre han sido considerados y tratados como ciudadanos de segunda. Su exclusión social y política coincidió con su marginación económica y su encapsulamiento cultural, ocupando los indígenas los escaños más bajos en la escala socioeconómica y los índices más altos de pobreza y extrema pobreza.

En los años sesenta se dio un polémico debate entre estudiosos latinoamericanos en torno a si la situación de los pueblos indígenas era resultado de su *marginación cultural* o de su *explotación de clase*. Siendo los indígenas en su mayoría campesinos pobres, una corriente de pensamiento, basada en el análisis de clases, opinaba que la pobreza y la marginación de las cuales dependía la caracterización cultural de «indígenas», eran resultado de la estructura capitalista, por lo que la solución al entonces llamado «problema indíge-

na» se encontraba en la lucha de clases y la transformación revolucionaria del sistema capitalista. Otra corriente, hegemónica en las políticas del estado, opinaba que la situación deplorable de las comunidades indígenas se debía a su marginación cultural del resto de la nación, cuando no a la naturaleza misma de las culturas indígenas consideradas inaptas para el desarrollo, y que la solución se hallaba en un proceso acelerado de «aculturación» bajo la sabia orientación del estado nacionalista.

Como era de esperarse, la izquierda política se inclinó por la primera corriente, derivada del marxismo, mientras que los intelectuales orgánicos del estado nacional fincaron sus políticas en la segunda. Es digno de subrayar que en ambas posturas —la marxista y la desarrollista—, la perspectiva de que los pueblos indígenas subsistieran como tales en el marco del estado nacional quedó descartada. Para los marxistas, y especialmente para sus epígonos revolucionarios, la existencia de los pueblos indígenas representaba una paradoja, tal vez el vestigio de una etapa precapitalista, y en todo caso era un obstáculo al desarrollo de la conciencia de clase del campesinado pobre. Para los desarrollistas, en cambio, representaba un vestigio de una etapa «premoderna» y constituía igualmente un obstáculo a ser removido. Ambas corrientes trabajaron afanosamente en limpiar el camino de estos «obstáculos», hasta que en años más recientes, ante la realidad desbordante, han tenido que repensar sus premisas y supuestos.

En realidad, la mencionada polémica esquematizó demasiado la compleja interrelación de fuerzas y factores que incidían en la problemática, ya que tanto los elementos de clase como los culturales tendrían que ser tomados en cuenta. Esto lo demuestran los nuevos movimientos políticos indígenas como los que surgieron durante la larga y cruenta guerra civil en Guatemala, las polémicas en torno a la caracterización de Sendero Luminoso y sus planteamientos en el Perú, el levantamiento zapatista en Chiapas en los años noventa, y más recientemente, la elección de Evo Morales, sindicalista aymara, a la presidencia de Bolivia, así como la participación política del partido Pachakutic en Ecuador.

Aunque a nivel de sus comunidades rurales relativamente aisladas logran mantener vivas costumbres, tradiciones e identidades

(cambiantes, desde luego) que los distinguen de otros grupos y de los pueblos no indígenas, en el marco del estado nacional, los pueblos indígenas no han tenido prácticamente personalidad pública reconocida, situación que sólo ha comenzado a cambiar en las últimas dos décadas. Por el contrario, la idea de la nación postcolonial niega de hecho su presencia en la *polis*, y el discurso dominante ha sido a lo largo de casi doscientos años el de un *criollismo excluyente*, o bien por el contrario, el *mito de un mestizaje incluyente* y hegemónico, del cual están excluidos los pueblos indígenas.

No es extraño entonces, que la mayoría de los pueblos indígenas no hayan logrado identificarse con el modelo dominante de nación y sus intentos simbólicos, pero muy reales, por ocupar el espacio cultural y social del territorio nacional. En cambio, los movimientos indígenas contemporáneos (fenómeno social y político de los últimos veinticinco años, cuando mucho) cuestionan al estado nacional su pretensión hegemónica y han propuesto discursos alternativos en el marco de sus luchas sociales y políticas.

A los pueblos indígenas de América Latina se les ha prometido libertades civiles y políticas, derechos sociales y económicos, igualdad jurídica, y políticas desarrollistas diversas, pero en gran medida se trata de promesas incumplidas y pospuestas. La situación comenzó a cambiar a raíz de las movilizaciones indígenas de las últimas dos décadas, que condujeron en varios países del continente a modificaciones constitucionales y legislativas en las cuales se reconoce a los pueblos y comunidades indígenas como colectividades con derechos propios, fundamentados en su situación histórica y sus características sociales y culturales particulares. Así se produjeron, al vislumbrarse el nuevo milenio, reformas constitucionales en Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá y Paraguay; y legislaciones nacionales indígenas en Argentina, Costa Rica, Chile, y Perú entre otros.

Las profundas desigualdades económicas entre indígenas y no indígenas, la marginación social de aquéllos, su exclusión política y su subordinación cultural, conforman un cuadro histórico de discriminación persistente que no puede calificarse más que de *racismo estructural*, es decir, enraizado en las estructuras del poder y del dominio que han venido caracterizando a las sociedades latinoameri-

canas durante siglos. De allí que aún hoy en día, con políticas desarrollistas y discursos incluyentes, la situación de los pueblos indígenas en el contexto nacional no se haya modificado sustancialmente. Sin embargo, se han dado cambios y se están generando dinámicas que permiten vislumbrar nuevas posibilidades en la centenaria relación entre pueblos indígenas y estados nacionales.

Para documentar el análisis anterior existen datos empíricos fragmentarios. Los censos nacionales han resultado poco confiables en general, en cuanto a los pueblos indígenas se refiere. Los criterios utilizados para clasificar a los indígenas varían de un país a otro, y de un censo a otro. Quienes conocen la materia, con frecuencia consideran que los censos subenumeran sistemáticamente a las poblaciones indígenas, de tal forma que se ha podido incluso hablar de un «etnocidio estadístico». No han faltado definiciones diversas de quienes son o han de considerarse indígenas en los estados latinoamericanos, pero no hay criterios unificados. El elemento usado con mayor frecuencia es el de la lengua vernácula como lengua materna, ya que se considera que la lengua recoge una identidad compuesta que expresa la pertenencia al grupo indígena. Sin embargo, la ambigüedad de criterios puede reflejar cifras censales sumamente movedizas.

Debido a estas dificultades, no resulta sorprendente que las cifras censales no siempre concuerden y en consecuencia hacen más compleja la tarea de enfocar políticas específicas y de asignar presupuestos. Incluso la definición y clasificación de las poblaciones de acuerdo a criterios de identidad étnica responden con frecuencia más a intenciones instrumentales y políticas que al conocimiento objetivo.

Diversas estimaciones colocan al total de la población indígena en América Latina aproximadamente 40 millones de personas, distribuidos en prácticamente todos los países de la región (la excepción es Uruguay, en donde fueron eliminados desde principios del siglo XX). Se trata, según los estudiosos, de más de 400 grupos etnolingüísticos identificados, pero según los criterios empleados su número puede variar.

Una de las formas más persistentes de discriminación contra los pueblos indígenas de América Latina ha sido la negación de su

identidad cultural y su exclusión de la sociedad dominante y del concepto hegemónico de nación, en su calidad de pueblos con identidad cultural propia. Esto ha sido caracterizado como etnocidio o genocidio cultural, y como tal puede ser considerado como una violación importante de los derechos humanos de una parte significativa de la población latinoamericana. El problema tiene varias facetas. Por una parte, al excluir con toda intención a los indígenas como tales del modelo de nación y al mantener una rígida estratificación étnico-social en la cual estos pueblos estaban relegados a los estratos más bajos, los estados nacionales practicaron durante largos decenios una política efectiva de segregación semejante al *apartheid*, aún cuando no estuviera sancionada por el sistema legal vigente.

Su exclusión de la polis sólo logró fortalecer la autopercepción de las élites dominantes como naciones sin indios. Por otra parte, el estigma asociado a la calidad de indígena llevó a muchos de estos a autodenigrarse y a negar su propia identidad, fenómeno que se advierte todavía hoy en día en algunos estratos sociales intermedios mestizos que prefieren identificarse con las clases dominantes (que los rechazan) y que a su vez se sienten diferentes y superiores a los estratos indígenas de los que provienen. Es un fenómeno que ha sido descrito en estudios antropológicos entre los *cholos* de la región andina y los *ladinos* en Mesoamérica. La discriminación étnico-racial de tipo estructural se expresa en las relaciones interpersonales y en estereotipos negativos y prejuicios subjetivos en contra de los indígenas. De esta manera se mantuvieron en América Latina durante muchas generaciones las *sociedades duales* altamente polarizadas de las que hablan algunos estudiosos.

A partir del pensamiento liberal, en el siglo XX los estados latinoamericanos optaron, cuando menos formalmente, por políticas de asimilación e integración de las poblaciones indígenas. En nombre del afán nacionalista unificador y desarrollista se volvió a practicar de hecho otra forma de discriminación al proponer que la única manera para los indígenas de «progresar» era mediante su aculturación, es decir, dejando de un lado sus identidades propias. En otras palabras, el indigenismo asimilacionista, que ocupó el escenario durante varias décadas, optó activamente por una efectiva «desindige-

nización» de las sociedades latinoamericanas. Pocas formas de discriminación han sido más letales: el etnocidio como política de estado (si no en la intención, ciertamente en los resultados) en nombre del progreso y el desarrollo.

El monoculturalismo fue durante mucho tiempo la norma de la educación dirigida a los pueblos indígenas. No fue así durante la primera época de la Colonia en la que los idiomas nativos fueron utilizados ampliamente por los curas españoles y se prepararon importantes diccionarios y cartillas en las principales lenguas indígenas. Sin embargo, en el marco de las reformas borbónicas, en 1770 el rey Carlos III emitió una Real Cédula en la cual ordenaba «que de una vez se llegue a conseguir el que se extingan los diferentes idiomas de que se usa en los mis dominios, y sólo se hable el castellano». El mismo objetivo fue perseguido por las nacientes repúblicas independientes durante el siglo XIX. Conforme se fue extendiendo la educación pública impartida por el Estado, esta tenía por meta castellanizar a los indios e introducir la lectoescritura desde el nivel de la escuela primaria (preprimaria en algunos casos), solamente en español, considerado como la lengua nacional y oficial en los países hispanoparlantes.

En *México* durante los años treinta y cuarenta se inició un debate entre los especialistas acerca de la conveniencia de utilizar las lenguas vernáculas en la educación indígena, idea que poco a poco fue ganando adeptos. El gobierno mexicano invitó a una asociación religiosa norteamericana, el Instituto Lingüístico de Verano, a establecerse en el país y ayudar con sus conocimientos lingüísticos a la preparación de cartillas en lenguas indígenas y a la formación de maestros bilingües. A lo largo de los años se llevaron a cabo varias experiencias piloto, con resultados mixtos. Ante los que sostenían que al niño indígena había que sumergirlo lo más tempranamente posible en la lengua castellana y llevar adelante toda la enseñanza directamente en este idioma desde el primer momento de la escolarización, surgió la tendencia de que era más conveniente, desde el punto de vista pedagógico y psicológico, alfabetizar a los niños en su propia lengua, enseñar el español como segunda lengua (ESL), y al cabo de dos o tres años pasar paulatinamente a la enseñanza completa en castellano.

Este sistema dio resultados mejores que el de la castellanización directa, y fue generalizándose en la educación preprimaria y primaria entre diferentes grupos indígenas del país, en el marco de la educación pública gratuita impartida por el Estado. Ya para los años sesenta había un cuerpo incipiente de maestros bilingües en el sistema educativo oficial en México, y por aquellos años la educación bilingüe se introdujo también en algunos otros países de la región, más en calidad de experimento que de política oficial. Este *bilingüismo de transición* seguía considerando la lengua indígena como un obstáculo, tal vez un mal necesario, para la implantación de la «lengua nacional» como única lengua de enseñanza. Se le daba al idioma nativo un mero carácter instrumental y transitorio; es por ello también que no fueron fortalecidos los métodos pedagógicos y la formación de maestros, relegando de hecho a la educación bilingüe a un estatus secundario frente a la educación en lengua castellana que prima en la mayoría de las escuelas. Aunque fue aumentando poco a poco el promedio de escolaridad de los niños indígenas, éste aún seguía y sigue estando muy por debajo del promedio nacional.

A partir de los años ochenta se perfila una nueva tendencia en el marco de las reivindicaciones de las organizaciones indígenas y el ambiente internacional favorable al reconocimiento de la diversidad cultural y a los derechos humanos de los pueblos subordinados. Se introduce la idea de que la educación bilingüe ha de ser completa hasta el nivel escolar más alto posible y que, además, debe ser *intercultural*. Este enfoque de *bilingüismo de mantenimiento* ya no considera las lenguas y culturas indígenas como una etapa que debe ser denegada, rezagada y superada, sino más bien al contrario, como una riqueza y un recurso que debe ser preservado y fomentado como fin en sí mismo. Para ello se propone no solamente el uso de la lengua indígena como medio de enseñanza sino también la elaboración de un *currículum* nuevo, contextualizado, con contenidos relevantes para el educando indígena y con métodos pedagógicos apropiados a la experiencia y al ambiente de la infancia en las comunidades indígenas. La educación intercultural no puede simplemente implantar el mismo *currículum* utilizado en el ambiente urbano en la sociedad no indígena, y traducirlo a la lengua de la

comunidad. Debe desarrollarse la educación intercultural sobre nuevas bases pedagógicas y metodológicas. Esto ha planteado enormes retos a los responsables de las políticas lingüísticas y educativas en los países con presencia indígena, que se refieren a los siguientes puntos:

- El desarrollo de las lenguas indígenas habladas y escritas para incorporar conceptos nuevos del mundo moderno.
- La elaboración de materiales pedagógicos —textos, cartillas, audiovisuales, etc.— en lenguas indígenas y adecuadas al contexto cultural indígena.
- La formación de maestros auténticamente bilingües e interculturales con alto nivel profesional.
- La extensión de la educación bilingüe intercultural de las comunidades indígenas a la población monolingüe en español que habita en las regiones indígenas y de preferencia en el resto del país (experiencia ya intentada en Bolivia, por ejemplo).

Este esquema educativo que se da en el marco del reconocimiento del *pluralismo cultural* de nuestros países responde al reclamo de la vigencia de los *derechos culturales* que están sancionados por varios instrumentos jurídicos internacionales sobre los derechos humanos, pero que han recibido relativamente poca atención hasta ahora en la práctica cotidiana. Sin embargo, la visión de una sociedad *pluricultural* y de una educación *bilingüe e intercultural*, se ha topado con múltiples escollos. En primer lugar, hay quienes desde posiciones de prestigio y poder rechazan la idea misma del pluriculturalismo y se aferran a los viejos modelos de las sociedades nacionales homogéneas y monoculturales. Otros, para quienes el pluralismo cultural es simplemente cuestión de opciones individuales que no tienen por qué implicar la política educativa formal.

Ambas posturas niegan el derecho de los pueblos indígenas a conservar y desarrollar sus propias culturas e identidades en el marco de las sociedades multiculturales de las que forman parte, y expresan por lo tanto los viejos patrones de racismo y discriminación étnica ya señalados arriba. Pero aún cuando se aceptan los derechos culturales y se les reconoce en las legislaciones como principios rec-

tores de los derechos humanos, su aplicación no siempre se realiza de manera constante y constructiva. Los programas de educación bilingüe e intercultural sufren de múltiples deficiencias que van desde la falta de recursos y de continuidad, hasta la insuficiente preparación y capacitación de los maestros bilingües, la ausencia de materiales didácticos, el poco desarrollo de los métodos y contenidos interculturales en el sistema educativo, y la posición secundaria que ocupan en el orden de prioridades de los planes nacionales de educación. Aunque hay interesantes experiencias de educación privada bilingüe e intercultural, en la que, como en las escuelas mayas de Guatemala, los padres de familia y las comunidades asumen la responsabilidad de organizar y mantener los planteles escolares y los programas respectivos, por lo general la falta de apoyo oficial —que se agrava en la medida en que el Estado se debilita frente a las presiones por la privatización de la enseñanza— vulnera seriamente el potencial de la educación bilingüe e intercultural.

¿Qué significan actualmente las identidades indígenas? La respuesta fácil sería retomar alguna de las posiciones extremas que se han disputado la hegemonía en los estudios culturales durante las últimas décadas. Decir, por ejemplo, que existe una esencia india (maya o aymara o mapuche o yanomami) inmutable enraizada en la profundidad de la conciencia colectiva que se mantiene a través de los siglos, resistiendo a las transmutaciones. O bien, afirmar que la identidad no es más que un objeto imaginado y construido que se produce, distribuye y consume de acuerdo con los vaivenes de un mercado globalizado, una narrativa más que puede ser asumida o desechada según las circunstancias y las voluntades.

Creo que la realidad es más compleja que estas dos versiones caricaturizadas de algunas corrientes que se entrelazan en las polémicas actuales. Recordemos que lo cultural (para no reificar el término tan manoseado de «la cultura») tiene, aparte de otros muchos atributos, la virtud de constituir un marco de referencia de significados y prácticas compartidas que norman las relaciones interpersonales y los comportamientos colectivos. Las culturas cambian, desde luego, pero hay elementos que pueden cambiar rápidamente (que operan en el plano de los ciclos cortos, por decirlo de alguna manera, como la moda por ejemplo), y hay elementos que perduran

durante ciclos largos, como las identidades colectivas. No me refiero, por supuesto, a las mutaciones individuales, ya que una persona puede cambiar de cultura, de religión, de lengua, de identidad no sólo una sino varias veces durante su vida. Los cambios societarios son más lentos, menos bruscos, salvo excepciones que también las hay. No hay que confundir biografía con etnografía, ni memoria con historia.

Primer postulado, pues: las identidades indígenas expresan significados compartidos que refuerzan el sentimiento de pertenencia al grupo y constituyen un marco de los comportamientos colectivos. Aquí realmente es secundario (pero no totalmente irrelevante) si estas identidades son calificadas de auténticas, profundas, híbridas, construidas, inventadas o imaginadas por observadores y analistas con ópticas distintas.

Segundo postulado: En las circunstancias concretas de América Latina las identidades indígenas, expresadas sobre todo en lo que podríamos llamar el emergente movimiento indígena continental, han constituido desde tiempos atrás una manera de resistir a la opresión y la marginación. Algún manifiesto indígena de los años ochenta, haciendo referencia a que el término «indio» fuera reconocido como una categoría colonial, proclamaba orgullosamente (palabras más palabras menos): «como indios nos sojuzgaron, como indios nos liberaremos», lo que recuerda la consigna «*black is beautiful*» de los negros norteamericanos (hoy superada por la nueva visión transracial del presidente Obama). La resistencia de los oprimidos adopta muchas formas: movimientos mesiánicos, levantamientos campesinos, bandolerismo, marchas de protesta, manifestaciones, organizaciones sindicales (es decir, lucha de clases), rebeliones y movimientos revolucionarios. Pero la forma más corriente y perdurable de resistencia es la que se da en la vida cotidiana: la desobediencia civil, el sabotaje hormiga, la pretendida incompreensión del lenguaje del opresor, etc. En la Colonia se decía con respecto a las leyes peninsulares: «Se obedece mas no se acata». Los indígenas han venido haciendo esto desde hace cinco siglos. En este esquema de cosas la identidad indígena —las formas culturales de

resistencia— juega un papel determinante. En América Latina las identidades indígenas son —además de muchas otras cosas que pueden ser— identidades de resistencia.

Poco a poco éstas han ido cambiando y durante las últimas dos décadas se han ido forjando y construyendo nuevas identidades que rebasan la comunidad local. El concepto de «pueblo» con toda su carga valorativa e interpretativa se fue abriendo camino en el discurso indígena. Este discurso tiene tres vertientes importantes. En primer lugar, es un intento por recrear y reinterpretar el pasado indígena. Sacarlo de la historiografía oficial. Reivindicar el Anahuac, el Tahuantinsuyu. Si es admitido que cada generación reescribe su historia, también lo es que cada pueblo reinvente y reconstruya la suya. ¿No lo han hecho los imperios, los estados y las naciones? ¿Por qué no los pueblos indígenas y otros pueblos oprimidos y olvidados como los descendientes de los esclavos africanos que fueron despojados de todo su pasado e incluso de su humanidad? La narrativa histórica, con todo y sus mitos y sus mentiras, es una forma universal de legitimar la identidad étnica y nacional. El movimiento indígena en América Latina ha aprendido la lección.

En segundo lugar, el nuevo discurso indígena tiene por objetivo formar una conciencia colectiva más allá de las identidades fragmentadas y desarticuladas (concentradas sobre todo alrededor de la comunidad aislada, la parroquia) que tanto han fascinado a los estudiosos de las costumbres locales (fiestas, ceremonias, santos patronos, compadrazgos, reciprocidad en el trabajo, etc.). Se trata, como se dice ahora, de «recomponer nuestros pueblos», entendido este término en su sentido amplio. A esta tarea se aboca la nueva intelectualidad indígena surgida de las luchas de las décadas pasadas. Lo mismo hicieron en su época, en otro nivel, los nacionalistas románticos europeos y los luchadores anticoloniales del Tercer Mundo.

La tercera vertiente del discurso es más instrumental. Se trata de un arma de lucha política en el escenario nacional e internacional. Las organizaciones indígenas han descubierto que el discurso de la identidad es altamente efectivo en el combate contra el racismo y la discriminación, en la lucha por los derechos humanos y la dignidad, en la búsqueda por la representación y la participación en el siste-

ma político, en la competencia despiadada por los recursos de todo tipo para la sobrevivencia y el desarrollo. El discurso identitario conlleva un mensaje político: desafía al estado-nacional etnocrático y racista, reta a la democracia liberal individualista y cuestiona los supuestos del neoliberalismo globalizante. Falta todavía, eso sí, traducir el discurso en prácticas concretas y efectivas, incluyendo programas de acción. El camino está sembrado de dificultades y ambigüedades, ya que no existe consenso con respecto a lo que llamaríamos la «unidad identitaria». ¿Quién es el pueblo? ¿Cuál es el grupo étnico? O como se dice ahora en el lenguaje jurídico: ¿quién es el sujeto de derecho?

La identidad indígena es también, por consiguiente, una forma de hacer política. Y este es el *tercer postulado* que deseo proponer.

El multiculturalismo propone un nuevo modelo de nación. Si bien en Latinoamérica, por razones bien conocidas, el peso de esta transformación recae en el papel que históricamente desempeñan los pueblos indígenas, estos no son los únicos sujetos históricos que reclaman su reubicación en el cambiante espacio de la globalización. He mencionado brevemente a las poblaciones afrodescendientes, tan humilladas e ignoradas aún más que los indígenas, y quienes con su peso demográfico sobre todo en la región atlántica y caribeña de la América intertropical constituyen un mundo cultural apenas percibido y reconocido por la cultura hegemónica.

VI. REFLEXIONES FINALES

Como se ha podido constatar, la negación de las culturas y lenguas indígenas constituye una de las más graves violaciones a los derechos culturales de estos pueblos y raya en el genocidio cultural o etnocidio. En la medida en que estas lenguas y culturas siguen marginadas de los programas nacionales de educación y de las principales políticas culturales de los estados, constituyen muestras persistentes de discriminación étnica. Como resultado de cambios en el ambiente internacional y la movilización creciente de las organizaciones indígenas, varios países de la región han adoptado legislaciones —con

frecuencia ancladas en modificaciones constitucionales de envergadura— que permiten ahora llevar al área programática y operativa nuevos principios de política educativa y lingüística. La educación bilingüe e intercultural, y el bilingüismo de mantenimiento, constituyen ahora objetivos declarados y apoyados por amplios sectores de la población.

La Declaración de la ONU sobre los derechos de los pueblos indígenas de 2007 y recientes reformas constitucionales (Bolivia, Ecuador) reafirman los derechos humanos colectivos de los pueblos indígenas, que finalmente se reconocen, cuando menos formalmente, en la mayoría de los países de la región. La gran tarea pendiente es que las sociedades latinoamericanas pasen del reconocimiento formal de estos derechos, a su respeto real e implementación práctica en la vida cotidiana. Lo que sí puede afirmarse, es que los pueblos indígenas constituyen ahora nuevos actores sociales y políticos en los escenarios nacional y regional. En este proceso se están transformando también las culturas y las identidades de los países latinoamericanos.

Las conmemoraciones del bicentenario del inicio de las luchas por la independencia política de los países hispanoamericanos nos proporcionan la ocasión de reflexionar una vez más —como lo fue en 1992 la conmemoración del Quinto Centenario— sobre la cuestión de las múltiples identidades latinoamericanas y el estado nacional en la era de la globalización. Es preciso recordar que la ausencia casi total de los pueblos indígenas y afrodescendientes de la historiografía oficial latinoamericana durante los dos siglos transcurridos no se debe a un descuido académico sino a la profunda y persistente brecha entre el *país formal* y el *país real*. A lo largo del primer siglo los indígenas como pueblos, comunidades y culturas vivas —e incluso como grupos humanos— eran externos al conjunto de ciudadanos que conformaban el núcleo de la nación. Su incorporación a este núcleo se daba sólo a cambio de la destrucción de su propia historia y de sus culturas e identidades. En el siglo XX las luchas por la ciudadanía universal, que transitaron desde la conquista de los derechos civiles y políticos a los económicos, sociales y culturales, dejaron de lado asimismo a las sociedades indígenas en aras de una sola identidad nacional construida desde el poder del Estado.

En algunos casos (Bolivia, México) se fue creando un proceso de ciudadanía corporativista que después de algunas décadas ha sido substituido por la incorporación neoliberal al mercado global acompañada de un discurso aparentemente respetuoso de la diversidad cultural y la multiculturalidad. Una nueva apreciación histórica del bicentenario será una buena ocasión para efectuar también una renovada evaluación del papel de los pueblos indígenas y afrodescendientes en la conformación de las sociedades contemporáneas en América Latina.

12. AMÉRICA LATINA EN LA AGENDA GLOBAL

RUT DIAMINT *

I. TIEMPOS MEJORES

En 1890 nace la Unión Panamericana con la expectativa de mejorar las capacidades comerciales, bajo el paraguas de la Doctrina Monroe. América Latina comenzaba a perfilar su papel internacional. Apuntaba a la independencia económica del continente respecto de las metrópolis coloniales europeas y a afianzar los principios de no intervención. Junto al comercio, existía una clara vocación de instalar la paz hemisférica.

Sin embargo, América Latina no disfrutó de la paz. No fue centralmente por ocasionales guerras entre estados, ni por incentivar la proliferación de armas de destrucción masiva, sino por la inestabilidad política y los quiebres democráticos. Mucho después, llegados los tiempos de la transición democrática de los años ochenta, América Latina, con esporádicas fluctuaciones, logró alcanzar esa estabilidad. Hoy es una de las regiones más pacíficas del mundo. El medio internacional contribuyó ofreciendo desde el exterior ayuda para cimentar la legitimidad en construcción que aún no se afirmaba en el nivel doméstico. La búsqueda de esa inserción externa se vio favorecida por el fin de la Guerra Fría, que eclipsaba la lógica de las potencias dominantes. Al término de la bipolaridad, América Latina se encontraba ante una oportunidad para ampliar su autonomía en el sistema internacional. La coincidencia acerca del valor de la democracia, el respeto a los derechos humanos, el imperio de la ley y una economía de mercado auguraba un nuevo espacio que favorecía el papel de la región.

* Universidad Torcuato di Tella.

En todo este tiempo, fueron muchos los que analizaron y advirtieron acerca de los errores y limitaciones con los que los gobiernos latinoamericanos jugaron su papel internacional, eludiendo asumir un compromiso más firme con las reglas del sistema. Las respuestas latinoamericanas estaban determinadas por tres contingencias: 1) los desequilibrios regionales ante el poder del hegemónico; 2) la relativa parálisis e ineficiencia de los mecanismos multilaterales y regionales y 3) la falta de capacidades institucionales nacionales para promover la agenda global. Ya hacia fines de los años noventa, Tulchin y Spach convocaron a un debate para establecer las mejores políticas con las que América Latina podía influir en el sistema internacional. Los resultados de esa polémica, recogidas en un libro, sugería que el desafío de los países de la región era superar su papel de *rule takers* para convertirse en *rule makers*¹. Los autores insinuaban que perdido el chaleco de fuerza de la Guerra Fría, Latinoamérica podía tomar decisiones estratégicas que potenciaran su proyección internacional.

En la columna de los logros hay que reconocer que la democracia se afianzó como sistema político, estableciéndose como el único juego aceptado. El recurrente temor a los golpes de Estado desapareció de la política regional. Asimismo, y como aprendizaje de la censura política vivida en los años de dictadura, la sociedad civil resurgió vigorosa y adquirió más presencia y protagonismo, atestiguando el desempeño democrático². Por ello, América Latina tiene hoy, en grandes líneas, perspectivas positivas. Es una región libre de armas de destrucción masiva y con muy baja probabilidad de confrontar en guerras tradicionales. Ha asumido compromisos en los temas de derechos humanos y en la defensa medioambiental, muy

¹ Joseph S. Tulchin y Ralph Spach, *América Latina en el nuevo sistema internacional*, Barcelona, Ediciones Bellaterra, 2004, cap. 1.

² Véase por ejemplo, Philippe C. Schmitter y Terry Lynn Karl, «What Democracy Is... and Is Not», en Peter R. Kingstone, *Readings in Latin American Politics. Challenges to Democratization*, Houghton Mifflin Company, Boston, Nueva York, 2006, p. 24; Enrique Peruzzotti, «La política de accountability social en América Latina», en Ernesto Insulza Vera y Alberto Olvera (eds.), *Rendición de cuentas, sociedad civil y democracia en América Latina*, México, Manuel Porrúa Editores, 2006, p. 248.

por delante de otras regiones. Es un activo participante de los mecanismos multilaterales y ha avanzado notoriamente en la integración regional. La justicia mejoró y los países se convirtieron en estados parte de la Corte Penal Internacional. Sólo Chile, a pesar de haber suscrito el Estatuto de Roma junto a otros 119 estados, no lo ha ratificado aún³. El predominio del derecho internacional y la resolución pacífica y diplomática de los conflictos, han dado legitimidad y demuestran una clara voluntad política de vincularse al sistema internacional desde una perspectiva democrática. Asimismo, América Latina promovió acuerdos regionales de avanzada como la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Belém do Pará, 1994)⁴.

En la columna de los riesgos, hay que considerar que en varios países de América Latina el Estado de Derecho no se consolidó. El incremento de la violencia y la expansión de la criminalidad organizada atentan contra los derechos humanos y políticos de amplios sectores de la población. La ingobernabilidad causó el quiebre de numerosos gobiernos y en varios casos se especula acerca de un amenazante fracaso estatal. Colombia no puede superar el prolongado conflicto generado por diferentes grupos armados de derecha e izquierda y alimentados por las ganancias del narcotráfico. Venezuela crea situaciones de tensión y propicia alianzas que producen temor en algunas naciones vecinas. Bolivia enfrenta una lucha intestina. De todas formas, el reconocimiento de sus propias capacida-

³ El Tribunal Constitucional resolvió que para la ratificación de dicho Estatuto se requiere de una reforma constitucional, para la cual no cuentan con el quórum necesario. Centro Regional de Derechos Humanos y Justicia de Género de la Corporación Humanas, Chile, 2006; información sobre los Acuerdos Bilaterales de Inmigración, <http://www.cajpe.org.pe/RIJ/bases/dpi/acuerdos.htm>.

⁴ Si bien en todos los países de América Latina y el Caribe, la Convención ha sido adoptada e integrada al marco normativo de cada uno de los estados, hasta principios de 2007 la mitad (17) de los 33 países de la región habían ratificado el Protocolo Facultativo: Antigua y Barbuda, Argentina, Belice, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Bolivariana de Venezuela, República Dominicana, Saint Kitts y Nevis y Uruguay. Véase «¡Ni una más! El derecho a vivir una vida libre de violencia en América Latina y el Caribe», Unidad Mujer y Desarrollo de la *Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)*, Santiago de Chile, octubre de 2007, p. 17.

des para cooperar, sin la tutela norteamericana dio lugar a un nuevo regionalismo, que José Antonio Sanahuja atribuye a los legados de la dinámica de conciliación de Contadora, Esquipulas y el Grupo de Río, la cual «ha promovido la concertación de las políticas exteriores, la cooperación ambiental, cuestiones de seguridad regional, y aspectos sociales, como la circulación de personas»⁵.

Así es que América Latina entendió que para poder insertarse globalmente debía adoptar los estándares y normativas internacionales. Algunos países evalúan que esas normas internacionales obligan a tomar decisiones que generan más dependencia y pobreza. Otros, los que parecen haber alcanzado mayores éxitos, aprovecharon las reglas internacionales para potenciar sus objetivos nacionales. No obstante, esos avances innegables se contrarrestan con la desigual distribución de la riqueza, la recurrente inestabilidad política y la corrupción gubernamental. Nora Lustig lo expresa diciendo: «En general, en los países de la región estamos estancados en un pacto social disfuncional por no llamarlo perverso (...) la disfuncionalidad del pacto social se refleja también en la presencia endémica de corrupción, la falta de transparencia, el fomento y protección del rentismo y la arbitrariedad»⁶. Esos déficit generan dudas en la comunidad internacional y ocasionan costos en las sociedades nacionales.

En resumen, estamos mejor que en el pasado, pero los desafíos tienen una magnitud gigantesca. Este estudio, dada la complejidad de la región y la dificultad para detallar los cambios en cada país, dará cuenta de algunos temas cruciales respecto del papel de América Latina en la seguridad global. Las cuestiones a considerar son: la debilidad del Estado; la agenda de desarme latinoamericana; los compromisos de la región con los mecanismos de seguridad; los debates respecto a la defensa y la seguridad; la participación en misiones de paz; los aportes nacionales a la seguridad internacional; el

⁵ José Antonio Sanahuja, «Regionalismo e integración en América Latina: balance y perspectivas», *Pensamiento Iberoamericano*, núm. 0, 2ª época, pp. 76-77.

⁶ Nora Lustig, «América Latina: la desigualdad y su disfuncionalidad», en José Luis Machinea y Narcís Serra (eds.), *Visiones del desarrollo en América Latina*, CEPAL-CIDOB, Chile, 2007, p. 242.

monopolio estatal de la violencia y en último término, el juego de la política interna/externa.

II. ESTADO Y POLÍTICA EN AMÉRICA LATINA

América Latina tiene Estados inestables que están en permanente cuestionamiento. Esa volatilidad de los gobiernos y de los canales de representación política produce desconcierto externo, inconsistencia en las decisiones y desavenencia en las alianzas. El Estado no logra constituirse en el mediador de los intereses competitivos de la sociedad. Enrique Iglesias lo expresa de la siguiente forma: «El Estado fue fácilmente dominado por intereses particulares, entre otros, los de las agrupaciones o partidos políticos, grupos económicos, líderes militares, caudillos o dictadores, los cuales fortalecieron su poder político y económico por la vía del Estado»⁷. Oscar Oszlak explica que ese estilo de manejar el poder dio lugar a una peculiar forma del sistema político con múltiples manifestaciones de desorden⁸. Podríamos extrapolar ese desorden hacia la actualidad, consignando la forma en que se constituyen las organizaciones regionales. Mientras que en Centroamérica hay más homogeneidad y se alcanzó una mayor densidad institucional, en Sudamérica hay un proceso de integración política fragmentario que superpone diferentes agrupaciones. La UNASUR, la Unión de Naciones Sudamericanas que prosiguió al fallido intento de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) tiene dos organismos diferenciados —la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y el MERCOSUR—. Hoy se debate si ambas seguirán existiendo en simultáneo con la UNASUR, o si, por el contrario, la última licuará a las anteriores. Un claro desorden sin institucionalidad.

⁷ Enrique Iglesias, «El papel del Estado y los paradigmas económicos en América Latina», *Revista de la CEPAL*, núm. 90, diciembre de 2006, p. 11.

⁸ Oscar Oszlak: «Formación histórica del Estado en América Latina», *Estudios Cedes*, vol. I, núm. 3, 1978, reproducido en Carlos Acuña (comp.), *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas*, Jefatura de Gabinete de Ministros, Buenos Aires, 2007, p. 130.

A la histórica debilidad política e institucional de muchos estados, en los años noventa se sumó una constricción del Estado que contribuyó a profundizar la insolvencia estatal. El Premio Nobel de Economía, Joseph E. Stiglitz, afirmaba: «Las políticas del Consenso de Washington perseguían un único objetivo, el de reducir el papel del Estado»⁹. Las propuestas neoliberales sumaron injusticia y motivaron el giro a la izquierda en gran parte de la región. Los ciudadanos vivieron la desprotección estatal como una decepción con la democracia. Hacia finales del siglo XX e inicios de la nueva centuria, varios gobiernos finalizaron abruptamente dando lugar a una crisis de representación, un distanciamiento entre los liderazgos políticos tradicionales y las demandas de la sociedad. Catorce presidentes fueron removidos antes de finalizar su gobierno¹⁰. La combinación de reformas neoliberales y corrupción quebró las alianzas políticas. La suma de decepción y crisis de representación promovió el retorno de los populismos, acompañado de una economía nacionalista y un mercado regulado arbitrariamente por el Estado¹¹. En consecuencia, se retornó a las viejas prácticas políticas clientelares¹² y se gobernó para el interior más que para la cooperación regional y global.

⁹ Joseph E. Stiglitz, «Le cap des réformes. Vers un nouveau programme pour l'Amérique latine», *Revista de la CEPAL*, número especial, junio de 2005, p. 54.

¹⁰ Arturo Valenzuela, «Latin American Presidencies Interrupted», *Journal of Democracy*, vol. 15, núm. 4, 2004, pp. 5-19. Presidentes democráticamente elegidos (o sucesores constitucionales) que no lograron terminar su mandato: Argentina: Fernando de la Rúa (2001); Brasil: Fernando Color de Mello (1992); Bolivia: Hernán Silas Suazo (1985), Gonzalo Sánchez de Lozada (2003), Carlos Mesa (2005); Ecuador: Abdalá Bucaram (1997), Jamil Mahuad (1999), Lucio Gutiérrez (2005); Guatemala: Jorge Serrano Elías (1993); Haití: Jean-Bertrand Aristide (2004); Paraguay: Raúl Cubas Grau (1999); Perú: Alberto Fujimori (2000); República Dominicana: Joaquín Balaguer (1994), y Venezuela: Carlos Andrés Pérez (1993). Véase Marta Lagos, «Las razones de la ingobernabilidad», *Foreign Affairs en español*, ITAM, México, D.F., octubre-diciembre de 2005, <http://www.foreignaffairs-esp.org/20051001faenespessay050403/martha-lagos/las-razones-de-la-ingobernabilidad.html>.

¹¹ Rut Diamint y Laura Tedesco, «The State, the Military and the Citizen: New Security Challenges in Latin America», Jennifer Holmes, Richard Millett y Orlando Pérez, *Latin American Democracy: Emerging Reality or Endangered Species?*, Routledge, Nueva York, de próxima publicación.

¹² Ludolfo Paramío, «Giro a la izquierda y regreso del populismo», *Nueva Sociedad*, núm. 205, septiembre/octubre de 2006, p. 73.

La inestabilidad signó las decisiones políticas generando una tensión entre democracia y gobernabilidad. Argentina sería el paradigma del intento de profundizar las reformas democráticas, lo que le valió soportar cuatro levantamientos militares, mientras que Chile optó por la gobernabilidad, transitando muy lentamente hacia transformaciones democráticas que actualmente se perciben más sólidas. La tensión democracia-gobernabilidad también incidió en la coherencia de las políticas. Como revelan Stein y Tommasi «Mientras algunos países son capaces de mantener el impulso básico de sus políticas durante largos periodos de tiempo y de crear con ello un entorno para la formulación de política previsible y estable, otros países experimentan con mucha frecuencia cambios en sus políticas, a menudo cada vez que cambia el gobierno»¹³. Así, se mina la credibilidad y se desperdician oportunidades en la arena global.

En muchas naciones, las autoridades no cubren todo el territorio, el Estado no está presente para muchos habitantes y numerosas poblaciones abandonadas se ven expuestas a otras formas no estatales de dominación. Según informaba un alto funcionario del Gobierno norteamericano, en Colombia hay 1.098 municipalidades en las que no hay presencia estatal y existen más de 10.000 pueblos de menos de 1.000 habitantes, en los que sólo unos 3.000 tenían una permanente presencia de la policía o las fuerzas armadas¹⁴. Algo que confirma Joaquín Villalobos: «El Salvador es 57 veces más pequeño que Colombia, pero teniendo 315 habitantes por km², es nueve veces más densamente poblado. En Colombia hay lugares donde la autoridad del Estado ha estado ausente por décadas»¹⁵. Guillermo O'Donnell lo resume diciendo: «El gran tema, y problema, del estado en América Latina en el pasado, y aún en un presente

¹³ Ernesto Stein y Mariano Tommasi: «Instituciones democráticas, procesos de formulación de políticas y calidad de las políticas en América Latina», en José Luis Machinea y Narcís Serra (eds.), *Visiones del desarrollo en América Latina*, CEPAL-CIDOB, Chile, 2007, p. 77.

¹⁴ Entrevista por mail, 30 de enero de 2008.

¹⁵ Joaquín Villalobos, «Colombia en negociación, desmovilización, reconciliación y guerra», *Fundación Ideas para la Paz*, Bogotá, Colombia, Comentarios, www.ideaspaz.org/publicaciones, p. 1.

en el que los regímenes democráticos predominan, es que, con pocas excepciones, el Estado no penetra ni controla el conjunto de su territorio, ha implantado una legalidad frecuentemente truncada y la legitimidad de la coerción que lo respalda es desafiada por su escasa credibilidad como intérprete y realizador del bien común»¹⁶.

Salomón Lerner Febres, Director del Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú, señalaba que la idea de Estado fue asociada a racismo antindígena, más potente en la etapa republicana del país que durante el régimen colonial: «Hasta ahora, el estado peruano ha sido concebido y ha desempeñado sus funciones sobre la base de una premisa que es la de la existencia de una nación de carácter cultural unitario»¹⁷. Aunque ya la Constitución de 1998 define al Ecuador como una nación pluriétnica y multicultural, el Estado ecuatoriano no pudo cumplir con ese mandato legal, mientras que las fuerzas armadas funcionan como un Estado sustituto, presente en poblaciones en las que son la única autoridad estatal, cumpliendo las funciones de dar trabajo y educación. Bolivia arrastra una histórica sensibilidad acerca de la inviabilidad de su Estado. Una tradición política excluyente se quebró con la caída de Gonzalo Sánchez de Losada en febrero de 2003¹⁸.

También en 2003, el presidente Berger de Guatemala alcanzó la presidencia con una bajísima representación, ya que numerosos pueblos indígenas no se sienten invocados por un Estado tradicionalmente opresor¹⁹. Situaciones similares se cuentan en Chiapas, en Honduras, en Paraguay. Guillermo O'Donnell, resume esas dinámicas diciendo: «la legalidad estatal está ausente: cualquiera sea el sis-

¹⁶ Guillermo O'Donnell, «Gobierno y Estado en América Latina. Algunos problemas y desafíos», *Anuario Elcano América Latina 2002*, Madrid, España, 2003, p. 149.

¹⁷ Salomón Lerner Febres, «Nación y territorio en el Perú», *Palestra-Portal de Asuntos Públicos*, 2005, http://palestra.pucp.edu.pe/portal/especial_01/textos/pon01_03.pdf.

¹⁸ Orlando Mercado Camacho, «Visiones contrapuestas de país», *Los Tiempos*, Cochabamba, Bolivia, 2 de febrero de 2005.

¹⁹ Andrés Cabanas, «Guatemala 2007: Elecciones sin población», *Revista Pueblos*, Madrid, 16 de agosto de 2007, <http://www.revistapueblos.org/spip.php?article632>.

tema de normas existente es aplicado intermitentemente, en el mejor de los casos»²⁰. Ese marco de inestabilidad atenta sobre la previsibilidad del Estado. Esos desequilibrios producen caos político y quiebre del orden público y repercuten, por lo tanto, en la inserción externa, tanto del país como de la región en su conjunto. La ausencia de un consenso básico en la sociedad, territorios extensos sin supervisión y desigualdad, son una combinación negativa para la proyección externa latinoamericana, desdibujando el hecho de que comparativamente, ésta es una región de baja conflictividad.

III. LATINOAMÉRICA Y EL CONTROL DE ARMAMENTOS

En caso de definir un tema en el que América Latina se pueda reconocer como actor global unificado, señalaríamos el consenso, instrumentado por México —como parte de su seguridad nacional y su proyección estatal—, de América Latina como una zona libre de armas de destrucción masiva. La firma del Tratado de Tlatelolco en 1967 anuló las posibilidades de desarrollar armas nucleares, aunque en el pasado tanto Brasil como Argentina tuvieron pretensiones de convertirse en países nucleares. Aunque la ratificación final del tratado y la renuncia al uso de las dispensas del artículo 28 ocurrió recién 27 años después²¹, las pretensiones nucleares nunca cimentaron. Brasil y Argentina ratificaron esa voluntad de no proliferar en el marco del MERCOSUR, por medio de la Declaración Política del MERCOSUR, Bolivia y Chile como Zona de Paz²². Conjuntamente con la Declaración de Potrero de Funes, la Declaración de Ushuaia instituye que los miembros del MERCOSUR declaraban a

²⁰ Guillermo O'Donnell, «Why the Rule of Law Matters», *Journal of Democracy*, vol. 15, núm. 4, 2004, pp. 32-47.

²¹ El artículo 28, que después de las reformas pasó a ser artículo 29, facultaba dispensas al momento de la ratificación, que en la práctica impedía la plena vigencia del Tratado, pues tanto Brasil como Argentina argumentaban que no reconocía la categoría de países discriminados y coartaba el desarrollo pacífico de la energía nuclear.

²² Firmada en Ushuaia, República Argentina, el 24 de julio de 1998.

la región como una zona de paz, libre de armas de destrucción masiva. Brasil corroboró en su Constitución de 1988 que «toda actividad nuclear en el territorio nacional será utilizado únicamente para fines pacíficos y mediante la aprobación del Congreso Nacional»²³. El ministro de Asuntos Estratégicos de Brasil, Roberto Mangabeira Unger, ex profesor de Harvard, sin embargo afirmó que si bien la Constitución prohíbe el uso de tecnología nuclear para usos militares, no se prohíbe su dominio, porque «la renuncia al uso de las armas nucleares sólo puede ser vista como una decisión del país, no como fruto de una impotencia tecnológica»²⁴. Si bien ello no induce a pensar que Brasil se constituya como una amenaza nuclear, da cuenta de su rechazo a la discriminación tecnológica. Por su parte, la Constitución argentina de 1994 determinó que «Los tratados y concordatos internacionales tienen jerarquía superior a las leyes»²⁵, por lo cual el Tratado de No Proliferación Nuclear, Tlatelolco y el acuerdo con la Agencia Internacional de Energía Atómica funcionan como limitación interna.

Los convenios nucleares entre Brasil y Argentina generaron estabilidad global y regional. A través del Acuerdo de Cooperación para el Desarrollo y Aplicación de los Usos Pacíficos de la Energía Nuclear, los gobiernos de Argentina y Brasil iniciaron una política de transparencia. En noviembre de 1985, el presidente Alfonsín y el presidente Sarney firmaron la Declaración Conjunta de Foz de Iguazú para promover la cooperación nuclear entre ambos estados. En noviembre de 1990, los presidentes Carlos Menem y Fernando Collor de Melo suscribieron «La Declaración de Foz de Iguazú sobre Política Nuclear Común», por medio de la cual se abrieron las mutuas instalaciones nucleares. En Guadalajara, en el marco de la Cumbre Iberoamericana, el presidente Menem y el presidente Collor de Melo, el 18 de julio de 1991, firmaron el Acuerdo para el uso exclusivamente pacífico de la energía nuclear, por el cual los

²³ Artículo 21, inciso XXIII, a.

²⁴ Ricardo Amaral, «O projeto de Mangabeira Unger. Os planos ambiciosos do ministro para implantar no Brasil uma cultura militar vanguardista», *Revista Época*, 13 de octubre de 2008, <http://defesabr.com/blog/index.php/13/10/2008/plano-de-defesa-o-projeto-de-mangabeira-unger/>.

²⁵ Capítulo cuarto, artículo 22.

dos países se comprometieron a abstenerse de ensayar, usar, fabricar o adquirir la posesión del arma nuclear. Este acuerdo, ratificado por los Congresos, creó un Sistema Conjunto de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (SCCC)²⁶ y una Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control (ABACC), con amplias funciones de verificación a través de un sistema de inspecciones mutuas²⁷. Asimismo, este régimen bilateral acordó un sistema de amparos con la agencia internacional OIEA, firmando un acuerdo cuatripartito de salvaguardias totales, en Viena el 13 de diciembre de 1991. A partir de allí todas las actividades nucleares de la Argentina y Brasil son transparentes para la comunidad internacional²⁸. Completan esta limitación nuclear las iniciativas presentadas por México durante el 62º periodo de sesiones de la Asamblea General²⁹.

Los países de América Latina han adoptado la mayoría de los tratados de limitación de armas y participan activamente de otras iniciativas. Por ejemplo, el Tratado de Ottawa de prohibición de empleo, desarrollo y producción de minas-antipersona solamente no fue ratificado por Cuba. La aceptación de este acuerdo asume importancia, ya que, como arma de bajo costo y tecnología sencilla, las minas-antipersonales fueron ampliamente utilizadas en América Latina. El cumplimiento del tratado no alcanzó las metas esperadas

²⁶ El SCCC es un conjunto de procedimientos para verificar que los materiales nucleares presentes en todas las actividades nucleares no sean desviados hacia usos no autorizados por los términos del acuerdo.

²⁷ Los inspectores (cerca de cincuenta, veinticinco por cada país) responden únicamente al ABACC y surgen de una lista de nombres propuestos por cada delegación a la Comisión.

²⁸ Una de las consecuencias de estos acuerdos fue la implementación de un régimen de control de las exportaciones sensitivas y de material bélico en Argentina (Boletín Oficial 14/4/92 Dec. 603/92) y un régimen similar en Brasil. Los fundamentos, en ambos países, referían a la utilización pacífica tanto de armamento nuclear, como de su desarrollo espacial, químico y biológico.

²⁹ «Consolidación del régimen establecido en el Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina y el Caribe»; «Tratado para la Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares»; «Hacia un mundo libre de armas nucleares: aceleración del cumplimiento de los compromisos en materia de desarme nuclear» y «Conferencia de las Naciones Unidas para determinar formas adecuadas de eliminar los pelígricos nucleares en el contexto del desarme nuclear».

debido a los costos que implica la remoción de minas. Ecuador, Perú y Venezuela han sido los países más retrasados en el levantamiento de las minas-antipersonales. Desde 2003 la Coalición contra las Bombas de Racimo promueve un tratado para prohibir las municiones en racimo ya que la dispersión de sus efectos recae sobre población civil. Doce países firmaron la Declaración de Wellington de la Conferencia de municiones de racimo, preparatoria del tratado internacional aún en negociación³⁰.

Asimismo, América Latina tiene una importante participación en la Conferencia de Desarme de las Naciones Unidas³¹ y desde el 18 de agosto de 2008, la Delegación de Venezuela asumió la Presidencia de la Conferencia de Desarme (CD). Argentina participa del Régimen de Waassenar para el control de la exportación de armas convencionales y bienes y tecnología de uso dual y Argentina y Brasil son miembros del Régimen de Control de Tecnología de Misiles. La mayoría de las naciones son signatarias de la Convención sobre la Prohibición del Desarrollo, Producción y Almacenamiento de Armas Bacteriológicas (Biológicas) y Tóxicas y sobre su Destrucción y el Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares. Todos los estados son firmantes de la Convención de Armas Químicas, sólo la República Dominicana no lo ha ratificado. En realidad, en respuesta a estos acuerdos, las naciones latinoamericanas han tenido algunos problemas en implementar la Resolución 1540 de las Naciones Unidas³², no por desacuerdos con el espíritu de la norma, sino porque fallan los mecanismos de control interno sobre actores no estatales. Incluso, muchos países informaron que

³⁰ Argentina, Belice, Chile, Costa Rica, Ecuador, Guatemala Honduras, México, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

³¹ De los 65 miembros de la Comisión de Desarme de Naciones Unidas, nueve son latinoamericanos: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, Ecuador, México, Perú, Venezuela.

³² El 28 de abril de 2004 el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, actuando en virtud del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, aprobó por unanimidad la Resolución 1540 (2004), por la que los estados, entre otras cosas, debían abstenerse de prestar ningún tipo de apoyo a los agentes no estatales que trataran de desarrollar, adquirir, fabricar, poseer, transportar, transferir o emplear armas nucleares, químicas o biológicas y sus sistemas vectores: <http://www.un.org/spanish/sc/1540/>.

no entienden cuáles son todos los programas nacionales relacionados con la implementación de la Resolución 1540. En el caso de las armas biológicas, las dificultades se deben a los temas pendientes en la ONU, ya que todavía no hay una definición acordada entre los estados respecto de cuáles son las armas biológicas ni se aprobó el listado de los agentes y toxinas que deben ponerse bajo control.

América Latina, tal como se percibió en la OEA, crea incluso mecanismos más exigentes que los que en ocasiones se acuerdan en Naciones Unidas³³. El desafío es dar cumplimiento y seguimiento efectivo a estas iniciativas y articularlas en el nivel regional y global. Tanto los cambios abruptos de gobierno como las administraciones que se abroquelan en el Ejecutivo, tienden a relegar a un segundo lugar a la agenda de seguridad internacional, si es que estos temas son marginales a las prioridades de gobierno. Fallan los controles y la gestión de las medidas aprobadas. Entonces, se toman cada vez más compromisos externos y cada vez son menos efectivos para asegurar la paz global.

IV. EL DEBATE SOBRE DEFENSA Y SEGURIDAD

Además de las acciones de nivel global en las que está comprometida América Latina y el Caribe, en el ámbito hemisférico se dieron una serie de cambios que definen el perfil de la región. El «Compromiso de Santiago con la Democracia» y la «Resolución 1080» aprobadas en la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos en 1991 crearon herramientas para defender el sistema democrático. La «Unidad de Promoción de la Democracia» debía monitorear las situaciones nacionales para prevenir cualquier desborde antidemocrático. Posteriormente, la «Carta Democrática de 2001» comprometería a las autoridades legalmente electas a desplegar

³³ En el marco de la OEA se creó un Régimen de Control de Armas Convencionales más detallado y amplio que el Régimen similar acordado en Naciones Unidas. Véase Rut Diamint, «La OEA ¿debe desaparecer?», *Archivos del Presente*, Buenos Aires, año 6, núm. 22, pp. 81-96.

recursos para ampliar y defender el sistema de gobierno³⁴. Asimismo, el MERCOSUR había coincidido por medio del Protocolo de 1998, en la suspensión temporaria de cualquier miembro que sufriera un golpe de Estado.

En 2003, la Conferencia Especial sobre Seguridad organizada por la OEA, en la ciudad de México, que acordó la «Declaración sobre Seguridad en las Américas», se intentó poner en común los principios continentales ante las nuevas amenazas transnacionales. Sin embargo, la Declaración, en la perspectiva de incluir las preocupaciones de las subregiones, terminó en una lista demasiado extensa y muy poco operativa como para orientar a la OEA ante los nuevos desafíos. Mientras que el Caribe urgía a buscar respuestas a las pandemias, los desastres naturales y el narcotráfico; Centroamérica daba mayor relevancia a la inseguridad pública y la pobreza. Los países andinos se focalizan en la violencia política y la inestabilidad, también vinculada en algunos estados al narcotráfico. Por su parte, el Cono Sur sostenía la diferenciación entre las cuestiones de defensa externa y los problemas de seguridad pública, adjuntando la necesidad de aumentar la transparencia y la seguridad cooperativa.

El concepto de seguridad multidimensional que emergió de esos debates aportó más confusión que soluciones. Si bien se reconoce que esta propuesta movilizadora por México refuerza el carácter multilateral de las acciones hemisféricas, no propició una revisión de los mecanismos institucionales existentes para adecuarlos a los procesos de integración democráticos en marcha, removiendo la tradicional preponderancia de los acuerdos entre militares, ni fortaleció las instancias políticas en la definición y conducción de los asuntos de defensa.

En definitiva, pese a los intentos de concordar, existe un vacío en producir seguridad regional y aparecen entonces nuevas herramientas con la perspectiva de imaginar una estructura que dé respuestas a los nuevos desafíos. Así es que el presidente de Brasil,

³⁴ Para más detalles véase Arlene Tickne (comp.), *Sistema interamericano y democracia. Antecedentes históricos y tendencias futuras*, CEI-Ediciones Uniandes-OEA, Bogotá, Colombia, 2000.

Inacio Lula da Silva, propuso conformar un mecanismo de integración sudamericano, el UNASUR. Lula da Silva expresaba su entusiasmo: «Hemos creado más que Bolívar cuando imaginó la creación de la Gran Colombia (...) que fue una federación de Estados, que reunió a los actuales territorios de Colombia, Venezuela, Panamá y Ecuador»³⁵. En el marco del UNASUR, el 28 mayo de 2008, se firmó en Brasilia el Tratado Constitutivo³⁶, que plantea tareas concretas referidas a la integración energética para el aprovechamiento integral, sostenible y solidario de los recursos de la región; el desarrollo de una infraestructura para la interconexión de la región o la integración financiera y asimismo, la creación de un foro sobre defensa.

El ministro de Defensa de Brasil, Nelson Jobim, había visitado las capitales sudamericanas los meses anteriores para explicar la iniciativa de crear este foro cuyo objetivo sería la coordinación de políticas de defensa con miras a prevenir conflictos entre los países, realizar ejercicios militares conjuntos y participar en operaciones internacionales de paz. Proponía que se trabajara entre los Estados miembro durante 90 días para alcanzar los lineamientos del futuro acuerdo. El Consejo de Defensa Sudamericano ha dado lugar a tres interpretaciones diferentes.

Por una parte, se consideró que esta iniciativa brasileña estaba orientada a contener las propuestas del presidente Hugo Chávez,

³⁵ Isabel Versiani, «Lula: Unasul cria sonho maior que o de Bolívar», Agencia Reuters, 23 de mayo de 2008, en <http://www.integracionsur.com/sudamerica/UnasurLulaBolivar.htm>.

³⁶ Ese convenio fija objetivos generales: «La Unión de Naciones Suramericanas tiene como objetivo construir, de manera participativa y consensuada, un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político entre sus pueblos, otorgando prioridad al diálogo político, las políticas sociales, la educación, la energía, la infraestructura, el financiamiento y el medio ambiente, entre otros, con miras a eliminar la desigualdad socioeconómica, lograr la inclusión social y la participación ciudadana, fortalecer la democracia y reducir las asimetrías en el marco del fortalecimiento de la soberanía e independencia de los Estados». Artículo 2, Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), firmado en Brasilia el 23 de mayo de 2008, http://www.comunidadandina.org/unasur/tratado_constitutivo.htm. El nuevo mecanismo de integración subcontinental incluye a Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela.

quien había alentado la conformación de fuerzas sudamericanas para responder a ataques extrarregionales, tácitamente atribuidos a los Estados Unidos. Las tensiones entre Colombia y Ecuador, y los apoyos de Venezuela y Nicaragua, sumaban un motivo de preocupación por posibles tensiones regionales que podrían complicar las iniciativas de integración³⁷. Una segunda opinión alertaba sobre el interés de Brasil de aprovisionar a las fuerzas armadas de la región con equipamiento desarrollado individual o conjuntamente por las empresas brasileñas. El senador Sergio Abreu del Partido Nacional de Uruguay dijo en su Congreso: «Hoy, el Brasil es el mayor proveedor de armas en América del Sur, y podría ganar terreno a los fabricantes norteamericanos si los gobiernos de la región lograran poner en conjunto sus asuntos de defensa. Así, el Consejo de Defensa Sudamericano (CDS) brindaría la posibilidad de cortar la dependencia de América del Sur con los proveedores armamentistas extranjeros —especialmente, con los norteamericanos— y de las prohibiciones que ello conlleva»³⁸. La tercera vertiente especulaba que el nuevo papel brasileño como actor global lo obligaba a formular acuerdos en este campo. En este caso, la estrategia de defensa es además funcional a la proyección de Brasil en los que ellos llaman el Amazonia Verde (el territorio rico y despoblado de la Amazonia) y la Amazonia Azul (el Atlántico sur, llegando hasta las costas africanas), como territorios naturales del país, sobre los que el Estado tiene responsabilidad y derechos³⁹. La preocupación de cuidar su territorio escaló además por la presencia de la IV Flota de los Esta-

³⁷ «PN analizó ejército regional. Blancos preocupados por propuesta brasileña», *La República*, Montevideo, Uruguay, 1 de abril de 2008, p. 6.

³⁸ Exposición del senador Sergio Abreu referida a la propuesta del Gobierno de la República Federativa del Brasil de creación del Consejo Sudamericano de Defensa, Cámara de Senadores, Diario de Sesiones del Senado de la República Oriental del Uruguay, núm. 207, tomo 451, 23 de abril de 2008, <http://www.parlamento.gub.uy/sesiones/ AccesoSesiones.asp?Url=/sesiones/diarios/senado/sumarios/20080423s0011.htm>. Véase también Rut Diamint, «El militarismo, las FARC y el Consejo de Defensa Sudamericano», nota de opinión, *Nueva Sociedad*, septiembre de 2008, Buenos Aires, <http://www.nuso.org/upload/opinion/diamint.php>.

³⁹ Véase «La Seguridad en Suramérica», segundo trimestre de 2008, Fundación Democracia y Seguridad, <http://www.seguridadydemocracia.org/docs/pdf/especiales/informeEspecial21-3.pdf>, p. 37.

dos Unidos en las aguas del sur y la futura base militar que ese país instalará en Perú, debido a la negativa del gobierno de Rafael Correa de mantener la base de Manta.

La propuesta no puede desligarse del papel que el gobierno de Lula asigna a las fuerzas armadas, de ser una vanguardia tecnológica y de control territorial. En palabras de Mangabeira Unger, quieren dotar a Brasil de una cultura militar vanguardista, por medio de la adquisición de equipamientos modernos y el dominio de las tecnologías de combate y vigilancia ⁴⁰. Para ello, en el presupuesto 2008 se incrementó en un 50% los recursos del área de defensa ⁴¹. Todo el proyecto se encuadra en una lógica mayor, que supera la perspectiva de modernizar su aparato de defensa: lograr un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, en reconocimiento a la estatura estratégica y la «natural» preponderancia de Brasil.

Para contrarrestar el rol dominante de Brasil, algunos países quieren reactivar las instancias hemisféricas como la OEA, de la cual depende la Junta Interamericana de Defensa, el Comité Consultivo de Defensa y la Comisión de Seguridad Hemisférica, el Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICTE), la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) y la Dirección de Seguridad Multidimensional. En la primera reunión de trabajo del Consejo de Defensa, realizada en Santiago de Chile el 23 de junio de 2008, el canciller chileno Alejandro Foxley, abonando esta tesis, expresó que el nuevo Consejo de Defensa Sudamericano «complementa y no sustituye» las actuales estructuras interamericanas de defensa ya que a Chile le interesa preservar el papel del sistema interamericano en la solución pacífica de las controversias ⁴². En la reunión de octubre de 2008 de la Conferencia de Mi-

⁴⁰ Ricardo Amaral, «O projeto de Mangabeira Unger. Os planos ambiciosos do ministro para implantar no Brasil uma cultura militar vanguardista», *op. cit.*

⁴¹ Eleonora Gosman, «Brasil duplica el gasto militar para recuperar su poder regional», *Clarín*, 30 de octubre de 2007.

⁴² «Constituirán en Chile Consejo de Defensa Suramericano», *Prensa Latina*, 23 de julio de 2008, en SELA, Sistema Económico Latinoamericano, <http://www.sela.org/sela/prensa.asp?id=13613&step=3>.

nistros de Defensa de las Américas (CMDA), celebrada en Canadá, se acordó dotar a la Conferencia de mayor capacidad de gestión, proponiendo que la secretaría funcione en el ámbito de la OEA. Seguramente ello responde a la necesidad de mantener este encuentro hemisférico con mayor legitimidad y eficacia para que opere como contrapeso de la propuesta de Brasil.

Los alcances que tendrá este Consejo dependerán de si la cuestión de Colombia queda excluida de la agenda sudamericana, pues avanzar en la coordinación de políticas de defensa y seguridad externa sin encarar el principal problema de seguridad latinoamericano, será sólo parte de una retórica integracionista sin sustancia, o, tal vez, cumplir únicamente con la voluntad de Brasil de convertirse en el mayor proveedor de equipamiento militar de las naciones sudamericanas.

Por otra parte, más allá de que los países de América Latina no hayan reconocido a los grupos armados colombianos como un integrante del terrorismo internacional⁴³, ninguna de estas naciones apoya el terrorismo. Todos los miembros de la OEA, con excepción de Cuba, aceptaron formar parte de la alianza mundial contra el terrorismo. El vicescanciller de Brasil, Samuel Pinheiro Guimarães sostenía que «El fundamentalismo islámico, el terrorismo musulmán, irlandés o hinduista, simplemente no existen en América Latina o aparecen como fenómenos absolutamente esporádicos, no presentando amenazas para las sociedades y los estados de la región»⁴⁴. Argentina, que tuvo dos atentados terroristas internacionales difiere de esta apreciación.

El 19 de marzo de 2008, en el debate del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en el que se dio a conocer la nueva estructura del Comité contra el Terrorismo (CTC) México se pronunció, en nombre del Grupo de Río, resaltando la importancia de fortalecer la cooperación internacional y fomentar el diálogo para hacer frente

⁴³ Para ver las diferencias entre terrorismo internacional y nacional véase Fernando Reñares, «Terrorismo internacional. ¿Qué es. Qué no es?», *Política Exterior*, Madrid, núm. 106, julio/agosto de 2005.

⁴⁴ Samuel Pinheiro Guimarães, «Esperanzas y amenazas», en *Nuevas Amenazas en la Seguridad*, Cespal, Fundación Konrad Adenauer, Buenos Aires, 1995, p. 52.

al terrorismo internacional. Asimismo, el Comité Interamericano de Combate al Terrorismo (CICTE) mantiene reuniones periódicas para coordinar legislaciones y acciones, mientras que los Grupos Especializado y Permanente sobre Terrorismo de las Reuniones de Ministros del Interior y Justicia de los países del MERCOSUR, más Bolivia, Chile y Perú, intercambian información sobre control de fronteras y coordinan sus acciones antiterroristas. Salvo en los casos de Colombia y algunos focos residuales en Perú, no existe una amenaza de grupos armados ilegales en la región⁴⁵.

En efecto, la cooperación entre los países latinoamericanos existe, pero no hay instrumentos para vehicular ese compromiso. La misma debilidad estatal se traslada a las dificultades de controlar las fronteras, contar con sistema aduaneros eficientes, con controles policiales transparentes y con datos migratorios creíbles. A pesar de ello, hay algunas iniciativas que han funcionado bien, como los controles tripartitos en la Triple Frontera entre Argentina, Brasil y Paraguay.

Para los tres países, la Triple Frontera es un ámbito de ineficaz control fronterizo en el que proliferan actividades ilegales, principalmente el contrabando de bienes y personas y en segundo término, el tráfico de armas, explotación sexual y otros movimientos ilegales⁴⁶. Para Estados Unidos, la Triple Frontera es un ámbito de acción para grupos como el Hezbollah, Hamas, Al Gama at al Islamiyya, especialmente en función de las remesas enviadas a Medio Oriente para financiar actividades terroristas gracias a las operaciones ilícitas de narcotráfico, tráfico de armas, tráfico de órganos, lavado de dinero, falsificación de documentos, contrabando, piratería de *software* y *compact disks*⁴⁷. Esos argumentos fueron utilizados para expandir los controles norteamericanos sobre la región, pero dentro de las mismas autoridades norteamericanas se reconoció que no encontraron «evidencias

⁴⁵ Arlene Tickner, «Latin America and the Caribbean: Domestic and Transnational Insecurity», en *Coping with Crisis, Working Paper Series*, International Peace Academy, Nueva York, febrero de 2007, pp. 6 y 7.

⁴⁶ *Latin American Newsletters, Special Report*, Eduardo Crawley (ed.), mayo de 2003, sr-03-02, Londres, p. 18.

⁴⁷ Véase U.S. Senate Hearings, 11 de abril de 2002.

convincentes acerca de que Al-Qaeda estuviera operando en la Triple Frontera»⁴⁸. La desconfianza fue disminuyendo a la par que avanzaba un acuerdo cuatripartito entre las tres naciones y Estados Unidos, centrado en el intercambio y análisis de informaciones de inteligencia y en el entrenamiento de funcionarios de migraciones, aduanas y policías. La Triple Frontera no genera riesgos de terrorismo, sino que es un corredor de contrabando, falsificaciones y evasiones.

Por el contrario, hay otras situaciones negativas, como lo han sido las sospechas de ayuda venezolana y ecuatoriana a la guerrilla colombiana. En efecto, hay datos aportados por diferentes estados que dan cuenta de los vínculos entre las FARC y el Gobierno de Venezuela, especialmente por los supuestos datos encontrados en la computadora del líder de las FARC abatido por las fuerzas armadas colombianas en territorio ecuatoriano. Aunque la fiabilidad de estos datos está cuestionada, estos argumentos dan lugar a un escenario de complicaciones, pero no vinculadas al terrorismo, sino a las confrontaciones derivadas de la injerencia externa en la región.

Según Francine Jácome, la Secretaría Nacional del Consejo de Defensa de la Nación, establece que Venezuela tiene amenazas a su seguridad de carácter interno (pobreza, deterioro económico, inseguridad personal, corrupción, debilitamiento de la gobernabilidad, problemas ambientales) y amenazas externas (intervención militar externa [EE UU], impactos del conflicto colombiano, crimen organizado transnacional, narcotráfico, deterioro ambiental)⁴⁹. Jácome también indica que el general Raúl Baduel, quien era el Comandante del Ejército en el momento de publicar este documento, y que actualmente es opositor a Hugo Chávez, planteaba que Venezuela enfrentaba cuatro escenarios de conflicto: la guerra de cuarta generación (con actores no estatales y táct-

⁴⁸ Jonathan Goldberg, «Blind Eye, Are South American Countries Downplaying the Threat of Islamic Terrorism?», *The American Prospect*, Web Exclusive: 12.20.02

⁴⁹ Francine Jácome, *Venezuela frente al contexto andino y hemisférico ¿Cambios en la doctrina de seguridad? (1999-2005)*, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS), Caracas, Venezuela, junio de 2006, p. 50.

ticas de guerrilla); un posible golpe de Estado, acciones subversivas y de grupos separatistas; un conflicto regional; o, una intervención militar estilo coalición⁵⁰. En estas definiciones, el papel de Estados Unidos, que efectivamente participó en la misión militar contra Raúl Reyes y el campamento de las FARC, puede funcionar como el disparador de un conflicto que tiene amplias posibilidades de extenderse en la región y de utilizar a milicias populares en la defensa del régimen chavista. Este escenario constituye la hipótesis de conflicto con mayor grado de factibilidad en la región. Por lo tanto, el terrorismo no es la amenaza, sino el justificativo para encender una disputa que arrastraría a la región hacia el retraso y la desintegración.

V. MISIONES DE PAZ

La contribución de fuerzas armadas latinoamericanas a las misiones de paz se incrementó notoriamente con la democratización. Ese compromiso se relaciona con cambios en las Naciones Unidas. El fin de la Guerra Fría abrió un *impasse* multilateral, generando expectativas acerca de las posibilidades de extender la paz y la seguridad internacional por medio de la acción conjunta de la comunidad internacional. Se ampliaron las misiones: de mantenimiento a imposición de la paz, de restablecimiento de la paz a construcción de la nación. Las Naciones Unidas implícitamente suponían que los estados voluntariamente aportarían tropas. En la práctica se requería de más efectivos y ello se traducía en presiones indirectas para que los países comprometieran parte de sus fuerzas⁵¹. Los estados latinoamericanos comenzaron a responder a esas demandas.

⁵⁰ *Ibid.*, p. 51.

⁵¹ Al terminar la Guerra Fría, hubo un rápido incremento en el número de misiones de mantenimiento de paz. Entre 1948 y 1989 hubo 13 misiones. Con un nuevo consenso y un propósito común, el Consejo de Seguridad autorizó un total de 20 operaciones entre 1989 y 1994, incrementando el personal de mantenimiento de la paz de 11.000 a 75.000. Sesenta años de las Operaciones de Mantenimiento

Hay una peculiaridad regional. Desmontados, poco a poco, los conflictos vecinales, y superada la etapa autoritaria en la cual los militares tenían como función principal el control de sus propios ciudadanos, las misiones de paz surgieron como acciones atractivas para el empleo de las fuerzas armadas, respondiendo además a «una nueva modalidad de antagonismos: los conflictos en un país que tienen importantes repercusiones externas, o intermésticos»⁵².

Los cambios fueron notorios. Uruguay provee la más antigua y la más grande contribución a la ONU desde América Latina, más relevante aún en relación con el tamaño de sus fuerzas. Argentina pasó de 20 observadores en misiones de las Naciones Unidas en 1988 a más de 1.400 militares en 1994. En el año 2002, más del 50% de su personal militar permanente sirvió en misiones de paz. Brasil desde el inicio de las misiones, en 1948, hasta 1999, había contribuido con 12.000 militares en operaciones de paz, pasando sólo en 2007 a sumar 2.500 efectivos en un año. Al término de la guerra del Golfo, la fuerza aérea chilena facilitó un escuadrón de helicópteros para monitorear la zona límite entre Irak y Kuwait, y a partir de 1991 participó en seis misiones. Guatemala ya envió siete contingentes a Haití y tiene otro contingente en el Congo. Bolivia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Paraguay, entre otros, aumentaron el número de oficiales en fuerzas de paz.

Salvo en el caso de la fuerza multilateral organizada por Estados Unidos en Irak, los países latinoamericanos intervienen solamente en misiones bajo el paraguas de las Naciones Unidas. Asimismo, aunque muchos comparten la idea de que los nuevos conflictos, de carácter intraestatal, dan cuenta de que el bien a asegurar no es el Estado, sino los individuos, todavía se muestran renuentes a aceptar las ideas de intervención humanitaria y responsabilidad de pro-

de la Paz de las Naciones Unidas. 60° Aniversario de las Operaciones de Paz de la ONU, www.un.org/spanish/events/peacekeeping60/.

⁵² Raúl Benítez Manaut, «América Latina y la seguridad internacional, el caso de Haití y las misiones de paz», *Revista Enfoques*, primer semestre, 2008, año VI, núm. 8, Universidad Central de Chile, p. 18.

Ranking de naciones contribuyentes a operaciones de las Naciones Unidas

<i>Núm. de orden sobre total global</i>	<i>País</i>	<i>Efectivos</i>	<i>Misiones</i>
8	Uruguay	2.582	MINURSO, MINUSTAH, MONUC, UNAMA, UNMEE, UNMIL, UNMIN, UNMIS, UNMIT, UNMOGIP, UNOCI, UNOMIG.
16	Brasil	1.282	MINUSTAH, UNMEE, UNMIK, UNMIL, UNMIN, UNMIS, UNMIT, UNOCI
26	Argentina	905	MINURSO, MINUSTAH, MONUC, UNFICYP, UNMIK, UNMIL, UNMIS, UNOCI, UNTSO
32	Chile	520	MINUSTAH, UNMIK, UNMOGIP, UNTSO
35	Bolivia	451	MINUSTAH, MONUC, UNMEE, UNMIK, UNMIL, UNMIS
48	Perú	244	MINUSTAH, MONUC, UNMEE, UNMIL, UNMIS, UNOCI
50	Guatemala	231	MINUSTAH, MONUC, UNIFIL, UNMEE, UNMIN, UNMIS, UNOCI
69	Ecuador	93	MINUSTAH, UNMIL, UNMIS, UNOCI
71	Paraguay	81	MINUSTAH, MONUC, UNMEE, UNMIL, UNMIN, UNMIS, UNOCI
78	El Salvador	46	MINURSO, MINUSTAH, UNFICYP, UNMIL, UNMIS, UNMIT, UNOCI
98	Honduras	12	MINURSO
104	R. Dominicana	4	UNOCI
110	Colombia	2	MINUSTAH

África: UNMIS (Sudán); UNMIL (Liberia); MONUC (Congo); MINURSO (Sáhara Occidental).

Américas: MINUSTAH (Haití).

Asia y el Pacífico: UNMIT (Timor-Leste); UNMOGIP (India y Pakistán).

Europa: UNFICYP (Chipre); UNOMIG (Georgia); UNMIK (Kosovo).

FUENTE: Naciones Unidas, mayo de 2007.

teger⁵³. Ello se debe, centralmente, al histórico temor a la injerencia norteamericana en los asuntos internos de los Estados.

La Misión de Naciones Unidas para la Estabilización de Haití, MINUSTAH, ha sido la operación en la cual la región se comprometió de forma más intensa y conjunta. Chile tuvo la comandancia política. Brasil asumió el liderazgo militar de la misión, y aunque se argumente que esa responsabilidad se vincula con la intención de aumentar su influencia en la arena internacional, aspirando a obtener un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, el Gobierno de Brasil comprometió importantes recursos para el éxito de la misión.

Por otra parte, esta operación condujo a implementar un mecanismo informal de concertación, partiendo del hecho de que el 60% de las tropas provienen de fuerzas armadas latinoamericanas. El 13 de mayo de 2005, los Viceministros de las Cancillerías y los Ministerios de Defensa de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay iniciaron una modalidad de encuentros para tratar de hallar soluciones a la crisis haitiana y garantizar el mayor éxito posible de la misión de estabilización en la que participaban fuerzas armadas de esos estados⁵⁴. Los funcionarios de los cuatro países coincidieron en que la crisis haitiana era de naturaleza política, económica y social y que por lo tanto, su solución no era sólo de carácter militar. Por ello, trabajaron por el fortalecimiento de los derechos humanos, econó-

⁵³ Esa disyuntiva fue planteada por el Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan, quien dijo: «¿Cuándo la protección a la gente de las violaciones gravísimas del derecho humanitario y el derecho internacional —genocidio, los crímenes de guerra, los delitos de lesa humanidad y la limpieza étnica— tendrá la prioridad sobre la soberanía —un principio esencial del derecho internacional? La responsabilidad de proteger representa un gran avance de las tesis planteadas en debates previos, especialmente desde principios de los años noventa, en torno a la protección de grupos amenazados de genocidio o violaciones de sus derechos humanos de civiles no quede completamente sujeta a los intereses. Juan Garrigues, «La responsabilidad de proteger: De un principio ético a una política eficaz», en *La realidad de la ayuda 2007/2008*, Intermón Oxfam, Barcelona, España, p. 155.

⁵⁴ En virtud del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, por medio de la Resolución 1542, del 30 de abril de 2004, se estableció la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH).

micos, sociales y políticos en Haití como un componente esencial de la gobernabilidad democrática y el desarrollo.

En 2005 el mecanismo se amplió a todos los países operantes latinoamericanos en Haití, sumando Ecuador, Guatemala, Perú, Bolivia y Paraguay. El enfoque latinoamericano difería del de las naciones cooperantes en el uso de la fuerza. El general brasileño Heleno Pereira, comandante de las fuerzas de la MINUSTAH, expresó en diversas oportunidades que su misión era de contención para resguardar la paz y no para reprimir, como solicitaban algunos estados⁵⁵. El temor del general Heleno, compartido por los comandantes de las otras fuerzas latinoamericanas, era que la misión fuera considerada como tropas de ocupación por la población haitiana. Los países operantes no buscaban alterar los términos fijados por las Naciones Unidas. Por el contrario, en el estricto marco de sus principios trataban de encontrar formas más eficientes de llegar a los objetivos de la misión. Pero siempre fueron conscientes de que los problemas de Haití no se solucionaban por la vía militar. Además, las naciones latinoamericanas aportaron programas deportivos, huertas comunitarias, la instalación de purificadores de agua, la reconstrucción de caminos.

Aprovechando los beneficios de la participación en Haití, Argentina y Chile conformaron en 2005, la Fuerza «Cruz del Sur», resultado del sostenido proceso de concertación política que desde los años noventa vienen desarrollando ambas naciones. La modalidad de la fuerza es la de «interoperabilidad combinada» y sólo actuará bajo mandato y solicitud de la ONU y según los parámetros del Sistema UNSAS (United Nations Stand-By Arrangement System). La ministra de defensa argentina, Nilda Garré, pronosticaba en ocasión de un encuentro bilateral: «La empresa que hoy nos reúne, debe llenarnos de orgullo porque en definitiva estamos contribuyendo desde una perspectiva netamente suramericana a la consolidación de la paz y la seguridad internacional»⁵⁶, reflejando la

⁵⁵ Adolfo Pérez Esquivel, Haití: un espejo para América Latina», Buenos Aires, 12 de abril de 2005, *rcci.net*, <http://rcci.net/globalizacion/2005/fg521.htm>.

⁵⁶ «La fuerza militar conjunta de Argentina y Chile es un hecho», *adnmundo.com*, Buenos Aires, 4 de abril de 2008, http://www.adnmundo.com/contenidos/politica/fuerza_militar_conjunta_argentina_chile_pi_040408.html.

noción de que es un aporte diferente de la región a la comunidad global.

El único país que no participa de las misiones de paz es México. Ello no empaña el compromiso regional con los mandatos de la ONU. Es notorio que en este campo América Latina entendió sus obligaciones internacionales y se comprometió con políticas de largo plazo en la búsqueda de la solución de conflictos. Es un claro ejemplo de una conducta *rule maker*.

VI. INICIATIVAS NACIONALES DE SEGURIDAD

En cuanto al perfil de política exterior, cada país ha demarcado un área en la cual pone el acento para su inserción internacional. Por ejemplo, en Chile la cuestión del cambio climático surge como una política especial por una confluencia peculiar: la búsqueda de poder blando por parte de la Cancillería junto con el nombramiento del ex presidente Ricardo Lagos, que fue elegido por el secretario general de Naciones Unidas, Ban Ki-moon, en mayo de 2007, como enviado especial para el cambio climático de la ONU, una labor que desempeña junto con la ex primera ministra de Noruega Gro Harlem Brundtland y el ex ministro de Asuntos Exteriores de Corea del Sur Han Seung-soo. Manteniendo esta doble vía pública-privada, el ex presidente Lagos, creó durante su gobierno la Fundación Democracia y Desarrollo, con el fin de promover nuevos caminos de progreso sustentable y un crecimiento con mayores niveles de igualdad y justicia social.

A partir del retorno a la democracia, la Argentina centró su política en el respeto irrestricto de los derechos humanos, que adquirió en 1994 rango constitucional. Así fue que promovió la negociación de instrumentos de protección de derechos humanos, en el marco de una política exterior orientada al fortalecimiento del derecho internacional. En función de sus antecedentes, presentó su candidatura al Consejo de Derechos Humanos para el periodo 2008/2011 y copatrocinó con Francia el Tratado Internacional contra la Desaparición Forzada, en el marco de la ONU, que se negociaba desde

1992, impulsado por las desapariciones y asesinatos de presos políticos durante los gobiernos militares de las décadas de 1970 y 1980 en América Latina. Asimismo, recogiendo su propia experiencia, impulsó los debates para crear la Corte Penal Internacional.

Costa Rica, por iniciativa del presidente Óscar Arias, es el promotor de la iniciativa para la limitación y control de las armas pequeñas y livianas. Presentó ante las Naciones Unidas el Tratado Internacional sobre el Comercio de Armas, prohibiendo su transferencia a estados, grupos o individuos si existe razón suficiente para creer que esas armas serán utilizadas para violar los derechos humanos o el derecho internacional⁵⁷. El Presidente estima la tenencia de armas livianas como uno de los mayores problemas de seguridad en América Latina. Dijo: «la violencia pasó de ser condenada por la sociedad costarricense a ser justificada como una vía legítima para protegernos, y finalmente a ser concebida como la única forma de procurar protección»⁵⁸.

México, a partir de la firma del NAFTA, en 1994, tuvo una estrategia dividida. Por una parte, desarrollar su asociación del norte. Por otra, reactivar su agenda hacia el sur, intentando no perder liderazgo en Centroamérica y Caribe. Con ese objetivo, presentó el Plan Puebla-Panamá como Proyecto Mesoamericano de Integración y Desarrollo. A siete años de su creación, el PPP contribuyó al proceso de integración regional mesoamericano, con proyectos orientados a mejorar la conectividad y la infraestructura de la región. Teniendo en cuenta que la frontera sur de Estados Unidos es ahora Guatemala, México incrementa su poder al ofrecerse como articulador de Centroamérica.

Otros países han realizado aportes a diferentes problemas de la seguridad en su sentido amplio. Así, Costa Rica ha trabajado en los conceptos de Gestión de Riesgo referidos a los desastres naturales que periódicamente afectan a Centroamérica y Caribe, trayendo

⁵⁷ Hasta el momento, Costa Rica logró que se apruebe la Resolución A/C.1/61/L.55 del 26 de octubre de 2006: «Hacia un tratado sobre el comercio de armas: establecimiento de normas internacionales comunes para la importación, exportación y transferencia de armas convencionales».

⁵⁸ «Arias aboga por cooperación internacional en control de armas», *El Nuevo Herald*, Miami, USA, 20 de febrero de 2008.

desasosiego para los ciudadanos, pérdidas económicas e incremento de la violencia, e invocando al compromiso subregional con las políticas ambientales. Durante su gobierno, Alejandro Toledo, el ex presidente peruano, propuso una moratoria en la compra de armamentos para toda la región, basado en consideraciones de seguridad y de pobreza, pero no logró el apoyo de sus vecinos.

A inicios de los años noventa se expandió una perspectiva de seguridad cooperativa⁵⁹ cuyo objetivo es fomentar la creación de canales de comunicación y confianza, basados en los principios de la igualdad, la justicia y la reciprocidad. El enfoque de Medidas de Fomento de la Confianza en Seguridad (CSBM) tanto en el ámbito hemisférico, como en las relaciones bilaterales tuvo además la finalidad de ejercer control político sobre las fuerzas armadas y eliminar las mutuas desconfianzas vecinales creando un ambiente de mayor consentimiento⁶⁰. En consonancia con estas propuestas se generaron varios mecanismos bilaterales de defensa y seguridad en Sudamérica, especialmente los comités permanentes bilaterales de defensa de varios países de la región y el Tratado Marco de Seguridad Democrática de Centroamérica. En este ámbito, merece destacarse la Metodología Estandarizada para la Medición de Gastos de Defensa, elaborada por los gobiernos de Argentina y Chile junto con la CEPAL, para homologar las partidas de todos los gastos del área y notificar acerca de la renovación de equipos y material de defensa. Ello constituye una medida de transparencia y confianza y otros países han comenzado a trabajar en esa misma dirección.

En las relaciones bilaterales, en definitiva, es donde más se avanzó y en lo que se obtuvo un seguimiento y verificación más detallados. Teniendo en cuenta que históricamente las amenazas prove-

⁵⁹ Las fuentes de este enfoque parten del informe de la Comisión Brandt, completadas por el enfoque de la Comisión Independiente en Desarme y Asuntos de Seguridad, dirigida por Olof Palme en 1982, cuyo objetivo era limitar la confrontación entre el este y el oeste proponiendo un modelo de seguridad compartida.

⁶⁰ Según las Naciones Unidas, las medidas para fortalecer la confianza se refieren principalmente a cuestiones militares y tienen por objeto contribuir a promover la confianza y el establecimiento de relaciones más estables entre los estados, así como facilitar la reducción de armamentos y el desarme. *Los armamentos y el desarme*, Naciones Unidas, Departamento de Desarme, Ginebra, diciembre de 1989.

nían de las tensiones entre países vecinos, estos son progresos innegables que mejoran tanto la situación regional como la global.

VII. EL MONOPOLIO DE LA VIOLENCIA

La democracia se instaló en la región pero hubo un rendimiento desparejo e insuficiente en el control democrático de las fuerzas armadas y la formulación de políticas de defensa democráticas. Históricamente, los militares tuvieron un destacado lugar político. El recurrente acceso de las fuerzas armadas al poder constituyó una expresión corporativa de intereses particulares frente al bienestar general.

Alain Rouquié recuerda que algunos historiadores atribuyen el fenómeno de los golpes de Estado en América Latina a la herencia de las guerras civiles del siglo XIX, atendiendo a una interpretación cultural de los legados de la colonización española⁶¹. Otros análisis, como el que hace Guillermo O'Donnell, vinculan los golpes con las sociedades subdesarrolladas, donde los procesos de modernización se dan con estructuras sociales débiles, que finalmente recurren a los militares para encarar una transformación rápida⁶².

Las fuerzas armadas fueron un factor de poder y protagonistas permanentes y decisivas de las contiendas políticas. Fueron legitimadores de un determinado orden político, que las clases dirigentes no pudieron defender ante las dinámicas de ampliación social. Con la democratización, los gobiernos latinoamericanos comprendieron que la solución del dilema militar era una variable determinante para insertarse en el escenario global. Recurrir al golpe de Estado como alternativa a la inestabilidad política quedó desterrada de las opciones tanto por convencimiento de sus fracasos como por la presión internacional a favor de la democracia. No obstante, las reformas en el sector militar no alcanzaron la profundidad necesaria como para articular políticas de defensa democráticas.

⁶¹ Alain Rouquié, *Pouvoir militaire et société politique en République Argentine*, Presses de la Fondation Nationale de Sciences Politiques, París, 1978, pp. 1-9.

⁶² Guillermo O'Donnell, 1966-1973. *El Estado burocrático autoritario. Triunfos, derrotas y crisis*, Buenos Aires, Editorial de Belgrano, 1982, p. 86.

A partir de 2001, con la rehabilitación realista-militarista impulsada por el gobierno de George W. Bush, las fuerzas armadas legitimaron su papel sin haber superado las deudas de su pasado autoritario. Concomitantemente, reaparecieron en diferentes escenarios latinoamericanos tradicionales rivalidades fronterizas. La disputa entre Ecuador y Colombia provocada por la incursión militar colombiana contra el campamento de las FARC en territorio ecuatoriano reavivó la idea de conflictos entre naciones y repercutió en las relaciones entre Colombia y Nicaragua por la soberanía sobre la isla de San Andrés. En estos últimos años, hubo varios episodios entre el Gobierno de Colombia y el Gobierno de Venezuela, que no sobrepasaron el nivel de reacciones diplomáticas, en general vinculadas a protestas por comentarios que emitiera Hugo Chávez atacando verbalmente a Álvaro Uribe. A este escenario de disputas se suma la inquietud creada por el Perú cuando en enero de 2008 presentó su demanda ante la Corte Internacional de Justicia de La Haya para fijar los límites marítimos con Chile⁶³. Todas son manifestaciones de remanentes históricos no solucionados⁶⁴. Conjuntamente con el malestar diplomático, se alimenta la hipótesis de conflicto en el ámbito de las fuerzas armadas, justificando la compra de equipamiento para responder a un futuro incierto.

En Centroamérica se estableció el Tratado Marco de Seguridad Democrática para empoderar a los gobiernos civiles y superar las rivalidades entre vecinos. El tratado ha funcionado mejor en la disminución de las tensiones fronterizas que en el control de las fuerzas

⁶³ Los peruanos, que plasmaron sus límites marítimos en un mapa publicado en agosto pasado, toman como base el Punto de la Concordia para proyectar, en un trazo equidistante, las 200 millas de dominio marítimo. Chile, por su parte, utiliza la línea del paralelo para fijar la frontera marítima y argumenta que el límite territorial no está a orillas del mar, sino en el denominado Hito 1, unos 220 metros tierra adentro hacia el nordeste. Brian Núñez, «Perú presenta demanda ante La Haya», *Perú Jurídico*, 16 de enero del 2008, <http://www.perujuridico.com/2008/01/16/peru-presenta-demanda-ante-la-haya/>.

⁶⁴ Además de los citados, los conflictos pendientes son: Honduras y Nicaragua por límites marítimos; Guatemala y Belice por demarcación terrestre; El Salvador, Honduras y Nicaragua por el acceso al Golfo de Fonseca; Perú y Ecuador por límites terrestres; Guyana y Surinam por demarcación terrestre. Venezuela y Guayana por la región de Esequibo.

armadas. La CFAC, Conferencia de Fuerzas Armadas Centroamericanas han liderado las relaciones entre los países. No obstante, quedan dudas acerca de si esta instancia es la mejor para asegurar la paz. No se reformuló la doctrina militar que aún se sustenta en la idea del combate contra el enemigo interno (hoy personificado en las maras) y el enemigo externo (que según sus códigos consuetudinarios son los países vecinos)⁶⁵.

La cuestión más urgente, sin embargo, refiere a que el monopolio de la violencia está cuestionado por algunos estados que no pueden controlar efectivamente su territorio nacional. El caso más evidente es el de Colombia y los asentamientos controlados por las FARC y por los paramilitares, pero es también el caso de las favelas en Río de Janeiro, que se convierten en un desafío a la institucionalidad. Cada vez más las fuerzas armadas acometen tareas policiales, como señala Jorge Zaverucha: «En 2001, Cardoso decidió regular jurídicamente el ostensible poder de policía del Ejército mediante un decreto que estableció instrucciones sobre el despliegue de las Fuerzas Armadas para garantizar el orden y el cumplimiento de las leyes»⁶⁶. De todas formas, se sabe que esta militarización del orden público no remediará la violencia de las favelas. Ante la dimensión adquirida por las pandillas, el crimen organizado y el narcotráfico, México, Colombia y Centroamérica, en el marco del Plan Puebla-Panamá, coincidieron en que la única estrategia viable es enfrentar juntos estas amenazas que sobrepasan a las fuerzas de seguridad de cada nación⁶⁷.

La superposición de funciones militares y policiales es una amenaza al orden democrático. Por otra parte, deja al descubierto una falla en la creación de estructuras de seguridad interna eficientes y

⁶⁵ Véase Rut Diamint, «Sub-regional Security Co-operation and Conflict Prevention: The 1995 Central American Framework Treaty on Democratic Security—Challenges in its Implementation», en Victor-Yves Ghebali y Alexander Lambert, *Democratic Governance of the Security Sector Beyond the OSCE Region: Prospects for the American and African Continents*, Graduate Institute of International Studies, Ginebra, 2007.

⁶⁶ Jorge Zaverucha, «La militarización de la seguridad pública en Brasil», *Nueva Sociedad*, núm. 213, Buenos Aires, enero-febrero 2008, p. 139.

⁶⁷ Luis Alemán, «Pandillas ponen en riesgo seguridad de Centroamérica», *El Nuevo Diario*, Managua, Nicaragua, 5 de septiembre de 2008.

respetuosas de los valores republicanos: «La militarización de la seguridad interna no depende únicamente de la participación de los militares en el mantenimiento de la seguridad interna, sino también de la imagen que las instituciones policiales y los policías hacen de su misión»⁶⁸.

Las Naciones Unidas, analizando el problema de la criminalidad en Centroamérica, juzgaban que la historia de violencia dejó un impacto negativo que conspira contra las normas democráticas. Es el alto umbral de violencia al que están acostumbrados los centroamericanos por la larga historia de guerra civil y exclusión⁶⁹. Un informe de la ONU atribuye la criminalidad en América Central al hecho de que «tiene una posición geográfica que la dejó, literalmente, «atrapada en el fuego cruzado» del tráfico de drogas. Las guerras civiles expusieron a la región a una profunda penetración de las organizaciones de tráfico de drogas, así como las drogas eran una fuente de ingresos para el conflicto»⁷⁰. La violencia afecta la gobernabilidad. Las tasas de homicidio en Guatemala y en El Salvador son aún más altas de las existentes durante el periodo de las guerras civiles⁷¹.

La violencia es la principal característica negativa de la época democrática. La desintegración social, el miedo, la pérdida de solidaridades, modifican negativamente la cultura republicana: «La violencia endémica —encapsulada en un contexto de amplias inequidades económicas y un sistema de relaciones sociales profundamente asimétrico— es, penosamente, un nuevo fenómeno en la región»⁷².

⁶⁸ Jean-François Deluchey, «Architectures de la sécurité intérieure en Amérique latine: entre héritages et nouvelle donne», *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, número especial, junio 2005, p. 223.

⁶⁹ Ricardo Córdova Macías y Orlando Pérez: «La agenda de seguridad en Centroamérica hacia el siglo XXI», en Joseph S. Tulchin, Raúl Benítez Manaut y Rut Diamint (eds.), *El rompecabezas: Conformando la seguridad hemisférica en el siglo XXI*, Prometeo, WWICS y Bononiae Libris, Buenos Aires, 2006, pp. 217-223.

⁷⁰ *Crime and Development in Central America. Caught in the Crossfire*, United Nations Office on Drug and Crime, mayo de 2007, p. 12.

⁷¹ Charlene Barshefsky y James T. Hill, *U.S.-Latin America Relations: A New Direction for a New Reality*, Independent task force report núm. 60, Council on Foreign Relations, Nueva York, NY, p. 27.

⁷² Paulo Sergio Pinheiro, «Democracies without Citizenship», *NACLA Report of the Americas*, septiembre-octubre de 1996, vol. 30, núm. 2, p. 17.

Aún es más asimétrica en el caso de las mujeres. Como grafica un informe de Naciones Unidas: «Si tomáramos 10 mujeres representativas, mayores de 15 años, en cada país de América Latina y el Caribe, veríamos que cuatro peruanas y cuatro nicaragüenses sufren violencia física por sus esposos; en México, tres mujeres serían víctimas de violencia emocional y dos de violencia económica; tres brasileñas de violencia física extrema y dos haitianas de violencia física»⁷³.

También la Organización Mundial de la Salud (WHO) registra a América Latina como la región del mundo más violenta, con una tasa de homicidios que sobrepasa tres veces el promedio global. En varios países —incluyendo Brasil, Colombia, El Salvador, Guatemala, y Venezuela— la seguridad personal clasifica como el mayor desafío directo que enfrenta la sociedad⁷⁴. El Director Ejecutivo de la Oficina de Drogas y Crimen de las Naciones Unidas, UNODC, Antonio María Costa, expresaba: «Cuando el crimen y la corrupción reina y el dinero de la droga pervierte la economía, el Estado no mantiene el monopolio en el uso de la fuerza y sus ciudadanos no confían más en sus líderes y en sus instituciones públicas»⁷⁵. Y agregaba: «La cultura de las maras es un síntoma de un malestar social más profundo que no puede solucionarse poniendo a todos los chicos descontentos de la calle detrás de las rejas»⁷⁶. En sus manifestaciones más extremas, se plantea la disolución del Estado. En el índice de *Foreign Policy* de estados fallidos, por América Latina primero figura Haití, en el puesto 14, mientras que Colombia está en la posición 37. En mejores condiciones está Bolivia que es la número 55, casi igual que Bielorrusia que figura en la posición 53⁷⁷. Es decir, América Latina no es la única productora de inseguridad. Sin embargo, las distintas formas de violencia causan efectos negativos en los gobiernos e impactan en otras regiones; fenómenos como las

⁷³ ¡Ni una más!, *op. cit.*, p. 3.

⁷⁴ «Violent crime and drug trafficking pose serious threats to development in Central America, UNODC warns», Washington, 23 de mayo de 2007, *Press Release*, <http://www.unodc.org/unodc/en/press/releases/2007-05-23.html>; y Charlene Barshefsky and James T. Hill, *U.S.-Latin America Relations*, *op. cit.*, p. 25.

⁷⁵ *Ibid.*

⁷⁶ *Ibid.*

⁷⁷ http://www.foreignpolicy.com/story/cms.php?story_d=4350&page=1.

migraciones, el crimen organizado, el contrabando, el trabajo esclavo, cuentan en sus filas con ciudadanos latinoamericanos en distintas partes del mundo.

La desigualdad en América Latina es extrema. El coeficiente Gini es una medida de la desigualdad ideada por el estadístico italiano Corrado Gini, en donde 0 se corresponde con la perfecta igualdad (todos tienen los mismos ingresos) y 1 se corresponde con la perfecta desigualdad (una persona tiene todos los ingresos y los demás ninguno). América Latina tiene un promedio de 0,52, acumulando una mayor disparidad que en África Subsahariana (0,46); y por supuesto, mayor que el 0,41 que presenta Estados Unidos; el 0,40 de Asia Oriental o el índice entre 0,25 a 0,35 de las naciones europeas. Brasil tiene un coeficiente de 0,60 reflejando la extrema desigualdad y discriminación que descompensa el progreso de su economía⁷⁸. El decil más rico recibe el 48% del ingreso y el decil más pobre el 1,6%⁷⁹. Las metas del milenio propuestas en el marco de las Naciones Unidas buscan corregir estas disparidades. Si bien hay algunos países que alcanzaron los objetivos que se habían propuesto, todavía se está muy lejos de alcanzar el propósito de llegar al 2015 con una reducción de la pobreza a la mitad. Sólo Chile, Cuba y México lograron cumplir en la región con la mayoría de los Objetivos del Milenio, mientras que las naciones más rezagadas son Bolivia, Nicaragua, Honduras y Paraguay⁸⁰.

Esa misma violencia se expresa en la modificación de conductas sociales (menor sociabilidad, desconfianza, justicia por mano propia), y desencadena nuevas formas no estatales de proveer seguridad. El exponencial crecimiento de la seguridad privada es así otra faceta de la fragmentación del monopolio de uso legítimo de la fuerza. Según Armando Carballido Gómez, la seguridad privada creció más en América Latina que en Europa y en Estados Unidos y más de cuatro millones de personas trabajan en su ámbito, siendo Colombia y Brasil los que cuentan con más empresas y trabajado-

⁷⁸ Charlene Barshefsky *et al.*, *op. cit.*, p. 15.

⁷⁹ Nora Lustig, *op. cit.*, p. 231.

⁸⁰ Agencia de Noticias Inter Press Service (IPS), http://ipsnoticias.net/_focus/metas_milenio/index.asp.

res⁸¹. De menor impacto en la violencia ciudadana, pero que de todas formas añade un nuevo condimento a la dispersión del poder, está la cuestión de la privatización de los militares. Según Kristina Mani, 1.200 chilenos, 1.000 peruanos, 700 salvadoreños, y otros cientos de colombianos, hondureños, guatemaltecos y nicaragüenses conforman hoy el personal de las firmas privadas de seguridad norteamericanas que están operando en Irak. La firma Triple Canopy recluta personal casi con exclusividad de América Latina⁸². Mani sugiere que la reducción de los presupuestos militares y el bajo nivel de salarios son incentivos suficientes como para que ex miembros de las fuerzas armadas latinoamericanas se vean tentados de incorporarse a riesgosas empresas en Irak. Una consecuencia preocupante es la reinserción de estos mercenarios en sus países de origen, luego de haber juntado una suma de dinero. Muy probablemente incrementen la espiral de violencia e inseguridad. En definitiva, el Estado está amenazado por deficiencias y por una limitada tradición de servicio público.

América Latina mejoró su inserción global. Hoy comparte preocupaciones de la agenda internacional, incluyendo en sus políticas nacionales el tema de los derechos humanos. También ha demostrado un compromiso frente a las resoluciones de Naciones Unidas en la lucha contra el terrorismo. Implícitamente, la reciente institucionalización de la UNASUR es un avance acorde a los mandatos globales porque fortalece el rol del Estado y tiende a impulsar consensos más generales y a compartir metas universales. Ahora bien, hay que admitir que los gobiernos de la región no encuentran una solución viable a la discordia y la criminalidad organizada y que las que

⁸¹ Armando Carballido Gómez, «Seguridad pública y privada en América Latina», presentado al Grupo de Trabajo Encargado de la Preparación de la Primera Reunión de Ministros en Materia de Seguridad Pública de las Américas-OEA, s/f, <http://scm.oas.org/pdfs/2008/CP20722T01.ppt#259,1>, Seguridad pública y privada en América Latina.

⁸² Kristina Mani, «Latin America's Hidden War in Iraq», octubre de 2007, *Foreign Policy on line*, http://www.foreignpolicy.com/story/cms.php?story_d=3984. Véase también, Hernando Álvarez, «Irak: ¿seguridad privada o mercenarios?», *BBCmundo.com*, 24 de agosto de 2005. http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/international/newsid_4176000/4176660.stm.

aportan otros actores, como es, por ejemplo, la respuesta militar ofrecida por el Comando Sur de los Estados Unidos al problema de las maras, no servirá para modificar las causas de la violencia. La inseguridad pública disturba tanto el mejoramiento de los sistemas democráticos nacionales como las perspectivas de integración regional.

Tampoco habrá una mejoría por medio del incremento de los recursos asignados a la defensa. América Latina es la región del mundo que destina menos recursos de su PIB a los presupuestos de defensa, alrededor de 1,4%. En el caso de Centroamérica, ninguno de los países invierte siquiera el 1% de su PIB en este rubro, siendo El Salvador y Nicaragua los que más gastan. No obstante, el gasto militar está aumentando en América del Sur, desde el punto de inflexión más bajo de 1997.

Según el Instituto Internacional de Estudios Estratégicos (IISS), el Centro para la Apertura y el Desarrollo de América Latina (CADAL) y el Instituto Internacional de Investigaciones para la Paz (SIPRI), los gastos militares en el continente aumentaron un 7,2% entre 2005 y 2006. Los mayores incrementos en compras para la defensa corresponden a Brasil, Chile, Colombia y Venezuela, seguidos a considerable distancia por Argentina. Las explicaciones formales hablan de una recuperación de material obsoleto. Recuperación que se hace en naciones que tienen el triste atributo de ser la más desigual en términos de distribución de la riqueza⁸³. Por otra parte, refleja el creciente clima de desconfianza regional.

Estamos presenciando una remilitarización sin militarismo. Es el recrudescimiento de la creencia de que el poder de una nación depende casi exclusivamente de su fortaleza militar, pero en esta oportunidad, manejada por autoridades civiles y no directamente por las fuerzas armadas. Es una doble remilitarización de las Américas, tanto por el aumento de los gastos en defensa, como por la militarización de funciones policiales. Pobreza, populismo y militarización es una combinación explosiva para democracias tan híbridas.

⁸³ Carlos Arroyo Borgen, «Rearme y gasto militar en AL», *La Firme*, http://www.lafirme.cl/index.php?option=com_content&task=view&id=248&Itemid=26.

VIII. LOS SIGNOS DE LA POLÍTICA

El papel que América Latina puede jugar en la agenda global está condicionado por la política interna. Algunos de los nuevos presidentes representan la renovación de la política, otros, traen imágenes de intolerancia. América Latina vuelve a aparecer relativamente dividida y los países desarrollados se confunden ante liderazgos extrapartidarios. El caso más peculiar es el de Venezuela. El presidente Chávez genera dudas: «¿Es un clásico dictador latinoamericano? No. Aunque el régimen impone severas limitaciones al ejercicio completo de los derechos democráticos, el país aún se ladea dentro de un marco institucional formalmente democrático. Sí, el régimen es autocrático, no existe una real separación de poderes, el militarismo es un rasgo clave y el presidente es autoritario. Pero, no podemos etiquetarlo como una dictadura en estricto sentido de la palabra»⁸⁴. Las palabras de Petkoff, líder opositor a Chávez, editor del diario *Tal Cual*, dan cuenta de un dilema que viene aparejado a estos movimientos populistas. Los regímenes anteriores que eran considerados democráticos por la comunidad internacional eran corruptos y dismantelaron al Estado, o eran oligárquicos, no permitiendo el acceso de los sectores subalternos a la participación política. La democracia no llegaba a toda la sociedad. La alternativa de gobiernos que ampliaran la base social e introdujeran reformas igualitarias era una consecuencia factible de esos regímenes restrictivos. Los nuevos gobiernos incrementaron las medidas sociales pero no mejoraron la institucionalidad democrática.

Ludolfo Paramio remarca que «dentro de los gobiernos que podemos considerar de izquierda existe una llamativa divergencia en el discurso político, en la postura respecto al proceso de globalización y en la interpretación de las instituciones democráticas y sus reglas de juego»⁸⁵. Los regímenes presidencialistas y la concentra-

⁸⁴ Teodoro Petkoff, «A Watershed Moment in Venezuela», *Working Paper*, The Interamerican Dialogue, junio 2008, Washington DC, p. 16.

⁸⁵ Ludolfo Paramio, «Giro a la izquierda...», *op. cit.*, p. 64.

ción de poder de estos liderazgos políticos, suele aumentar las sospechas de corrupción.

Sin embargo, no todo es negativo en los tiempos de recuperación republicana. Aliado a las reformas democráticas, surge en América Latina un papel más preponderante de las mujeres. La representación política femenina creció significativamente. Las luchas por la recuperación de desaparecidos, como la encarada por las Madres y Abuelas de Plaza de Mayo en Argentina, o la reivindicación de la dignidad indígena de las mujeres, alentada por Rigoberta Menchú, Premio Nobel de la Paz 1992, proyectó a las mujeres a la delantera en la lucha por los derechos humanos. Aparecieron líderes femeninas que ocuparon Ministerios de Defensa y de Relaciones Exteriores, enclaves tradicionales de los hombres. Contaron con representantes en Chile, Colombia, Panamá, Nicaragua, Argentina. Presidentas mujeres fueron elegidas en Panamá, Chile y Argentina, mientras que hubo una vicepresidenta en Costa Rica, además de numerosas candidatas que no accedieron a la conducción del Poder Ejecutivo, pero que compitieron libremente.

Moisés Naim destaca como una novedad en la región el empoderamiento de los sectores indígenas. La Confederación de Nacionalidades Indígenas de Ecuador y el Movimiento al Socialismo en Bolivia son dos claros casos de ejemplos de un proceso que también se da en Brasil, Colombia, México y Guatemala⁸⁶. A diferencia de lo que ocurre en otras partes del mundo, las diferencias étnicas no derivan en guerras intestinas. El conflicto representa oposiciones políticas más que raciales.

Este cuadro permite reconocer otra novedad: América Latina ya no es tan dependiente de Estados Unidos. A inicios de los años noventa, Jorge Castañeda se refería a la africanización de América Latina⁸⁷. Con ese concepto, Castañeda auguraba un periodo de desinterés norteamericano y de algunas potencias europeas respecto a la

⁸⁶ Moisés Naim, «An Indigenous World. How native peoples can turn globalization to their advantage», *Foreign Policy*, Nueva York, noviembre/diciembre 2003, http://www.foreignpolicy.com/story/cms.php?story_id=181.

⁸⁷ Jorge Castañeda, «Latinoamérica y el final de la Guerra Fría», *Leviatán*, núm. 42, Madrid, 1991.

región. La paradoja del fin de la Guerra Fría era que el retorno a gobiernos democráticos y la ausencia de conflicto ideológico, relegaría a la región a un lugar irrelevante. En realidad, su predicción no se cumplió, pues aunque los países no llamaban la atención por sus golpes de Estado o por su cercanía a modelos de izquierda, una nueva lógica de conformación de bloques y de acentuación de intercambios comerciales logró posicionarla como un mercado interesante para las potencias. Por el contrario, se está cumpliendo una predicción que hace unos años hiciera el diplomático chileno Heraldo Muñoz, quien advertía que «América Latina (...) ya no ve su presente y su futuro como indisolublemente ligado a Estados Unidos»⁸⁸.

La relación con Estados Unidos siempre fue contradictoria. Mientras que se renegaba de la dominante actitud imperial, se buscaba con desesperación conquistar el mercado del Norte. Al mismo tiempo que se protestaba por la hegemonía, se reclamaba por el desinterés norteamericano hacia la región. Con el gobierno de George W. Bush aumentó la percepción de indiferencia. Un trabajo especialmente realizado por el Council on Foreign Affairs para sugerir a los dos candidatos presidenciales de noviembre de 2008 formas de relacionamiento con América Latina y el Caribe, coincide con la advertencia hecha por Heraldo Muñoz. Sentencia: «El reporte deja en claro que la era de los Estados Unidos como la influencia dominante en América Latina ha terminado»⁸⁹. Demostrando la fuerte vinculación entre Estados Unidos y América Latina, el informe señala que «Desde 1996 a 2006, el total de intercambio de mercaderías norteamericanas con América Latina aumentó un 139%, comparado con el 96% para Asia y el 95% para Europa (UE). En 2006, los Estados Unidos exportaron 223 mil millones de bienes a consumidores de América Latina (comparado con los 55 mil millones a China). Latinoamérica es el más importante proveedor externo de petróleo de los Estados Unidos, con cerca del 30% de

⁸⁸ Heraldo Muñoz, «¿Adiós a Estados Unidos?», en Joseph S. Tulchin y Ralph Spach, *América Latina en el nuevo sistema internacional*, Barcelona, Ediciones Bellaterra, 2004, pp. 116-117.

⁸⁹ Charlene Barshefsky *et al.*, *op. cit.*, p. xi.

importaciones (comparado con el 20% de Medio Oriente)»⁹⁰. Este crecimiento de los intercambios no ha significado un estrechamiento de las relaciones. Por el contrario, América Latina diversificó sus mercados hacia su propia región y hacia el exterior. Durante el gobierno de George W. Bush, además, las administraciones latinoamericanas fueron alejándose paulatinamente de los lineamientos fijados por las autoridades norteamericanas.

Con la Unión Europea, Latinoamérica estableció una serie de diálogos desde 1999 institucionalizados a través de las cumbres presidenciales de la Unión Europea-América Latina y el Caribe, los acuerdos de asociación con Brasil, México y Chile y la negociación entre el MERCOSUR y el bloque europeo. «Hay sin embargo dos rasgos esenciales que diferencian los modelos de integración europea y latinoamericana: la construcción de instituciones fuertes y la clara renuncia al ejercicio de la soberanía nacional a favor de una soberanía común o compartida»⁹¹. No obstante, algo del modelo europeo se traslada a la cooperación latinoamericana, ya que se fijan incentivos, por ejemplo, para que la región incremente la competitividad de su economía o desarrolle políticas educativas que fomenten una mejor especialización laboral, y gracias al ejemplo europeo, se avanzó en la cooperación en seguridad y defensa y en una mayor transparencia en las definiciones en el campo de la seguridad.

El enfoque multilateral europeo sirve a los propósitos de la embrionaria integración sudamericana y por supuesto, dista mucho del enfoque unilateral y militarista norteamericano.

En este contexto, América Latina tiene una nueva oportunidad de convertirse en *rule maker*. Esa expectativa, de todas formas, no surge vigorosa, porque varios gobiernos latinoamericanos no son *rule makers* en sus políticas domésticas y los mecanismos regionales aún carecen de institucionalidad como para dar signos de previsibilidad hacia el exterior y ordenar hacia el interior.

⁹⁰ *Ibid.*, p. 6.

⁹¹ Stephan Sberro y Jordi Bacaria Colom, «La integración de América Latina. Entre la referencia europea y el modelo estadounidense», *Foreign Affairs En Español*, verano de 2002, <http://www.foreignaffairs-esp.org/20020501faenespes-say8471/stephan-sberro-jordi-bacaria-colom/la-integracion-de-america-latina-entre-la-referencia-europea-y-el-modelo-estadounidense.html>.

IX. CONCLUSIONES

América Latina, como se refleja en el realismo mágico de su literatura, tiene una enorme versatilidad. Tanto se muestra como una región pacífica y libre de armas de destrucción masiva, como se la mira como la generadora de nuevas fuentes de violencia.

Joseph E. Stiglitz tiene una perspectiva positiva: «En América Latina, las reformas han contribuido en gran medida a resolver algunos problemas legales. Los déficit fiscales se han controlado o eliminado, y se han hecho progresos significativos en la lucha contra la inflación»⁹². El crecimiento continuo que comenzó en los años noventa aún no se estabiliza, porque persiste una importante deuda social: el completo respeto de los derechos humanos, civiles y políticos, que conduzcan a la auténtica pertenencia de todos los ciudadanos a su propia sociedad. Marta Lagos, directora ejecutiva del Latinobarómetro, tiene una perspectiva negativa: «Eso que es inherente a la democracia, la confianza, no está presente en grandes partes de las sociedades latinoamericanas que se encuentran en transición. Mientras no se complete esta transición que implica adoptar la democracia como estilo de vida con las características señaladas, es ingenuo que se hable de «“crear” condiciones de gobernabilidad»⁹³.

Peter Gourevitch remarcaba que las relaciones internacionales y la política doméstica están tan estrechamente relacionadas y que su estudio debe ser conjunto. Por eso, cuando reconoce que el sistema internacional no es sólo consecuencia de la política doméstica, sino también que ese mismo sistema internacional causa efectos en las políticas nacionales, no hacía más que alertar sobre las mutuas dependencias que cada vez son más notorias en el escenario global⁹⁴.

⁹² Joseph E. Stiglitz, «Le cap des réformes», *op. cit.*, p. 49.

⁹³ Marta Lagos, «Las razones de la ingobernabilidad», *Foreign Affairs en Español*, ITAM, México, D.F., octubre-diciembre de 2005, <http://www.foreignaffairs-esp.org/20051001faenespessay050403/martha-lagos/las-razones-de-la-ingobernabilidad.html>.

⁹⁴ Peter Gourevitch, «La segunda imagen invertida: los orígenes internacionales de las políticas domésticas», *Zona Abierta*, Madrid, España, núm. 74, 1996, pp. 23-67.

Muchos de los viejos problemas latinoamericanos han sido consecuencia de las acciones de países más desarrollados sobre un territorio nuevo y con pocas tradiciones. Las relaciones con ellos han sido desparejas. Si se lo convoca como un socio, desarrollará las capacidades necesarias para aceptar las reglas de juego que las naciones más avanzadas fijan para sí mismas. Si se plantean dobles estándares, o se las excluye, se avivan las tendencias negativas, que crecen al fragor de las discrepancias y la hostilidad.

Y por cierto, hay un liderazgo diferente. Muchos de los presidentes que han gobernado en estos últimos años, y en muchos casos por efecto de las dictaduras pasadas, estudiaron o trabajaron en países desarrollados. Tienen una experiencia de mundo. Comparten la globalización. Ellos impulsan la apertura de las naciones latinoamericanas y caribeñas hacia el exterior. Los modelos de autosuficiencia quedaron descartados y se entiende la cooperación como la mejor herramienta para proyectar los intereses nacionales. Como hemos reflejado en estas páginas, quedan grandes desafíos e injustas desigualdades. América Latina no es percibida como *rule maker*, ni tiene abierta las puertas de la comunidad internacional para insertarse con reglas de juego ecuánimes. Pues, como decía Gabriel García Márquez, en su discurso en Suecia cuando le fue concedido el Premio Nobel de Literatura 1982: «No obstante los progresos de la navegación que han reducido tantas distancias entre nuestras Américas y Europa, parecen haber aumentado en cambio nuestra distancia cultural»⁹⁵. Cohesión social, consenso y gobernabilidad son claves para superar las brechas internas y franquear las externas.

⁹⁵ Gabriel García Márquez, «La soledad de América Latina», discurso de aceptación del Premio Nobel 1982, http://nobelprize.org/nobel_prizes/literature/laureates/1982/marquez-lecture-sp.html.

13. AMÉRICA LATINA EN EL MUNDO: REGIONALISMO E INTEGRACIÓN

FÉLIX PEÑA *

I. LA EXPERIENCIA ACUMULADA EN LOS ÚLTIMOS CINCUENTA AÑOS DE REGIONALISMO LATINOAMERICANO: REALIDADES DIFERENTES Y UN MAPA INSTITUCIONAL DIVERSIFICADO

En los últimos cincuenta años, América Latina ha acumulado una variada y rica experiencia en el campo del regionalismo y de la integración. Es una experiencia de la cual pueden extraerse lecciones valiosas a la hora de definir y encarar la agenda de la construcción regional para las próximas décadas, así como la de sus relaciones con otras regiones y, en particular, con la Unión Europea.

Los bicentenarios de la independencia que se conmemoran a partir del 2010, brindan una excelente oportunidad para reflexionar sobre esta experiencia y sobre su proyección futura. Cabe tener presente que, con distintas modalidades y alcances la idea de integración ha estado presente, de una manera u otra, en la agenda latinoamericana durante estos doscientos años. Es entonces, en cierta forma, la historia de un sueño incumplido.

Tal oportunidad, que no debe ser desaprovechada, permite encuadrar la reflexión, en el marco más amplio de la agenda de la construcción de un espacio regional abierto al mundo, y en el que predomine la paz y la estabilidad política, la democracia y la cohesión social.

* Director del Módulo Jean Monnet y del Núcleo de Estudios Interdisciplinarios de la Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF). Director del Instituto de Comercio Internacional de la Fundación Standard Bank. Para antecedentes y publicaciones, véase www.felixpena.com.ar.

Precisamente las profundas transformaciones que se están operando en el sistema internacional global —que se tornaron más evidentes en el año 2008 a causa de la fuerte crisis financiera mundial, con sus implicancias en la economía real y en el plano político—, dan más relevancia al necesario debate latinoamericano sobre cómo conciliar las respectivas soberanías e identidades nacionales, con la idea de una integración consensual basada en el desarrollo de intereses comunes y de una identidad regional y, en particular, con los requerimientos de un entorno mundial que, por su diversidad y su carácter crecientemente multipolar, plantea una gama amplia de opciones para las estrategias de inserción internacional de cada uno de los países de la región.

Bien aprovechada, la propia experiencia latinoamericana en su mestizaje étnico y cultural, como en su rica diversidad, puede colocar a la región en condiciones muy apropiadas para navegar la nueva realidad global¹. Precisamente, diversidades y mestizajes en todos los planos, serán en el futuro rasgos dominantes de un mundo que demandará mucha capacidad de diálogo, tolerancia e interés por el otro, si es que se quieren evitar las consecuencias que resultarían del predominio a escala global, de fuerzas centrífugas y de la lógica de la fragmentación, que pueden conducir al combate, tal como la historia larga lo recuerda.

El abordaje de la experiencia de regionalismo latinoamericano requiere precisamente reconocer, tanto hacia el pasado como en su proyección futura, las múltiples y diferentes realidades que caracterizan al espacio geográfico —a la vez que histórico y cultural— abarcado por la expresión América Latina². Ellas pueden contribuir a explicar la variedad —incluso la superposición— de los ám-

¹ Entre otros libros recientes sobre la nueva realidad internacional global y sus características, véanse el de Fareed Zakaria, *The Post-American World*, Nueva York-Londres, W. W. Norton & Company, 2008; Jean-Claude Guillebaud, *Le Commencement d'un Monde. Vers une modernité métisse*, París, Seuil, 2008 y Dominique Moissi, *La Géopolitique de l'Émotion*, París, Flammarion, 2008. Véase también Andrés Ortega, *La fuerza de los pocos*, Madrid, Galaxia Gutenberg, 2007.

² Entre muchos otros autores, véase al respecto Darcy Ribeiro, *As Américas e a civilização. Processo de formação e causas do desenvolvimento desigual dos povos americanos*, São Paulo, Companhia das Letras, 2007.

bitos institucionales a través de los cuales la construcción del regionalismo latinoamericano se ha expresado en el pasado, se sigue expresando en el presente y muy probablemente seguirá haciéndolo también en el futuro. Más que una variedad institucional arbitraria, ella parece ser simplemente el reflejo de esas realidades diversificadas y llenas de matices.

Además, la región latinoamericana presenta en la actualidad una gran dinámica de cambios de todo tipo. Estos cambios en parte reflejan las transformaciones profundas que se están produciendo a escala global, pero también las que se están operando en los propios países de la región. Son cambios que por momentos tienden a acentuar las diferenciaciones y matices, en el rico mosaico de situaciones dentro de la región.

Captar tal dinámica, identificar bien las fuerzas profundas que están operando, detectar los hechos cargados de futuro, será un creciente requerimiento para quienes operan en la región y que deben, por lo tanto, entender la lógica de acontecimientos que por momentos presentan signos sumamente contradictorios y confusos.

Al igual que lo que está ocurriendo en el plano del sistema internacional global, tratar de entender con paradigmas provenientes del pasado a la región denominada América Latina y el Caribe, y a la tensión dialéctica que en ella se observa entre tendencias a la fragmentación/conflicto y a la cooperación/integración, entre nación y región, entre región y mundo, puede ser una fórmula ideal para entender poco o nada. La actualización constante de los diagnósticos y su impacto sobre estrategias y cursos de acción de los países y de los múltiples actores sociales, parece ser entonces un ejercicio muy recomendable³.

³ Para una visión reciente de los distintos procesos de integración en América Latina, véase Patricio Leiva Lavalle (ed.), *Los caminos para la integración de América Latina*, Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano de Relaciones Internacionales, Universidad Miguel de Cervantes, 2008. Véase también, Philippe de Lombaerde, Shigeru Kochi y José Briceño Ruiz (eds.), *Del regionalismo latinoamericano a la integración interregional*, Madrid, Fundación Carolina-Siglo XXI, 2008. Sobre los trabajos del autor referidos a la integración regional y a la inserción de América Latina en el mundo, véase, www.felixpena.com.ar, así como la newsletter mensual en ella incluida.

Es ese un ejercicio que requiere de enfoques y análisis interdisciplinarios, que capten además las perspectivas de los múltiples protagonistas que operan en las realidades de la región y de sus relaciones con el mundo. En todo caso, para ser fructífero es un ejercicio que no puede quedar limitado a visiones académicas alejadas de tales protagonistas.

Al menos en la perspectiva del tema del regionalismo y de los procesos de integración, algunos de los principales criterios de diferenciación entre los países de la región latinoamericana —puede haber muchos otros— que conviene tomar en cuenta, son los siguientes:

- la ubicación geográfica de cada país o grupo de países según sea, por ejemplo, que estén en el Sur o en el Norte de América del Sur; en los arcos de los Andes, del Atlántico y del Pacífico; en Centroamérica; en el Caribe (con sus múltiples variantes) o en América del Norte (también con sus variantes);
- la historia y las experiencias del pasado de cada sociedad, incluso aquellas remotas, siendo éstas más relevantes en el caso de países o subregiones con un rico periodo precolombino y con fuerte presencia actual de los pueblos originarios;
- las características del respectivo régimen político y en particular, la calidad de las instituciones políticas y sociales;
- los factores culturales, incluyendo entre otros, el idioma, los efectos acumulados de corrientes migratorias —voluntarias y forzadas—, y la gravitación de creencias, valores y símbolos provenientes del periodo previo a la colonización;
- las lecturas y percepciones predominantes sobre oportunidades y desafíos en el escenario global, así como sobre los efectos del protagonismo de terceros países, especialmente de los Estados Unidos;
- la dimensión de la economía y el grado de desarrollo relativo;
- los modelos económicos dominantes a través del tiempo y la estructura productiva;
- las pautas de distribución del ingreso y el nivel de cohesión alcanzado;

- el grado de inserción en la economía mundial y su diversificación, especialmente en flujos de comercio, de inversiones productivas y de tecnologías;
- las estrategias de negociaciones comerciales externas, tanto a escala regional como global, y
- la eventual participación como miembros plenos de procesos formales de integración económica.

Y como se apuntó antes, la diferenciación en la región latinoamericana se refleja asimismo en una proliferación, por momentos caótica —especialmente si se intenta interpretarla en función de realidades de otras regiones—, de organismos y mecanismos orientados a promover la cooperación y la integración. Hay que tener en cuenta que ellos se han ido acumulando a través de los últimos cincuenta años. El panorama al respecto se presta a muchas confusiones, ya que a veces sus objetivos e instrumentos, producto de convenios constitutivos concertados muchos años atrás, tienen poco que ver con las agendas actuales de la región, de las subregiones y de los respectivos países. En tal sentido, recorrer el mapa de los esquemas institucionales del regionalismo latinoamericano presenta, por momentos, características similares a la visita a un museo histórico. Tal mapa parece ser una resultante de una mayor propensión a la creación de organismos que a la supresión de los que han perdido de hecho su vigencia efectiva.

No ha habido además, como en el caso europeo, un núcleo duro de integración formal con suficiente capacidad atractiva sobre el conjunto de la región y, por lo tanto, de constituirse en un efectivo foco de estabilidad regional. En el espacio sudamericano la expectativa era que tal función pudiera ser cumplida por el MERCOSUR, especialmente en su versión ampliada. Hasta ahora sigue siendo una expectativa.

La ausencia de un núcleo duro de integración puede en parte ser consecuencia de que ningún país ha tenido tampoco, ni tiene aún hoy, suficiente poder relativo y capacidad económica y financiera, como para aspirar a desempeñar un papel de liderazgo regional con carácter fundacional. Algo así como un país ancla sobre el cual se concentren las acciones orientadas a organizar un espacio

regional o subregional. El problema suele ser que no siempre se tiene conciencia de ello. Por lo demás, ningún país extrarregional ha desempeñado —y difícilmente pudiera hacerlo— el papel que los Estados Unidos del periodo del Plan Marshall tuvieron en los momentos fundacionales de la integración europea⁴.

Algunos marcos institucionales tienen formalmente un alcance latinoamericano, pero salvo el Sistema Económico Latinoamericano (SELA) —cuya vigencia efectiva y eficacia real se ha ido limitando a través de los años—, ninguno incluye a todos los países de la región. En primer lugar, la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y luego la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), así como el denominado Grupo Río, son ejemplos al respecto. Más recientemente ha surgido la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA), pero su cobertura real dista de abarcar aún a toda la región y no parece fácil que lo logre. La primera Cumbre de América Latina y el Caribe, realizada en diciembre de 2008, en Costa de Sauípe, Salvador, Bahía, en Brasil, se ha propuesto abrir el camino a una institucionalidad que abarque a toda la región. Pero es demasiado temprano como para saber si tal camino será efectivamente recorrido en el futuro⁵. Cabe mencionar que en este enunciado, como en el que sigue luego, se están tomando en cuenta sólo aquellos ámbitos institucionales que tienen membresía gubernamental.

Otros en cambios tienen un alcance subregional. El MERCOSUR y ahora la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR), antes el Grupo Andino y ahora la Comunidad Andina de Naciones (CAN), el Mercado Común Centroamericano y ahora el Sistema de Integración Centroamericana (SICA) y la Comunidad del Caribe (CARICOM), son los principales casos.

Hay muchas otras expresiones institucionales, pero que son de carácter sectorial tales como la Organización Latinoamericana de

⁴ Véase al respecto, Félix Peña, «A integração no espaço sul-americano. A Unasul e o Mercosul podem se complementar?», en la edición en portugués de la *Revista Nueva Sociedad*, octubre de 2008, pp. 72-85, en www.nuso.org.

⁵ Véase al respecto la Declaración final de la Cumbre, en www.mre.gov.br. Véase un análisis en Carlos Malamud, «Cuatro Cumbres (Latinoamericanas), y no uno sino varios ganadores», en *Infolatam*, Madrid, 21 de diciembre 2008, en www.infolatam.com.

Energía (OLADE) y la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA). Otras tienen un alcance subregional y un carácter predominantemente financiero, como es el caso de la Corporación Andina de Fomento (CAF), el Banco Centroamericano de Integración (BCIE), el Banco de Desarrollo del Caribe (CDB) y el Fondo de la Cuenca del Plata (FONPLATA), entre otros.

Existen además insuficientes vasos comunicantes entre los ámbitos institucionales de la integración regional. Los principales se han desarrollado en materia de comercio preferencial en el marco de la ALADI. Pero ni esta organización, ni menos aun el SELA, han podido desempeñar un papel de marco común efectivo de los distintos esfuerzos subregionales de integración latinoamericana.

Tampoco se han podido concretar iniciativas hemisféricas que cumplieran tal objetivo de aglutinación o al menos de vinculación de los distintos ámbitos institucionales del regionalismo latinoamericano. La Iniciativa de las Américas lanzada en 1990 por el entonces Presidente de los Estados Unidos, George Bush, pudo haber tenido ese enfoque y alcance. En un primer momento hubo incluso algunas propuestas de organizarla como una especie de ALADI hemisférica. Pero la idea del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) —tal como fuera finalmente concebida como resultado de las negociaciones que culminaron en la Cumbre de las Américas en Miami en 1994— no logró plasmarse en la realidad quizás, precisamente, por no haber sido colocada en la perspectiva de los diversos esfuerzos de integración regional existentes. Incluso los desconoció, como ocurriera en el caso del MERCOSUR. Ésta puede haber sido una de las razones que explican su posterior colapso, exteriorizado en la Cumbre de las Américas, en Mar del Plata en el año 2004.

Pero lo cierto es que de una forma u otra, todos los países de América Latina forman parte en la actualidad de una especie de red informal de diversos marcos institucionales existentes. Son ámbitos institucionales que se distinguen por su cobertura geográfica, pero también por la forma en que combinan técnicas de preferencias comerciales y económicas. A su vez, algunas están centradas en la cooperación económica y otras en la política.

Es difícil imaginar que tal cuadro de situación pueda modificarse sustancialmente en los próximos años, en el sentido de una mayor concentración en ámbitos institucionales que cubran toda la región. En la relación con Europa se pone de manifiesto esta realidad: en tanto que la Unión Europea habla con una sola voz cuando entabla sus negociaciones en procura de una asociación estratégica con países o grupos de países latinoamericanos, estos tienen múltiples voces no siempre coordinadas.

Esto ocurre incluso, a veces, cuando se presentan como esquemas de integración subregional. La última cumbre ALC-UE de Lima (abril de 2008) fue un ejemplo en tal sentido. Y también ello se manifiesta en las dificultades para concretar acuerdos interregionales de la Unión Europea con los países andinos, con los centroamericanos y con los del MERCOSUR. Las propuestas de acuerdos en curso de negociación no han podido traducir en hechos el objetivo europeo de facilitar con ellos los procesos de integración regional. La próxima cumbre ALC-UE a celebrarse en el año 2010 en España podría abrir, en el marco de la conmemoración de los bicentenarios, una ventana de oportunidad en tal dirección. Sin embargo, se observa un cierto escepticismo al respecto⁶.

Un mapa más completo del regionalismo latinoamericano requiere tomar en cuenta, además, las estrategias de países individuales —cada vez más numerosos— que combinan su participación en esquemas regionales —pero no en los subregionales— con modalidades de inserción en el sistema comercial internacional que incluyen acuerdos bilaterales preferenciales con otros países, especialmente extrarregionales. Son los casos, por ejemplo, de Chile y en cierta forma, de México a través de su participación en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN-NAFTA). Si bien tales acuerdos no son parte del regionalismo latinoamericano, sí tienen una incidencia en su desarrollo, a veces muy importante especialmente por su efecto de demostración. Tal incidencia no puede desconocerse en cualquier proyección sobre el futuro del regiona-

⁶ Véase al respecto, Manuel Alcántara y María Salvadora Ortiz (eds.), *Relaciones entre América Latina y Europa: Balance y perspectivas*, Salamanca, Ediciones Universidad de Salamanca, SEGIB, 2008.

lismo latinoamericano, ya que es muy probable que ellos se multipliquen.

Lo cierto es que las relaciones hemisféricas y las desarrolladas con el espacio regional europeo —y hoy con la Unión Europea— constituyen también una parte significativa del acervo acumulado en materia de regionalismo latinoamericano. Además de los Estados Unidos, de la Unión Europea y en cierta forma de Canadá, en los últimos años otras potencias han empezado a adquirir un protagonismo significativo en la región —tanto en el plano económico-comercial, como en algunos casos también en el político— que tenderá a ser cada vez más relevante, son los casos de Japón, Corea, China, India, África del Sur, Irán y la propia Rusia, para mencionar sólo los principales.

II. EL REGIONALISMO LATINOAMERICANO ANTE UNA NUEVA REALIDAD MUNDIAL

Una nueva realidad mundial están incidiendo tanto en la agenda del regionalismo latinoamericano como en los métodos empleados para impulsarlo. Todo indica que los cambios en la realidad mundial irán acentuándose en el futuro.

Por ello puede predecirse que el regionalismo latinoamericano seguirá siendo un fenómeno muy dinámico y multifacético, y expuesto tanto a la evolución política y económica de cada uno de los países, como a la de los contextos global y regional. No es razonable prever al respecto caminos lineales sin sobresaltos y retrocesos. El camino de cornisa en alta montaña, y en un contexto de fuertes tormentas y baja visibilidad, es el que más permite ilustrar el entorno en el cual se continuará desarrollando el regionalismo latinoamericano. El fracaso tampoco debe excluirse, esto es, el que termine predominando la lógica de la fragmentación en las relaciones entre países de la región o, al menos, de algunas de sus subregiones. Una especie de caída al precipicio en la alegoría aquí utilizada.

Corresponde tener en cuenta tales cambios en la realidad mundial, a la hora de diseñar y aplicar estrategias orientadas a fortalecer

el desarrollo de bienes públicos regionales y de políticas nacionales, que contribuyan en América Latina al predominio de la lógica de la integración.

La dinámica de cambios proveniente del entorno externo del regionalismo latinoamericano responde a múltiples factores. Entre los principales, cabe mencionar aquellas transformaciones con mayores incidencias en los mapas del poder mundial, de la competencia económica global y de las negociaciones comerciales internacionales⁷.

Son transformaciones a escala global que plantean escenarios, tanto políticos como económicos, muy diferentes a los predominantes hasta no hace muchos años y que resultan, entre otros factores, del surgimiento de:

- nuevos protagonistas-países (las economías emergentes y, en especial, las reemergentes, como China, India y, en cierta forma, Rusia);
- nuevos protagonistas-empresas (empresas internacionalizadas y redes empresarias de alcance transnacional, en un número creciente con epicentros en países emergentes, en los que se concentra una parte cada vez más significativa de los flujos del intercambio mundial de bienes y de servicios, así como de inversiones directas extranjeras);
- nuevos protagonistas-consumidores (como consecuencia del retorno de grandes países a la competencia económica global, pero también por el impacto de cambios demográficos, del fenómeno de la urbanización y de la incorporación de cada vez más amplios segmentos de la población mundial a pautas de consumo propias de las clases medias; a ello debe agregarse la fuerte exigencia de los consumidores de países más desarrollados —pero también de los de mayores ingresos de todos los países— en cuanto a la calidad de bienes y de los servicios que se les ofrecen);
- nuevos protagonistas-trabajadores (la incorporación de millones de individuos al mercado global del trabajo con efectos de

⁷ Véanse entre otros, los autores citados en la nota 1.

desplazamiento de la oferta de trabajo relativamente más costosa, en el contexto de la creciente tendencia a la fragmentación de las cadenas productivas);

- nuevos y múltiples acuerdos comerciales preferenciales (los que han sido denominados «clubes privados» del comercio mundial), con distintos tipos de efectos discriminatorios con respecto a terceros países, y que están generando tensiones difíciles de administrar a escala del sistema comercial multilateral global institucionalizado en la Organización Mundial del Comercio (OMC) —el «club global» del comercio mundial— y,
- nuevas agendas de cuestiones-problemas, que se plantean con un alcance global (energía, alimentos, agua, medio ambiente, cambio climático, narcotráfico y múltiples modalidades de crimen organizado, entre otras) y que también requieren, por ende, de respuestas globales para las cuales los marcos institucionales existentes (en su mayoría originados en un mundo muy distinto al actual) están presentando notorias limitaciones e insuficiencias.

Son todas ellas transformaciones que se reflejan en la aceleración de los desplazamientos de poder relativo y de ventajas competitivas entre las naciones, como así también entre regiones. Han contribuido al colapso de paradigmas provenientes del pasado y a la acentuación de incertidumbres, que incluso se traducen en reflejos defensivos ante lo desconocido. En el plano del comercio mundial, se manifiestan en tendencias crecientes a novedosas modalidades de proteccionismo, no sólo por el lado de restricciones al acceso a los mercados pero, sobre todo, en las que se están aplicando al suministro de bienes que se consideran potencialmente escasos, al menos en plazos cortos y medios (energía y alimentos). Tales formas novedosas de proteccionismo tienden a acentuarse como consecuencia de la actual crisis financiera y económica global⁸.

⁸ Véanse al respecto las conferencias que el Director General de la OMC, Pascal Lamy, ha pronunciado en distintos foros en el último cuatrimestre de 2008, en www.wto.org.

A su vez, impactan en percepciones y comportamientos de protagonistas de la competencia global, tanto en el plano de las relaciones de poder como en las económicas. Están generando la idea de la existencia de una diversidad de opciones —muchas veces complementarias— en las estrategias de inserción internacional de todos los países, incluyendo a los latinoamericanos.

En tal sentido, predomina en la región la sensación de que se han abierto nuevas oportunidades a escala global, que las respectivas estrategias-país y estrategias-empresa deben procurar aprovechar al máximo. Pero esta sensación coexiste —sea en distintos países, sea dentro de los países— con la percepción de nuevas amenazas. Aprovechar las oportunidades y encarar las amenazas, pueden requerir en la percepción de distintos países de la región de coaliciones internacionales que eventualmente superen los alcances actuales de los acuerdos regionales y subregionales existentes.

Los mencionados factores contextuales externos se suelen potenciar por otros propios de la región y de cada uno de sus países. Por ejemplo, la globalización concebida más como problema y amenaza que como oportunidad, ha penetrado en el imaginario colectivo de países latinoamericanos —como también en muchos otros países—, y en algunos casos en forma intensa. Por momentos, actúa como un factor de radicalización de diagnósticos y, sobre todo, de propuestas de acción. Se la relaciona con el aumento de la desigualdad social y de la pobreza a escala mundial y en el interior del respectivo país. En tales casos puede contribuir a la ideologización del debate político dentro y entre los países, e incluso a estrategias de confrontación.

La distinción entre países con estrategias internacionales predominantemente a la defensiva o a la ofensiva, muy probablemente tendrá entonces una incidencia en el desarrollo futuro del regionalismo latinoamericano, y en la concepción de sus enfoques, sus objetivos e incluso sus métodos de trabajo.

Lo cierto es que por momentos, la coexistencia de lecturas diferenciadas sobre el sentido de las transformaciones globales y sobre cómo encararlas, parece estar instalando en la región disonancias estratégicas e, incluso ideológicas y conceptuales, que podrían eventualmente ser fuentes de fracturas y de futuros conflictos. Éstas

pueden superponerse e incluso potenciar, otras fuentes de fracturas dentro y entre los países, que tienen sus raíces en el pasado y a veces en el pasado muy remoto. Las fracturas étnicas ocupan en tal sentido un espacio significativo en algunos de los países y subregiones.

Caber tener presente, asimismo, que en países latinoamericanos la agenda de problemas no resueltos que tienen su origen en el pasado es en algunos casos muy fuerte, no contribuyendo necesariamente al predominio de actitudes de proyección hacia el futuro, que suelen ser las que se requieren en los esfuerzos de transformación productiva y de cohesión social, y que son necesarios para aprovechar las oportunidades que se presentan.

III. ALGUNAS DE LAS LECCIONES DE LA EXPERIENCIA ACUMULADA Y SU INCIDENCIA EN LA CONSTRUCCIÓN DE UN REGIONALISMO EFICAZ

Son múltiples las enseñanzas que pueden extraerse de la experiencia acumulada en los últimos cincuenta años de desarrollo del regionalismo latinoamericano. Capitalizarlas en función de la agenda futura es una de las prioridades actuales de América Latina, si es que se aspira a lograr niveles de eficacia que no siempre se han alcanzado en el pasado. Entenderlas también puede ser relevante para países y bloques extrarregionales, especialmente aquellos con protagonismo en la región derivado de fuertes inversiones y de activas políticas de cooperación al desarrollo.

Una de las principales lecciones es que para captar en su plenitud el impacto de los cambios que se operan, son recomendables —como se señalara antes— enfoques interdisciplinarios y multidimensionales, en los que se reconozcan explícitamente la interacción entre factores políticos, económicos y sociales. Tal interacción se manifiesta tanto en el plano regional o de las respectivas subregiones, como en el interno de cada uno de los países.

Otra de las lecciones es que, como se mencionara en el apartado anterior, la evolución del regionalismo latinoamericano ha es-

tado fuertemente influenciada por la evolución que se ha ido operando en el sistema internacional global en los últimos cincuenta años. Tanto desde un punto de vista existencial —las razones que impulsan al regionalismo— como metodológico —las modalidades del trabajo conjunto—, los países de la región han respondido a su percepción sobre factores externos, que son los que en más de una oportunidad los han impulsado a planteamientos de regionalismo.

Pero a su vez, tales planteamientos han estado muchas veces inspirados en experiencias de otras regiones, especialmente de la europea. Si bien expuestas a influencias externas, América Latina especialmente en sus distintas expresiones subregionales, ha ido aprendiendo que no existen modelos de validez universal para construir espacios regionales dominados por la lógica de la integración, la que a su vez se supone debería permitir controlar las tendencias naturales al conflicto y a la fragmentación en las relaciones entre naciones contiguas.

Con el transcurso del tiempo, se ha ido tomando conciencia de que un regionalismo eficaz requiere identificar, en cada caso concreto, la combinación de métodos de trabajo e instrumentos, que sean más adecuados a realidades específicas y diferenciadas.

Ello no implica desconocer la validez de las experiencias de otras regiones, especialmente de la europea por su carácter pionero y de la asiática por sus enfoques pragmáticos, ni menos aún, la existencia de condicionamientos externos que derivan tanto de realidades del poder mundial, de la economía global y de compromisos jurídicos internacionales, en particular de aquellos asumidos en el sistema global multilateral institucionalizado en el GATT-OMC (artículo XXIV del GATT y Cláusula de Habilitación)⁹.

El regionalismo es un fenómeno que suele presentar características multidimensionales. Ello es así tanto en América Latina como en otras regiones del mundo. Se expresa, simultáneamente, en el plano de lo político como en el de la economía y del conjunto de la vida social de las naciones que participan en su construcción.

⁹ Véase al respecto, Douglas A. Irwin, Petros C. Mavroidis y Alan O. Sykes, *The Genesis of the GATT*, Cambridge, Nueva York, Cambridge University Press, 2008.

Intentar segmentar realidades complejas, aislando por ejemplo lo político de lo económico y social, puede ser una de las razones que han incidido en los resultados limitados que por momentos se han observado en los intentos de construcción de un regionalismo latinoamericano.

Se ha dicho con razón, que más que hipotéticas racionalidades supranacionales, la experiencia indica que la construcción de un regionalismo, como conjunto de políticas públicas y bienes públicos (reglas de juego e instituciones) orientados al predominio de la lógica de cooperación/integración en un determinado espacio geográfico diferenciado (subsistema internacional), requiere una correcta definición de los distintos intereses nacionales en juego.

Es entonces a partir de lo nacional que puede construirse con el tiempo, un espacio regional de cooperación e integración. Los procesos orientados a tal objetivo, no son lineales ni tienen un producto final predefinido. Son por el contrario, procesos dinámicos expuestos a múltiples factores internos a cada país y externos (a la vez de carácter regional y global) que están en continua mutación. Captar la incidencia de tales mutaciones es fundamental para entender la evolución de los respectivos procesos de integración. Explican, incluso, muchas de sus marchas y contramarchas.

Como es sabido, el regionalismo como proceso consensual y deliberado entre naciones soberanas, debe ser distinguido de la regionalización, entendida como el tejido creciente de intereses sociales transnacionales que se desarrolle en un espacio geográfico concreto.

Región (como espacio geográfico), regionalismo (como proceso deliberado y voluntario) y regionalización (como tejido de intereses sociales) son tres conocidos conceptos que pueden tener una relación de causa-efecto, pero que también pueden producir resultados contrapuestos¹⁰. Esto es así, en particular, cuando la regionalización tiende a ser predominantemente conflictiva y pueda conducir incluso a la fragmentación y al combate entre naciones contiguas

¹⁰ La bibliografía al respecto es amplia. De la más reciente pueden consultarse en particular, Christopher M. Dent, *East Asian Regionalism*, Londres y New York, Routledge, 2008 y Andrew Hurrell, *On Global Order. Power, Values and the Constitution of International Society*, Oxford, Oxford University Press, 2007.

que comparten una región geográfica. La experiencia de la historia larga del mundo, es rica en tal sentido.

La fuerza del regionalismo como proceso, resulta de una combinación adecuada de sus efectos sobre la paz y estabilidad de un espacio geográfico regional, sobre el desarrollo económico sostenible de cada uno de los países, y sobre la capacidad de participar y de negociar en escenarios internacionales más amplios.

Para ser eficaz —esto es, producir los resultados deseados— el regionalismo como construcción deliberada requiere entonces, a la vez, de estrategias e instituciones nacionales de calidad —que permitan una correcta definición de los intereses de toda una sociedad—, y de métodos de trabajo. Pero también requiere de instituciones comunes de calidad, que permitan articular/concertar en forma dinámica los respectivos intereses nacionales, preservar visiones de conjunto e, incluso, proteger los intereses de las naciones relativamente más débiles en términos de poder.

Tres son los principales productos que un regionalismo eficaz puede generar en un espacio geográfico regional o subregional. De ellos dependen en gran medida el potencial de irreversibilidad de procesos voluntarios de integración entre naciones soberanas que no pretenden, necesariamente, dejar de serlo.

Ellos son:

- reglas que se cumplan (formales e informales, incluyendo sobrentendidos);
- redes sociales transfronterizas (especialmente de comercio y producción) y
- símbolos fuertes (que permitan la identificación de los ciudadanos con el espacio regional).

Es ésta quizás una de las principales lecciones de la rica experiencia europea.

En América Latina la idea de integración regional sigue siendo valorada en las políticas oficiales, pero por momentos presenta un alcance más simbólico que práctico. En la retórica política expresaría como mínimo el rechazo a la idea de fragmentación y de conflicto al menos entre naciones contiguas o que comparten un espacio

subregional. Pero no siempre es fácil precisar su contenido concreto a través, por ejemplo, de una efectiva apertura irrestricta de los respectivos mercados.

En otros casos se la asocia con objetivos más ambiciosos de identidad regional en un mundo globalizado e, incluso, como una forma de procurar objetivos de mayor autonomía en el frente externo. Aparece a veces relacionada con iniciativas de raíces históricas profundas, asociadas especialmente con el periodo de la independencia o con momentos de unidad política conocidos en un pasado remoto por algunos de los países, tal es el caso de los países de América Central.

Todo indicaría que como rechazo de lo opuesto —esto es, la fragmentación y desintegración— la idea de integración sigue siendo valorada también por las respectivas opiniones públicas. Tal valoración tiene mayor intensidad entre naciones que comparten un espacio contiguo y que configuran una subregión.

Sin embargo, su valoración cambia cuando se la asocia con modalidades concretas de integración económica —por ejemplo en el caso de las uniones aduaneras— o cuando se la visualiza como excluyente o limitante de otras opciones de inserción en la economía global —por ejemplo, a través del tejido de una red de acuerdos preferenciales o de «libre comercio» de alcance hemisférico o con países extrarregionales—.

Suele observarse un cierto grado —a veces intenso— de insatisfacción con los respectivos acuerdos de integración y con sus resultados. Se considera que existe una brecha entre las expectativas generadas en momentos fundacionales, y el impacto que el respectivo acuerdo ha producido en beneficio de países y de sus sociedades. Pero en este aspecto también cabe tener presente las ya mencionadas diferencias, a veces profundas, que se observan entre los distintos países de América Latina.

El contenido más concreto del concepto de integración es visualizado en dos planos, que incluso se los suele concebir como complementarios:

- el de procesos formales y deliberados (regionalismo) de creación de ámbitos institucionales (reglas de juego y bienes públicos regionales) que permitan, en lo político, la preservación

de condiciones de paz y estabilidad política en el espacio geográfico regional o en alguno de los subregionales y, en lo económico, el tornar sostenible el desarrollo de cada país a través, especialmente, del aumento de los flujos de comercio e inversión, y de la integración de cadenas de producción y de suministro. Tanto en el plano político como en el económico, se los suele idealizar como caminos eventualmente complementarios de los esfuerzos nacionales para potenciar la capacidad de negociar y de competir en el escenario global, y

- el del aumento de las interacciones (regionalización) en todos los planos de la vida social, pero especialmente en el económico y comercial, con tejidos de intereses comunes sea como la resultante de un proceso formal y deliberado, ya bien sea como la consecuencia de factores tales como la contigüidad geográfica, los recursos naturales compartidos, el desarrollo de la infraestructura física y la proliferación de redes transnacionales de todo tipo, en especial, empresarias.

En tal sentido, si bien la integración regional latinoamericana, en sus distintas expresiones institucionales, tuvo en América Latina durante mucho tiempo una aproximación de arriba hacia abajo (*top down*), en parte influenciada por la experiencia europea, crecientemente se observan los efectos de abajo hacia arriba (*bottom up*) que tienden a asimilarla más a la experiencia asiática. La proliferación de todo tipo de redes sociales pero especialmente empresarias, más el colapso relativo de las distancias físicas y económicas, está contribuyendo al incremento de la interdependencia entre los países de la región, especialmente los contiguos. También aquí se observan diferencias de densidad en la interdependencia económica que se ha desarrollado en distintas subregiones de América Latina. En principio ella debería traducirse en una mayor demanda de bienes públicos y de políticas orientadas a la integración.

Cabe observar, sin embargo, que no necesariamente el incremento de la interdependencia económica se traducirá en el predominio de la lógica de integración en las relaciones entre vecinos. Europa tiene mucho que enseñar al respecto, al menos en el periodo anterior a su actual proceso de integración. Entender los facto-

res actuales o potenciales que pueden impulsar a fracturas y conflictos, al predominio de la lógica de la fragmentación, también es algo fundamental para quienes operan en la región.

Como ya se apuntó, hay un creciente reconocimiento de la inexistencia de modelos de integración que sean de validez universal. El desafío para los grupos de países latinoamericanos que optan por encarar un proceso formal y deliberado de integración, consiste entonces en definir un modelo propio adaptado a sus realidades pero, a la vez, compatible en cuanto a las técnicas preferenciales que se utilicen en materia de comercio de bienes y de servicios, con las reglas de la OMC y, eventualmente, con acuerdos preferenciales que se celebren con otros países o grupos de países.

El acierto en calibrar las metodologías de integración adaptadas a la realidad de cada conjunto de países —o a la región en su conjunto— sigue constituyendo un desafío que requiere de respuestas realistas, tanto en el plano político como en el económico y en el técnico. En tal sentido, conocer bien los procesos de integración de otras regiones, no en procura de modelos imitables, pero sí de experiencias que puedan ayudar a evitar errores o a encontrar buenas prácticas, es algo prioritario para la región.

El peso creciente de las agendas globales de cada país, en términos de desafíos y oportunidades que les plantea un mundo de múltiples opciones, está contribuyendo a la reformulación de sus respectivas estrategias regionales, especialmente de aquellos que, por ejemplo por su dimensión económica relativa, su ubicación geográfica y su grado de desarrollo, entienden poseer buenas posibilidades de una inserción más autónoma en el sistema internacional y en la economía mundial. Se destacan en tal sentido los casos de Chile, Brasil y México, pero también los de Colombia, Perú e incluso Uruguay. En algunos de estos casos se observan tensiones entre los objetivos de sus estrategias nacionales de inserción en el comercio mundial y las disciplinas colectivas originadas en acuerdos de integración en los que participan.

Una de las lecciones más importantes tras décadas de experiencias de integración regional, que como se señalara antes muchas veces son percibidas con bajos resultados prácticos, es que lo que importa es precisamente la calidad de la respectiva estrategia nacional de desarro-

llo y de inserción tanto en la región o respectiva subregión, como en la economía global. Un factor importante en tales casos, es el de la calidad de las estrategias ofensivas de internacionalización de las empresas de un país. Precisamente los países con un mayor número de empresas internacionalizadas en el espacio latinoamericano —las multilatinas— son los que están en la actualidad asumiendo un papel de mayor liderazgo en la integración regional y en su reformulación.

Se observa en los últimos años una tendencia creciente a replantear los esquemas institucionales formales de la integración regional. No implica necesariamente desvalorizarlos, pero sí adaptarlos continuamente a un mundo de fuerte dinámica de cambio.

Es una tendencia que probablemente se acentuará en el futuro. En los distintos esquemas formales de integración existentes, puede observarse hoy un creciente debate en torno a los métodos de trabajo conjunto, y en cuanto a la flexibilidad de los instrumentos y mecanismos existentes para que puedan adaptarse a estrategias de inserción en un mundo de múltiples opciones. Tal como se encuentran, se los suele percibir como insuficientes para una estrategia de inserción externa eficaz y funcional al desarrollo económico sostenido, en un contexto de democracia, estabilidad política, cohesión social y transformación productiva.

De allí que cabe esperar una creciente demanda por acuerdos que contemplen múltiples velocidades (*dimensión tiempo*), que reconozcan geometrías variables (*dimensión espacio*), que incorporen mecanismos denominados de integración a la carta o de acuerdos de alcance sectorial (*dimensión materia*) y que, a la vez, contemplen un grado razonable de disciplinas colectivas, esenciales para la eficacia del respectivo acuerdo y para el nivel de previsibilidad que requieren quienes adoptan decisiones de inversión productiva en función de los mercados ampliados. Un buen conocimiento de las experiencias europea ilustra sobre la utilización de estos tres conceptos¹¹. Y el mejor conocimiento de la experiencia asiática puede ser también de utilidad al respecto.

¹¹ Sobre estos conceptos en la reciente experiencia europea, véase Alexander Stubb, *Negotiating Flexibility in the European Union. Amsterdam, Nice and Beyond*, Nueva York, Palgrave, 2002.

IV. LAS AGENDAS DEL REGIONALISMO LATINOAMERICANO Y SU PROYECCIÓN HACIA EL FUTURO

Las agendas del regionalismo latinoamericano se han ampliado en los últimos años. Han ido adquiriendo mayor relevancia en el desarrollo regional, nuevos temas que inciden en la agenda de inserción externa de cada país. Las cuestiones vinculadas con la energía, el cambio climático, el medio ambiente, el agua, las migraciones, son entre otras, algunos de estos nuevos temas que tienen un creciente impacto en el mapa del regionalismo latinoamericano.

La tendencia creciente a la internacionalización de redes de producción y comercio, que fragmentan cadenas de valor a escala regional y global, se ha ido transformando en otro de los factores motores del regionalismo latinoamericano.

La calidad de la conexión física de mercados y espacios geográficos nacionales —que incluye infraestructura, telecomunicaciones, transporte y logística, y facilitación de comercio— es reconocida crecientemente como un factor fundamental para un regionalismo eficaz, por favorecer a través del colapso de las distancias físicas, no sólo el comercio pero también todo tipo de interacciones sociales. Un espacio regional es en buena medida, la resultante del grado de conectividad entre los respectivos espacios nacionales y, como tal, es ella un elemento central del regionalismo como proceso. Mucho se ha progresado en tal sentido en América Latina en los últimos cincuenta años. Mucho es lo que aún es necesario progresar.

Una cuestión que está adquiriendo una presencia dominante es la de la energía. Seguirá siéndolo probablemente por muchos años. La experiencia del Tratado-Carta de la Energía, originada en Europa, puede ser de utilidad para la región en su conjunto o para espacios como el sudamericano.

Cuestiones de relevancia regional creciente son también las de las migraciones, del medio ambiente y de los recursos hídricos. Otras tienen que ver con la tendencia al desarrollo en la región de redes de crimen organizado y de narcotráfico con sus proyecciones extrarregionales.

La conciliación entre acuerdos preferenciales de alcance regional o subregional, cualesquiera que sean sus modalidades, y acuerdos preferenciales con países no latinoamericanos, es otra cuestión que ha adquirido mayor relevancia en los últimos tiempos¹². Es posible que ella se intensifique según sean los resultados que finalmente se obtengan en las negociaciones de la Ronda Doha. Un eventual fracaso tendría efectos en la proliferación de todo tipo de acuerdos preferenciales a escala global¹³.

Tal intensificación puede acrecentar tensiones y diferencias de criterios dentro de los esquemas de integración existentes. Es probable que incidan en una mayor demanda de flexibilidad en función de las diferentes cuestiones que impulsan a procurar acuerdos entre países. El mencionado caso de la energía es un ejemplo, especialmente en el espacio geográfico sudamericano, que plantea un mapa de entendimientos que puede no coincidir con el que resulta de las redes de comercio y de producción —especialmente concentradas en el sur de América del Sur—.

Es posible que se observe también en el plano de la OMC —al igual que lo observado antes en relación a los acuerdos de integración regional existentes—, una mayor demanda de mecanismos más flexibles que permitan, eventualmente, sacar provecho a las múltiples opciones que se plantean hoy a todos los países en sus respectivas inserciones en la economía global¹⁴.

El acento será puesto crecientemente en las futuras negociaciones comerciales, entre otros, en los aspectos no arancelarios; en la cuestión de las regulaciones que inciden en el comercio y en las inversiones; en el tratamiento de sensibilidades y situaciones especiales y, en particular, en los mecanismos de escape que puedan aplicarse con criterios y procedimientos bien definidos.

¹² Véase al respecto, Tatiana Lacerda Prazeres, *A OMC e os Blocos Regionais*, con prefacio de Celso Lafer, São Paulo, Aduaneiras, 2008.

¹³ Véase al respecto, Jagdish Bhagwati, *Termites in the Trading System. How Preferential Agreements Undermine Free Trade*, Oxford-Nueva York, A Council on Foreign Relations Book, Oxford University Press, 2008.

¹⁴ Véase al respecto, Dani Rodrik, *One Economics Many Recipes. Globalization, Institutions and Economic Growth*, Princeton y Oxford, Princeton University Press, 2007.

En torno a algunas de estas cuestiones es que se enhebrará crecientemente —en la práctica— la relación entre comercio y desarrollo, que hubo de ser el eje central de la Rueda Doha.

Asimismo, el vínculo entre cooperación internacional, desarrollo y comercio, seguirá ocupando un lugar prioritario en la agenda internacional y en la regional, lo que supone entender bien los mecanismos, instituciones y políticas que contribuyan a la capacitación de las economías nacionales y sus sectores productivos para competir en espacios económicos ampliados¹⁵.

Cómo conciliar mayor flexibilidad de los mecanismos pactados con grados razonables de disciplinas colectivas, será entonces en el futuro una de las cuestiones que requerirá de aportes técnicos y de soluciones imaginativas, tanto en el plano global de la OMC como en el de los acuerdos regionales y subregionales.

La experiencia acumulada pone de manifiesto no sólo la importancia antes mencionada de la calidad de las respectivas estrategias nacionales de inserción en el espacio regional —o en el respectivo espacio subregional—, pero también la de la articulación entre las políticas públicas y las estrategias empresarias de internacionalización de las respectivas capacidades para producir bienes y para prestar servicios que sean valorados por otros países.

La relación entre las agendas de integración regional y de comercio exterior de cada país, estará cada vez más vinculada —y dependiente— con las estrategias ofensivas de internacionalización de sus empresas, especialmente de las pequeñas y medianas, y de su inserción en cadenas transnacionales de producción y comercio. La promoción de mecanismos de integración productiva tendrá cada vez mayor relevancia en las estrategias de integración y de comercio exterior de los países de la región.

¹⁵ Sobre la cooperación europea con América Latina, en el marco de la relación estratégica birregional, véase el documento de José Antonio Sanahuja, *La efectividad de la cooperación al desarrollo entre la Unión Europea y América Latina: balance y perspectivas*, Dirección General de Políticas Exteriores de la Unión Europea, Nota de Información, Expo/B/Afet/2007/48, abril de 2008, PE 385.570 ES.

V. ALGUNAS CONCLUSIONES

Como ya se ha señalado, el contexto internacional actual está cambiando aceleradamente. Son cambios que tendrán una incidencia creciente en las estrategias y metodologías del regionalismo latinoamericano. Pero son cambios que en su mayor parte escapan al control de cualquier región individual.

La percepción de múltiples opciones en sus respectivas inserciones en el sistema internacional —tanto en el plano político como en el económico— es hoy y seguirá siendo un factor significativo en la forma en que los países de la región —y sus empresas— conciben la razón de ser, el alcance y las modalidades de su trabajo conjunto.

Globalización y regionalismo serán siendo en el futuro dos procesos estrechamente vinculados, presentando a veces incluso, signos y demandas contradictorias. La globalización puede contribuir a acrecentar el regionalismo, y también a erosionarlo. El regionalismo, a su vez, puede contribuir a la gobernabilidad global, pero también a dificultarla. La proliferación actual de regionalismos preferenciales y de múltiples modalidades de acuerdos comerciales discriminatorios es, en tal sentido, un ejemplo de lo afirmado.

Hacia el futuro la construcción del regionalismo latinoamericano presenta múltiples desafíos. El cómo se los encare tendrá un efecto sobre la eficacia de los procesos regionales de integración y de cooperación. Al respecto, cinco desafíos pueden ser distinguidos entre muchos otros.

El primero se refiere a la conciliación entre diferentes opciones de inserción internacional, tanto en el plano político como en el económico-comercial. Es probable que se acentuará en un futuro la tendencia a alianzas internacionales múltiples, lo que en el plano político planteará crecientes demandas de lealtades —así como percepciones de deslealtades— entre los socios de un espacio regional o subregional y, en el económico-comercial, desafíos sobre cómo tornar compatibles preferencias que pueden resultar erosionadas, afectando decisiones de localización de la inversión productiva y deteriorando las reciprocidades de intereses que condujeron a su negociación. Puede ser, en tal sentido, un factor importante en un

eventual deterioro del cuadro de ganancias mutuas que sostenga en el tiempo los vínculos asociativos de alcance regional.

En segundo lugar, y en parte como consecuencia de lo anterior pero asimismo de las propias diversidades existentes dentro de cada región —no sólo las que resulten de asimetrías de poder relativo, de dimensión económica y de grado de desarrollo, pero también aquellas que puedan derivar de eventuales disonancias conceptuales en torno a modelos políticos y económicos, y en las percepciones sobre desafíos y oportunidades del entorno externo a la región—, una combinación adecuada de diferenciación de situaciones, de flexibilidad instrumental y de un razonable grado de disciplinas colectivas, parecen ser según la experiencia acumulada, condiciones básicas para la construcción futura de un regionalismo eficaz en un mundo de múltiples opciones y fuerte dinamismo. Cómo lograr tal conciliación en la práctica será un desafío difícil de resolver en términos satisfactorios para todas las partes.

En tercer lugar, tanto en la inserción global como en la regional, los países de la región y sus empresas con estrategias de internacionalización, requerirán de un mayor esfuerzo para mejorar sustancialmente la calidad de la conexión física entre sus mercados y los de otros países. El esfuerzo conjunto en el plano del desarrollo de la infraestructura física, del transporte y de la logística, así como de la facilitación del comercio, seguirá ocupando entonces un lugar central tanto en la agenda de la integración de cada país, como de sus expectativas de cooperación internacional.

En cuarto lugar, preservar la legitimidad social del respectivo regionalismo puede constituirse en un desafío significativo, en particular, si los ciudadanos no perciben beneficios que superen los costos de participar en un determinado proceso, o no visualizan un cuadro de ganancias mutuas entre todos los países participantes. Tal legitimidad social puede tornarse más aguda si el cuadro internacional tiende a plantear más amenazas que oportunidades, sea en términos políticos —relaciones de poder— o en términos económicos —pérdidas de bienestar y de empleo, así como de oportunidades de inversión productiva—.

Finalmente, en espacios geográficos regionales con múltiples polos de poder, como es el latinoamericano en general y son algu-

nos de los subregionales en particular, con demandas crecientes de gobernabilidad en términos de condiciones que aseguren la paz y estabilidad política, un regionalismo eficaz tendrá que ser la resultante de la capacidad de articular liderazgos colectivos que neutralicen propensiones hegemónicas, sea de origen en la propia región o de origen extrarregional.

14. ESTRATEGIAS REGIONALISTAS EN UN MUNDO EN CAMBIO: AMÉRICA LATINA Y LA INTEGRACIÓN REGIONAL

JOSÉ ANTONIO SANAHUJA *

I. INTRODUCCIÓN

En perspectiva histórica, el unionismo y posteriormente la integración se han configurado como rasgo característico de las políticas exteriores y de desarrollo de la región desde sus independencias. Pese a su fracaso o, quizás, por su causa, los proyectos unionistas de Bolívar o de Morazán continúan siendo, en no pocos aspectos, elementos constitutivos de la identidad y la cultura política latinoamericana, en lo que ésta se configura como una narrativa compartida y una imagen común de autorrepresentación de los latinoamericanos frente al resto del mundo.

Empero, esa imagen idealizada de la «patria grande» ha coexistido hasta hoy día, en una relación dialéctica y a menudo contradictoria, con el acendrado nacionalismo también presente en dicha identidad y cultura política, en cuyo origen se encuentran, en primer lugar, los procesos de construcción nacional posteriores a la independencia. Como es sabido, el nacionalismo fue discurso fundacional del nuevo poder postcolonial, narrativa legitimadora del dominio de las élites dominantes sobre el indígena o el afrodescendiente, y argumento recurrente del poder en las pugnas entre liberales y conservadores que desde sus orígenes fracturaron a las nuevas repúblicas. A la postre, fue un factor decisivo en la construcción de lo que el historiador guatemalteco Severo Martínez Peláez deno-

* Universidad Complutense de Madrid.

minó «la patria del criollo», que conspiró desde sus inicios con la Gran Colombia, o la Federación de Provincias Unidas de Centroamérica. Pero el nacionalismo ha sido también ideología común y factor de movilización frente al imperialismo y la dominación exterior, y por ello es patrimonio de los movimientos sociales y la tradición emancipadora que recorre la historia y las luchas de las repúblicas latinoamericana desde su independencia.

Si el binomio nacionalismo-integración constituye uno de los ejes que han articulado la vida independiente de América Latina, no menos importante ha sido la relación con Estados Unidos. Polo de atracción o de rechazo —y en ocasiones de ambas cosas a la vez—, Estados Unidos ha sido un referente clave para la configuración de América Latina como idea e identidad, así como para los países que la integran. Si se atiende a las organizaciones regionales que han conformado la historia política de Latinoamérica desde finales del siglo XIX esa relación ambivalente está muy presente. Con la aparición del «movimiento panamericano» y la Conferencia de Washington de 1889-1890 se fue constituyendo el entramado institucional y normativo del llamado «sistema interamericano», que si bien fue un instrumento para la hegemonía estadounidense en la región, también fue el escenario en el que América Latina y sus naciones se constituyeron como actores internacionales y han realizado importantes aportaciones al derecho internacional, como el principio de no intervención, o el sistema interamericano de derechos humanos. En la cúspide de ese sistema se encuentran organizaciones regionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Organización de Estados Americanos (OEA), o la Organización Panamericana de Salud (OPS/OMS), sobre las que el sentido de pertenencia de los actores políticos latinoamericanos tiene distinta gradación, mayor en el caso del BID, más diversa hacia la OEA. Además, dicho sistema comprende un buen número de instituciones especializadas que en la actualidad conforman un tupido entramado de relaciones de cooperación que, en distinto grado, vinculan a los países latinoamericanos y a Estados Unidos.

El hecho cierto es que desde la I Conferencia Panamericana de 1889-1890, y hasta el surgimiento del «Grupo de Río» a finales de los años ochenta del siglo XX, América Latina sólo se encontró consigo

misma para debatir sobre política exterior y cuestiones de seguridad en el marco de las organizaciones interamericanas, con la presencia permanente y, a menudo, la tutela directa de Estados Unidos. El proyecto de conformar un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), y sus aproximaciones subregionales o bilaterales —los acuerdos de libre comercio que Estados Unidos ha negociado con México (NAFTA), con Chile, con Centroamérica y República Dominicana (CAFTA-DR), y con Perú y Colombia—, aunque responda a dinámicas contemporáneas de regionalización y globalización, están directamente emparentados con las propuestas de creación de un área de libre comercio o una unión aduanera «de Alaska a Tierra de Fuego» formuladas en Washington un siglo antes por el movimiento panamericano.

Por otro lado, el regionalismo latinoamericano contemporáneo —tanto el «viejo regionalismo» de los años sesenta, como el «nuevo» de los años noventa— ha respondido al propósito de ampliar los márgenes de autonomía de los países de la región. En el «viejo» regionalismo, ello se planteó sólo en el plano económico y de las políticas de desarrollo, a través de las propuestas de integración que la CEPAL planteó desde finales de los años cincuenta. En contraste, en el «nuevo» regionalismo esos objetivos de autonomía regional se han extendido también al plano político y de seguridad. Esta búsqueda de autonomía en las relaciones exteriores de la región fue más visible desde mediados de los años ochenta. El creciente descrédito de la OEA y el TIAR, meros instrumentos de la política anticomunista de Estados Unidos durante la Guerra Fría, la posición de ese país en la guerra de las Malvinas, y la escalada militar de la administración Reagan en América Central dieron origen a iniciativas latinoamericanas al margen de la OEA, que darían paso a agrupamientos regionales con un perfil netamente político, como el citado Grupo de Río, o a dotar de una dimensión política antes ausente a los grupos de integración regional. De hecho, el carácter multidimensional es uno de los rasgos característicos del «nuevo regionalismo» de la postguerra fría, mientras que en el «viejo regionalismo» latinoamericano la dimensión económica y la de seguridad se ubicaban en organizaciones distintas, y esta última implicaba una relación de subordinación estratégica con Estados Unidos (Aldecoa

y Cornago, 1998). Finalmente, cabe señalar que el nuevo regionalismo de los años noventa situó la integración económica en una estrategia más amplia de inserción internacional, al tiempo que pretendía consolidar las capacidades de gobernanza interna de los estados parte. Es la expresión latinoamericana de una dinámica más amplia, que se observa en el conjunto del sistema internacional de la postguerra fría (Arenal, 2002).

El decenio de los noventa también trajo importantes cambios en la dimensión económica y comercial del regionalismo y de la integración, que suponían una profunda renovación del pensamiento sobre esta materia, de las modalidades y contenido de la integración económica regional, y del «mapa» o cartografía de la integración latinoamericana. Con la sola excepción de México y Chile, todos los países optaron por el nuevo modelo de integración del «regionalismo abierto», compatible con las políticas de apertura de un periodo que se caracterizó por las políticas liberales del denominado «Consenso de Washington». Como se verá, ello permite identificar el periodo 1990-2005 como una etapa o ciclo relativamente coherente en la integración latinoamericana. En ese marco, se reactivaron los procesos de integración centroamericano, andino y caribeño, en crisis durante la década anterior, y se lanzó el Mercado Común del Sur (MERCOSUR). En el caso de Chile, ya se había consolidado la estrategia de apertura unilateral adoptada por el gobierno militar. En el caso de México, se optó por dar estabilidad a la integración *de facto* que ya existía entre ese país y su principal mercado, Estados Unidos.

La crisis que desde mediados de la década de 2000 experimenta la integración latinoamericana y, en particular, la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y el MERCOSUR, permite considerar agotado ese ciclo o etapa de la integración. En la región se ha suscitado un intenso debate sobre la conveniencia, la racionalidad, el contenido y objetivos de la integración regional, que se cruza con otros debates políticos e ideológicos respecto a las políticas de desarrollo, o las modalidades de inserción internacional. Al tiempo, las opciones externas se han ampliado, con la proliferación de acuerdos de integración «sur-norte» con Estados Unidos y la Unión Europea (UE), y la mayor importancia de los mercados asiáticos, y en particular de

China. En ese marco, han surgido nuevas propuestas «postliberales», como la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), y la propuesta venezolana de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América-Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP). Este capítulo examinará los factores que han dado origen a esta situación, aparentemente paradójica, de crisis y cambio en la integración regional, y el potencial de las nuevas propuestas de integración, como expresión del «nuevo regionalismo» latinoamericano, para articular un espacio económico y político regional sudamericano y hacer realidad los objetivos de autonomía, proyección internacional, desarrollo económico y social, y gobernanza interna que han animado las estrategias de integración regional de América Latina desde sus orígenes, valorando su papel en la construcción nacional, en un momento en el que, con motivo de los bicentenarios de las independencias, esa cuestión vuelve a ser relevante.

II. INTEGRACIÓN Y REGIONALISMO EN AMÉRICA LATINA: UN BALANCE

II.1. *El «nuevo regionalismo»: más allá de la integración económica*

La integración económica regional fue un componente central de las estrategias de industrialización por sustitución de importaciones promovidas por el estructuralismo latinoamericano desde los años cincuenta hasta la crisis de los ochenta. Esa estrategia de desarrollo definió la racionalidad y las modalidades de integración de ese periodo: agenda primordialmente económica; y énfasis en la liberalización *ad intra* del comercio de manufacturas mediante zonas de libre comercio o uniones aduaneras con aranceles externos elevados. De esta manera se podía combinar el proteccionismo externo, funcional a ese modelo económico, y la liberalización interna conducente a crear un entorno más competitivo, obtener economías de escala y ganancias de eficiencia, y superar el obstáculo a la industrialización que comportaba el tamaño reducido de los mercados

nacionales (Kay, 1989: 43-44; Grien, 1994: 229-244; Moncayo, 2009).

Diferentes grupos fueron creados sobre estas premisas. En 1960 se establecieron tanto el Mercado Común Centroamericano (MCCA) como la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC); y en 1969 se creó el Pacto Andino. De ellos, sólo el MCCA tuvo algún éxito. A pesar de conflictos bilaterales, como la denominada «Guerra del Fútbol» que enfrentó a Honduras y El Salvador en 1969, y de no haber resuelto adecuadamente el problema de las asimetrías regionales, el MCCA impulsó el aumento de la inversión, de la producción industrial, y de las exportaciones intrarregionales. En contraste, el Pacto Andino se enfrentó a la salida de Chile en 1976, y el comercio intrarregional fue bajo debido a la falta de complementariedad de sus economías y a la escasa articulación de sus mercados. Por su parte, ALALC no tuvo éxito en su objetivo de establecer un área de libre comercio en Sudamérica y México debido a los incumplimientos de los compromisos y calendarios de desgravación arancelaria, y fue sustituida en 1980 por un marco más flexible y menos exigente, la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). Finalmente, ese modelo de integración se enfrentó a la crisis de los ochenta y las políticas del Consenso de Washington, y a finales de esa década se podía considerar abandonado.

El decenio de los noventa estuvo marcado por el «nuevo regionalismo», como proceso consciente de diseño y aplicación de políticas comunes o coordinadas para reorganizar un espacio geográfico regional determinado, mediante la creación de regímenes o de organizaciones intergubernamentales o supranacionales. Por ello, este término alude también a las políticas que tratan de organizar y proveer gobernanza al sistema internacional a través de «regiones» (Payne y Gamble, 1996: 2; Arenal, 2002; Hettne, 2005). En el marco de los procesos de globalización de la postguerra fría, el «nuevo regionalismo» constituiría una estrategia para mejorar la inserción internacional de los actores estatales y no estatales, incluyendo la empresa privada en un mundo libre ya de los alineamientos estratégicos del bipolarismo, y crecientemente regionalizado y globalizado en torno a la «tríada» de tres áreas económicas dominantes (Europa,

Norteamérica, y Asia Oriental) ¹. El «nuevo regionalismo», en una aparente paradoja, pretende crear capacidades de regulación para hacer frente a los desafíos económicos y de seguridad internos y externos que generan la globalización y la regionalización, pero al mismo tiempo contribuye a profundizar ambos procesos, al estar basado en políticas de liberalización económica intrarregional con una baja protección externa (Arenal, 2009a). Esa estrategia sería más atractiva para los países en desarrollo, con mayores riesgos de verse marginados en ese escenario ².

Prestando atención al contexto de inicios de los años noventa, cabe identificar los factores exógenos y endógenos que explican el origen y evolución del «nuevo regionalismo». Entre los factores exógenos relevantes se encuentra, en primer lugar, el final de la Guerra Fría. Ya se ha señalado que este hecho confrontó a la región con su propia vulnerabilidad externa, tras haber optado por una estrategia de crecimiento basada en las exportaciones y, por ello necesitada de un acceso estable y seguro a mercados externos. De ahí el riesgo de marginación ante la posible constitución de bloques comerciales cerrados en otras áreas —Norteamérica, la UE...— y la incertidumbre respecto a las negociaciones comerciales multilaterales. La integración regional se presentaba, en ese contexto, como una estrategia para reducir tales riesgos asegurando el acceso a mercados regionales, y aumentando el peso negociador. Estados Unidos actuó como catalizador de esa estrategia al lanzar en 1990 la «Iniciativa para las Américas» y las negociaciones para el acuerdo de libre comercio con México, como primer paso hacia un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) que podría avanzar a través tanto de acuerdos regionales como bilaterales. Esta propuesta constituyó un punto de inflexión en la política comercial estadounidense, pues mostró que aun manteniendo su tradicional

¹ La bibliografía sobre el nuevo regionalismo es muy amplia. Un compendio de las diferentes aproximaciones es el de Söderbaum y Shaw (2003). Sobre su significación en la sociedad internacional de la posguerra fría, véase Aldecoa y Cornago (1998).

² Véanse, entre otros, CEPAL (1994); Ibáñez (2000); Sanahuja (2007); y Crawford y Florentino (2007: 2-4).

opción multilateral, se abría una vía regionalista en relación a América Latina.

Los factores endógenos se encuentran en mayor medida en las esferas política y de seguridad. Entre ellos, los procesos de democratización y el fin de los gobiernos militares, que permitieron políticas exteriores más cooperativas. Las iniciativas de paz suscitadas por los conflictos centroamericanos —Grupo de Contadora y después Grupo de Río, Proceso de Esquipulas...— dieron lugar a prácticas de concertación de políticas que después impulsarán el «nuevo regionalismo»; por otro lado, las políticas de apertura del Consenso de Washington redujeron los costes de la integración regional y facilitaron la adopción de un modelo de «regionalismo abierto» en el que integración regional y apertura externa serían compatibles.

La reflexión académica sobre el crecimiento, la competitividad, la política comercial y su relación con la integración regional también fue un factor importante en el surgimiento del nuevo regionalismo latinoamericano. En particular, el mayor énfasis en los efectos dinámicos de la integración, como las mejoras de la competitividad y la eficiencia creadas por la mayor competencia, la reducción de los costes de transacción y las economías de escala. En este marco, hay que destacar la influencia de la experiencia de la UE con el diseño e implementación del Mercado Interior (Robson, 1993 y 1998). Es importante anotar que a mediados de los años noventa se podía observar cierta convergencia entre las visiones neoliberal y neoestructuralista de la integración económica. Si bien el Consenso de Washington había rechazado inicialmente los acuerdos comerciales regionales por considerarlos subóptimos respecto a la apertura unilateral o multilateral, en el llamado Consenso de Washington revisado de 1996, o en distintos posicionamientos del Banco Mundial, empezaron a ser vistos con buenos ojos por su carácter «abierto». Por otro lado, los economistas neoestructuralistas de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) también desarrollaron una estrategia comprehensiva de transformación productiva y mejora de la competitividad internacional basada en el «regionalismo abierto» (CEPAL, 1994; Williamson, 1998; Burki *et al.*, 1998; y Schiff y Winters, 2004; Moncayo, 2009).

Finalmente, es fundamental reseñar que el «nuevo regionalismo», si bien tiene una importante dimensión económica basada en gran medida en el «regionalismo abierto», no se limita al ámbito económico o comercial y tiene una notable dimensión política. Las agendas de los órganos regionales o las instancias de concertación ministeriales y de jefes de Gobierno se ampliaron, o continuaron abordando cuestiones como la concertación de políticas exteriores, la seguridad regional, el medio ambiente, las migraciones, y otras interdependencias regionales en los que existían intereses nacionales convergentes y los estados no tenían la capacidad o la posibilidad de actuar de manera eficaz. En otras palabras, el regionalismo se configuró como un instrumento para respaldar las capacidades de gobierno a través de la acción regional. De esa forma, los estados se integraron en un proceso de construcción social de los intereses nacionales y de su redefinición como intereses comunes, por lo que el «nuevo regionalismo» puede ser considerado una forma incipiente de «gobernanza multinivel» (*multilevel governance*). Ahora bien, ello plantea disyuntivas difíciles en cuanto a las exigencias de la integración y la soberanía nacional, que en la mayor parte de los casos, como se verá, se han solventado optando por marcos intergubernamentales más débiles desde el punto de vista institucional y decisorio.

II.2. *El regionalismo abierto y el nuevo mapa de la integración latinoamericana (1990-2005)*

Desde 1990, América Latina definió un «mapa» de la integración que ha permanecido invariable durante más de 15 años. Ese mapa mostraba distintas estrategias. La mayor parte de los países optaron por estrategias regionalistas partiendo de la cercanía geográfica, la historia, la proximidad sociocultural, o intereses compartidos a causa de las interdependencias regionales. En 1989, la Comunidad y Mercado Común del Caribe decidieron iniciar el proceso hacia un mercado único; entre 1991 y 1993 el MCCA dio paso al Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), que reestableció la zona de libre comercio, relanzó el comercio intrarregional y redefinió el

marco institucional, dando a este grupo un perfil político antes ausente, y una agenda que se extendió a la cooperación ambiental, social, y en el campo de la seguridad regional. El Pacto Andino fue reactivado en 1991, y en 1996 se redefinió como Comunidad Andina de Naciones (CAN), también con una agenda más amplia que no se limitaba a la dimensión económica y comercial. Finalmente, a partir de acuerdos de integración argentino-brasileños, en 1991 se estableció el MERCOSUR con el objetivo de establecer una unión aduanera. Por último, México se distanció de América Latina y de la retórica integracionista y adoptó una vía pragmática unilateral de integración con Norteamérica a través del primer acuerdo «sur-norte» de este periodo. Después lo complementaría con otros acuerdos bilaterales de libre comercio, como el firmado con la UE en 2000, funcionales a una estrategia «radial» (*hub and spoke*) orientada a diversificar los mercados externos y atraer inversiones convirtiéndose en una «plataforma exportadora». Tras optar por la apertura unilateral, Chile siguió un modelo similar, basado en un número apreciable de acuerdos bilaterales, como los firmados con la UE y Estados Unidos en 2002 (Reza, 2006).

No es el objeto de este capítulo realizar un examen detallado de cada uno de los distintos grupos, pero sí se reseñarán sus principales hitos en la evolución de los tres grupos latinoamericanos, así como sus logros y carencias más destacadas

II.3. *MERCOSUR: desarrollo institucional y estancamiento de la unión aduanera*

MERCOSUR evolucionó rápidamente a partir de algunas iniciativas tempranas de integración entre Argentina y Brasil a finales de los años ochenta, que permitieron superar anteriores rivalidades geopolíticas. En 1991 el Tratado de Montevideo estableció MERCOSUR con sus cuatro miembros originales (Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay). A mediados de los años noventa este grupo había logrado establecer una amplia unión aduanera, con la excepción del azúcar y los automóviles —un hecho que suscitó el interés de la UE, que en 1995 firmó con MERCOSUR un acuerdo «de cuarta

generación» previo a las negociaciones para crear un área de libre comercio birregional—, y el comercio intraMERCOSUR alcanzó el máximo histórico del 25% del total. En 1994 MERCOSUR se dotó de personalidad jurídica a través del Protocolo de Ouro Preto, y en 1996 se dotó de una «cláusula democrática» ante riesgos de involución política. Su desarrollo institucional prosiguió con el Protocolo de Olivos sobre solución de controversias, de 2002, que estableció el Tribunal Permanente de Revisión de MERCOSUR; la creación de la Comisión de Representantes Permanentes (CRPM), en 2003; en 2004 se decidió establecer el Fondo de Convergencia Estructural de MERCOSUR (FOCEM), un pequeño instrumento financiero para afrontar asimetrías de este grupo, que empezó a operar en 2007; y en 2005 se decidió establecer el Parlamento de MERCOSUR, cuya sesión inaugural tuvo lugar en mayo de 2007. El grupo también se ha dotado de una importante dimensión sociolaboral. En 2006 Venezuela se sumó a MERCOSUR, si bien el Protocolo de Adhesión no había entrado en vigor a inicios de 2010.

El desarrollo institucional no ha impedido el estancamiento de MERCOSUR en su dimensión económica. La unión aduanera ha retrocedido debido a la adopción de medidas unilaterales tras la crisis brasileña de 1998, y argentina de 2001. «Básicamente, el MERCOSUR funciona hoy como una zona de libre comercio incompleta y una unión aduanera imperfecta» (CEPAL, 2006: 110). Entre 2008 y 2009 fracasaron las negociaciones para eliminar el doble cobro de arancel y definir las reglas de distribución de los ingresos aduaneros del arancel externo común, impidiendo que MERCOSUR se configure realmente como un territorio aduanero único. Debido a las barreras al comercio y el fuerte aumento de las exportaciones a países asiáticos, que hacen a MERCOSUR menos atractivo como mercado, el comercio intrarregional retrocedió en términos relativos desde el máximo alcanzado en 1998. Los miembros más pequeños se ven a sí mismos como perdedores del proceso, debido a las actitudes proteccionistas y, en ocasiones, prepotentes del «eje» Argentina-Brasil.

Por otra parte, la estructura institucional y los procesos decisivos continúan teniendo carácter intergubernamental y las normas comunes no han adquirido aún el carácter de un verdadero derecho

comunitario, debido al ordenamiento constitucional de alguno de los estados miembros, que no admite ni la primacía ni el efecto directo de las normas comunes, por lo que éstas ceden ante las normas internas (Pena y Rozemberg, 2005). Pese a la creación del FOCEM, cuyos recursos son muy reducidos, dista de estar resuelto el problema de las asimetrías. MERCOSUR puede estar perdiendo su cohesión como bloque: Argentina y Uruguay han protagonizado una agria disputa bilateral por el establecimiento de plantas papeleiras en este último país, en la que se ha jugado la carta nacionalista y se ha recurrido a la mediación de terceros. Uruguay y Paraguay buscan estrategias comerciales más flexibles y barajan la idea de negociar acuerdos bilaterales con Estados Unidos, lo que significaría quebrar las ya debilitadas disciplinas internas de este grupo (Valladao, 2007). El ambiguo compromiso de Brasil es un factor de incertidumbre sobre el futuro de MERCOSUR, y la adhesión de Venezuela puede ser un factor adicional de inestabilidad, aunque también se ha señalado que, al situar a ese país en un entramado de decisiones y reglas comunes, puede contribuir a que éste sea más predecible.

II.4. *La Comunidad Andina de Naciones: ¿Crisis terminal?*

La Comunidad Andina de Naciones (CAN) es probablemente el grupo que atraviesa la crisis más seria. Este grupo emergió de la crisis de los años ochenta y a través del Acta de Barahona de 1991 y posteriores decisiones adoptadas en 2004 y 2005 se dotó de un ambicioso programa para restablecer el área de libre comercio y avanzar hacia una unión aduanera. Pese al retraso en la incorporación de Perú a la zona de libre comercio, ésta es la más avanzada, pues no prevé excepciones para ningún producto. En materia de reglas y disciplinas, se han adoptado normas comunes para el comercio de servicios y sobre medidas de defensa comercial. Además, se firmaron distintos acuerdos comerciales en el marco de la ALADI para crear un área de libre comercio de Sudamérica (ALCSA) (Secretaría General de la CAN, 2004). El protocolo de Trujillo de 1997 modificó el marco institucional estableciendo la CAN y el Sistema An-

dino de Integración, con una secretaría general y carácter mixto, supranacional e intergubernamental. También se adoptaron distintas decisiones en materia de cooperación en los ámbitos de libre circulación de personas, coordinación de políticas exteriores, y paz y seguridad. Finalmente, este grupo cuenta con la institución financiera con mejor calificación de riesgo de la región, la Corporación Andina de Fomento (CAF), con una cartera de préstamos de más de 8.000 millones de dólares. Otro hecho relevante fue la vinculación de Chile como miembro asociado de la CAN en 2006.

Pese a su mayor grado de avance institucional, este grupo es el que presenta la proporción más baja de comercio intrarregional, lo que se atribuye a la menor complementariedad de sus economías y las graves carencias que existen en las redes de transporte y comunicaciones, que siguen siendo una de las principales barreras a la integración en este grupo (Acosta *et al.*, 2006). Otro lastre ha sido el frecuente incumplimiento de las normas comunes. Los principales factores de crisis, sin embargo, son más recientes: el programa para culminar la unión aduanera fue pospuesto y finalmente descartado a través de distintas decisiones legales adoptadas entre 2004 y 2007 para permitir los acuerdos bilaterales de libre comercio con Estados Unidos por parte de Perú y Colombia. Ha habido otras fuerzas centrífugas que han contribuido a la crisis de este grupo. Con el argumento de que esos acuerdos suponían el fin de la CAN, Venezuela se retiró en abril de 2006 para adherirse al MERCOSUR. Estos hechos abrieron el debate sobre la continuidad de la CAN y sus objetivos, y en particular, sobre la conveniencia de la unión aduanera y el arancel externo común. Con todo ello, parece afirmarse un modelo más abierto y flexible, que si bien rebaja este grupo de unión aduanera a zona de libre comercio, y plantea dudas sobre su vigencia, mantiene el entramado de acuerdos que prevén la convergencia de la CAN y MERCOSUR en una zona de libre comercio sudamericana, al tiempo que permitiría estrategias diferenciadas, como las de Perú, que tiende a un modelo radial (*hub and spoke*) basado en acuerdos bilaterales, más orientado al Pacífico, o la de Bolivia, que además de optar por el ALBA-TCP, gravita cada vez más hacia MERCOSUR.

II.5. *La integración centroamericana: el impacto de los «catalizadores» externos*

Tras la profunda crisis de los años ochenta, los países miembros del Mercado Común Centroamericano (MCCA) decidieron adoptar la estrategia del regionalismo abierto y promover «un mercado común para exportar» a través del Plan de Acción Económica para Centroamérica (PAECA) de 1990, que previó reestablecer la zona de libre comercio y la unión aduanera³. Los instrumentos legales que reformaron el MCCA son el Protocolo de Tegucigalpa de 1991, que estableció el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA); el Protocolo de Guatemala de 1993, que renovó el marco de la integración económica; el más débil Tratado de la Integración Social de 1995; y el Tratado de Seguridad Democrática, del mismo año. Este grupo se recuperó rápidamente de la crisis alcanzando niveles relativamente altos de comercio intrarregional, pero hacia 1997 el proceso se estancó debido a las dificultades para avanzar hacia la unión aduanera, y las visibles discrepancias entre los gobiernos respecto a la naturaleza y el ritmo de avance del proceso.

Por otro lado, el marco institucional, en el que se superponían las instituciones del MCCA de los años sesenta y los nuevos órganos del SICA, en todos los casos de carácter intergubernamental, resultó ser complejo y poco eficaz (CEPAL, 1997; Caldentey, 2000 y Jiménez Piernas, 2007), y los acuerdos para reformarlo no se cumplieron. Surgieron también serias dificultades para la armonización de normas y la supresión de barreras no arancelarias. Por ello, se adoptó un enfoque más flexible «de geometría variable», y algunos países impulsaron el proceso hacia metas más exigentes en materias como la unión aduanera y la circulación de personas (Sanahuja, 1998).

A partir de 2000, el proceso volvió a avanzar, con un doble estímulo externo: por un lado, las negociaciones para el acuerdo de

³ El I Programa de Ajuste Estructural (PAE I) que el Banco Mundial aplicó en Costa Rica en 1986, que exigía una rebaja arancelaria unilateral, rompió el arancel externo común y, por tanto, la unión aduanera del MCCA.

libre comercio de Centroamérica y República Dominicana con Estados Unidos (CAFTA-DR), que demandó una posición conjunta de los países centroamericanos en materias como servicios o propiedad intelectual. Por otro lado, a partir de 2004 también cumplió ese papel el proceso preparatorio —denominado «evaluación conjunta del proceso de integración»— para la negociación de un acuerdo de asociación con la UE. Este acuerdo estuvo condicionado a la culminación de la unión aduanera, que se concretará a través del convenio marco firmado por los países centroamericanos en diciembre de 2007, y posteriores acuerdos respecto a la distribución y uso de los ingresos arancelarios. En paralelo, el comercio intrarregional ha seguido creciendo, y la región ya absorbe en torno al 20% de las exportaciones de los países miembros, con una elevada participación de bienes manufacturados y de pequeñas y medianas empresas. En suma, este proceso es el que en años recientes ha experimentado mayores progresos y hay cierto optimismo respecto a su futuro. El resultado favorable a la ratificación del CAFTA-DR en el referéndum costarricense ha eliminado uno de los principales factores de incertidumbre en este grupo, si bien existen importantes desafíos: la reforma del marco institucional, disfuncional y poco eficaz; el elevado grado de incumplimiento de los acuerdos adoptados; y la necesidad de redefinir el sentido del propio proceso de integración regional en el marco de los acuerdos sur-norte, como el CAFTA-DR y el Acuerdo de Asociación con la UE que se ha estado negociando entre 2008 y 2010.

III. LAS CLAVES DE LA CRISIS DE LA INTEGRACIÓN: ESTRATEGIAS DIVERGENTES, FIN DEL CICLO DEL «REGIONALISMO ABIERTO», Y ACUERDOS «SUR-NORTE»

III.1. *El agotamiento del «regionalismo abierto»*

La evolución de los distintos esquemas de integración desde mediados de la década de 2000 ha dado lugar a percepciones dispares. El optimismo —no exento de voluntarismo— parece acompañar a la

Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), al ALBA y a otros proyectos con impronta «bolivariana» en el ámbito de la integración de la energía. También hay voces que afirman que a mediano plazo, MERCOSUR puede superar su estancamiento y dotarse de instituciones de carácter supranacional y normas vinculantes; que culminará la unión aduanera y el territorio aduanero común, y avanzará hacia la conformación de un verdadero mercado común, con políticas comunes; que establecerá mecanismos efectivos para afrontar asimetrías y promover la cohesión social y territorial; y que, en el marco de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) vinculará a los países andinos, creando un potente bloque económico y político sudamericano, incluyendo a Venezuela y la CAN.

Junto a las visiones optimistas, también están las más escépticas, que consideran a la integración «estancada» o «en crisis». Esa percepción, más generalizada que la anterior, destaca la crisis de MERCOSUR, cuya unión aduanera se ha ido deteriorando en los últimos diez años, sin que exista perspectiva de mejora, como resultado de medidas unilaterales que responden, a menudo, a la primacía de intereses domésticos, a las convulsiones financieras que han afectado a la subregión; también hay dudas sobre el liderazgo y el verdadero interés de Brasil en el proceso. Al escepticismo también contribuye la crisis de la CAN, con una estructura institucional desacreditada por su escasa eficacia, compromisos políticos que se incumplen, y países que, en proceso de «refundación» de sus estructuras, se suman a modelos «bolivarianos» alejados de los consensos de los quince años anteriores. Finalmente, inciden las ofertas de negociación de actores externos, como Estados Unidos y la UE, que están poniendo a prueba la cohesión interna de estos grupos.

A la hora de explicar la crisis de la integración regional, gozan de cierta popularidad los argumentos del «socio renuente», aludiendo a los países que, en cada grupo, definen el «mínimo común denominador» o eluden el cumplimiento de los compromisos de integración; al «disgregador externo», en referencia a Estados Unidos y los tratados bilaterales de libre comercio con países concretos promovidos tras el bloqueo del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA); o al «actor desestabilizador», en referencia a las políticas impulsadas por el Gobierno de Venezuela. Aun cuando

estos tres argumentos parecen plausibles, la crisis de la integración parece responder a causas más complejas y profundas. En este capítulo se plantearán varias hipótesis explicativas referidas tanto a los procesos económicos, como a la dimensión institucional, a las relaciones externas, y las visiones en disputa, en las que el factor ideológico tiene cierta relevancia.

El primero de esos factores es el agotamiento de la estrategia de integración del «regionalismo abierto». A mediados de la década de los años noventa, la CEPAL, el BID o el Banco Mundial detallaron las condiciones y políticas necesarias para que la integración regional, conforme a este modelo, pudiera generar mejoras en la eficiencia y la productividad, y contribuir positivamente a los procesos de desarrollo a través de la transformación y la modernización productiva (CEPAL, 1994: 19; Burki *et al.*, 1998: 3-11; y BID, 2002: 3). Según CEPAL, esas políticas incluían, obviamente, una amplia liberalización intragrupo, con modalidades de integración más profundas que las del «viejo» regionalismo. Abarcarían la liberalización de bienes, servicios y capitales, suprimiendo tanto las barreras arancelarias como no arancelarias, y la eliminación, aunque fuera parcial, de barreras físicas, fiscales, y de otra índole, ya que obstaculizan la competencia y la libre circulación efectiva, lo que supone importantes efectos de coste y, por ende, dañan la competitividad. Por otra parte, aunque el regionalismo abierto se basa en bajos niveles de protección, la apertura a terceros no debía impedir la existencia de un componente preferencial regional, especialmente allí donde se desee promover economías de escala y otros efectos dinámicos de la integración.

El inventario de políticas incluía también la adopción de reglas comunes en materia de origen, servicios, inversiones, salvaguardas, propiedad intelectual, o contratación pública; una política de competencia; una política comercial común ante terceros —o, al menos, coordinada—, para evitar que los múltiples compromisos adquiridos por los estados miembros generen un entramado de compromisos excesivamente complejos, e incluso contradictorios; la convergencia macroeconómica, en particular en lo referido a los equilibrios internos y la política fiscal y monetaria. Además, un proceso de integración que pretenda favorecer la incorporación de progreso técnico,

la transformación productiva, o la reducción de determinados costes u obstáculos no comerciales a la integración, requerirá políticas sectoriales en diversos ámbitos, como los transportes, la energía, o la innovación tecnológica, protagonizadas por actores públicos y privados. Finalmente, no deberían obviarse las políticas para afrontar las asimetrías entre los socios y mejorar la cohesión social y territorial, o, al menos, no empeorarla.

La dimensión institucional y política no debiera obviarse. Todo ello demandaría un marco institucional y normativo que permita gobernar el proceso de manera eficaz. Cada estadio de la integración plantea distintos requerimientos al respecto: una zona de libre comercio puede subsistir con instituciones intergubernamentales, pero éstas no permiten sostener un esquema de integración más avanzado, que puede verse paralizado por acuerdos no vinculantes, por el uso exclusivo de la regla de la unanimidad, y en general, por los procedimientos propios del intergubernamentalismo.

Un examen de los distintos procesos subregionales revela que en realidad la estrategia del «regionalismo abierto», al menos en la exigente descripción de CEPAL, se ha aplicado de forma parcial y selectiva, o bien se ha optado por modalidades más cercanas a la ortodoxia neoliberal. En particular, se ha puesto más énfasis en lo que Jan Tinbergen llamó la «integración negativa», es decir, la liberalización comercial intragrupo, que en la «integración positiva», centrada en las políticas comunes y la construcción de instituciones. Además, en cuanto a la «integración negativa», el resultado ha sido desigual: se ha logrado eliminar los aranceles y otras medidas «visibles» a la libre circulación, pero persisten barreras no arancelarias y de otra índole. Respecto a las uniones aduaneras, los resultados, como se ha indicado, son desiguales. En todos los grupos, la liberalización de los servicios, el mercado de contratación pública o las inversiones ha tenido menor alcance y/o ha sido más tardía⁴.

⁴ Si, por analogía, se utiliza el caso europeo se observa que los avances en la integración negativa pueden ser substanciales si existe un órgano independiente que la promueve, se adoptan reglas imperativas, y existe un tribunal eficaz en caso de incumplimiento, lo que en los casos latinoamericanos no se ha dado. Véase Scharpf (1999: 59).

Esa opción intergubernamental explica también las dificultades para avanzar en la agenda de la «integración positiva». A menudo, se ha considerado a la liberalización comercial, sea intragrupo o respecto al exterior, como un sustituto de la política de desarrollo. No se ha explotado el potencial de la integración en campos como la infraestructura física, las políticas de ciencia y tecnología, innovación y desarrollo productivo, desarrollo regional, o energía, como sugieren los estudios que destacan los elevados costes generados por las carencias en infraestructura regional (Calderón y Servén, 2003; Fay y Morrison, 2005; Mesquita, 2007), o los (infrecuentes) ejemplos en contrario, como el exitoso proyecto de interconexión eléctrica regional en Centroamérica⁵. Estas insuficiencias han sido muy marcadas en relación al problema de las asimetrías, o la agenda social y laboral, que con la excepción de MERCOSUR, ha sido muy débil.

La evolución del comercio intrarregional pone de manifiesto los logros y limitaciones del regionalismo abierto. En los años noventa, éste creció a ritmos superiores a los del comercio total, lo que pone de manifiesto que la integración tuvo efectos positivos en términos de creación de comercio. A partir de 2000 esa tendencia cambió en

⁵ El proyecto Sistema de Interconexión Eléctrica para América Central (SIEPAC) supone la construcción de una línea de transmisión eléctrica de 230 kilovoltios desde Guatemala a Panamá y Colombia, de 1.830 kilómetros de extensión, con una capacidad de transporte de unos 300 MW, y conexiones a subestaciones transformadoras y a las redes nacionales de los países participantes, a través de una empresa regional de gestión de la red (Empresa Propietaria de la Red, EPR), un mercado mayorista regional de electricidad y el correspondiente marco regulador común. El proyecto, cuyos estudios de viabilidad se iniciaron a finales de los años ochenta, comenzará a operar en 2010 permitiendo importantes ganancias de eficiencia en la generación y uso de la energía eléctrica, y una importante reducción de emisiones de CO₂. En una fase posterior, el SIEPAC se extenderá a México. El Sistema también incluye la «Autopista Mesoamericana de la Información», una red de cable de fibra óptica de 65.000 kilómetros, cuya espina dorsal es el tendido de líneas del SIEPAC, que permitirá el desarrollo de las telecomunicaciones en la región. El SIEPAC se ha financiado con créditos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) y fondos de donantes externos, como España. Junto a las eléctricas nacionales de Centroamérica, participan otras empresas públicas y privadas como ISA, de Colombia, Endesa, de España, y la Comisión Federal de Electricidad, de México.

el caso de la CAN y MERCOSUR, donde se han registrado retrocesos en cuanto a la participación del comercio intrarregional, que en parte responden a las medidas unilaterales adoptadas tras las crisis financieras de 1998 y 2001, y al aumento de las exportaciones a Asia⁶. Las cifras acumuladas para América Latina y el Caribe muestran que entre 1990 y 2008 el comercio intrarregional aumentó en términos absolutos, aunque se ha estancado, o crece menos en términos relativos. En los países que integran la ALADI, en ese periodo el valor en dólares corrientes de las exportaciones intragrupo se multiplicó por 10, y el porcentaje del comercio intraregional pasó del 12% al 16% del total. En Centroamérica también se multiplicó por 10, pasando del 14% al 18% de las exportaciones totales del grupo. En la CAN se multiplicó por 12, aunque partiendo de niveles muy bajos, pasando del 4% al 10% de las exportaciones del grupo, y en MERCOSUR, donde el comercio intrarregional pasó del 8% al 25% entre 1990 y 1998, para situarse después en torno al 15% del total⁷. Pese a estos indicadores positivos, el comercio intrarregional sigue siendo una proporción relativamente baja del comercio total, si se compara con otros grupos y tiende a ser altamente procíclico, como ilustra la «doble crisis» de MERCOSUR de 1998-2001, y la crisis económica de 2009: en el primer semestre de ese año las exportaciones totales de América Latina se redujeron un 25%, pero el comercio intrarregional cayó un 33%.

Hay que considerar, además, que una parte apreciable de las exportaciones extrarregionales se han concentrado en los productos primarios con menor valor agregado, en particular hacia la UE,

⁶ La creciente importancia de Asia y en particular de China como socio comercial de América Latina es uno de los factores de cambio más destacados para las economías y las modalidades de inserción internacional de la región. En 2008 China era ya uno de los dos primeros mercados de exportación para seis países latinoamericanos (Argentina, Brasil, Chile, Perú, Costa Rica y Cuba), y se situaba entre los cinco primeros para 10 países latinoamericanos. Como origen de importaciones, se encontraba entre los dos primeros para cinco países de la región, y entre los cinco primeros para 23 países latinoamericanos. Además, con motivo de la crisis económica de 2009, las exportaciones latinoamericanas a China han sido las que menos han descendido. Véase CEPAL (2009: 33).

⁷ Datos procedentes de CEPAL (2009: 87).

aunque este tipo de productos se han mostrado más dinámicos de cara a los mercados asiáticos. En los mercados intra e interregionales, por el contrario, la mayor parte de las exportaciones son manufacturas con mayor valor agregado, y aunque es menor que en otros grupos regionales, tiene más peso el comercio intraindustrial, lo que contribuye al desarrollo de cadenas productivas, y las pequeñas y medianas empresas (Devlin y Ffrench-Davis, 1998; ALADI, 2000a y 2000b; y Benavente, 2002). Ahora bien, algunos estudios muestran que el comercio inter e intrarregional está dominado por manufacturas menos dinámicas y con tecnología baja y media (Benavente, 2002).

Este hecho plantea una visible paradoja: el modelo de integración del regionalismo abierto se ha basado, precisamente, en la desgravación arancelaria. ¿Por qué, entonces, no crece más el comercio intrarregional? Varias causas parecen explicarlo: la persistencia de un patrón exportador especializado en productos primarios —que la fuerte demanda asiática está alentando—, la escasa complementariedad de las economías latinoamericanas, el menor peso del comercio intrafirma e intraindustrial derivado de la escasez de cadenas productivas transnacionales, los elevados costes de transporte derivados de la falta de infraestructura física, la inestabilidad macroeconómica, la persistencia de barreras no arancelarias, y el recurso a las medidas unilaterales en caso de crisis.

El segundo de estos factores concierne a las instituciones. Se ha conformado un «regionalismo ligero» caracterizado por el intergubernamentalismo. En nombre de la soberanía nacional y el rechazo a crear burocracias onerosas, la región se ha caracterizado por el rechazo a la atribución de competencias soberanas a órganos comunes a la toma de decisiones por mayoría, o a la existencia de un derecho de la integración de carácter imperativo. En otras palabras, a la supranacionalidad. Ello priva a los procesos de integración de mecanismos decisorios, de legitimación y de control adecuados, erosionando su eficacia y credibilidad. Un ejemplo revelador es el que ofrece un estudio que muestra que en el periodo de 20 años considerado (de 1987 a 2006) Centroamérica celebró 126 cumbres presidenciales; es decir, 6,3 al año, si bien el promedio se eleva a 11 reuniones anuales de 2000 a 2006. En ese periodo, las reuniones ge-

neraron 247 mandatos, de los que se había cumplido el 54% —la cifra se eleva al 92% si se incluyen los que se encontraban «en proceso»—, el 85% no tenían plazos precisos y en el 25% no existía ninguna institución encargada de su cumplimiento (Secretaría General del SICA, 2006).

La debilidad de las instituciones y las políticas también contribuye a explicar la vulnerabilidad externa de los esquemas de integración. La experiencia de las crisis recientes revela que éstos no cuentan con mecanismos capaces de impedir medidas unilaterales —devaluaciones, instrumentos de defensa comercial, uso indebido de reglamentos técnicos o sanitarios...—, que inducen un comportamiento procíclico en los flujos comerciales, dañan a los socios regionales y agravan las asimetrías y las desigualdades en la distribución de sus costes y beneficios, restando apoyo social a los procesos. La «doble crisis» de MERCOSUR, causada por la crisis brasileña en 1998, y argentina en 2001, ilustraría estos problemas. Paradójicamente, al mismo tiempo que se han adoptado medidas unilaterales que dañan el proceso de integración, en los órganos regionales, al más alto nivel, se acuerdan nuevos compromisos políticos estableciendo metas integracionistas aún más ambiciosas, que tampoco se cumplen. El resultado de esa «huida hacia adelante» es generar incertidumbre, y dañar la credibilidad de los grupos regionales ante terceros, que tienden a mostrarse cada vez más escépticos de cara a esos compromisos (CEPAL, 2002: 99-100).

Pero la debilidad y la falta de eficacia de las instituciones regionales es más un síntoma que una causa: se relaciona con el marcado nacionalismo y la concepción «westfaliana» o tradicional de la soberanía que caracteriza a la cultura política latinoamericana. Esa concepción recorre toda la región, y en algunos casos, se reconoce formalmente en la Constitución de algunos países. En términos políticos, se explica por la necesidad de preservar cierto margen de maniobra en la política nacional y la defensa de los intereses nacionales frente a los países vecinos, especialmente cuando existen marcadas asimetrías de tamaño, poder y riqueza, como ocurre en MERCOSUR (Christensen, 2007). Así, los países pequeños y medianos se escudan en el principio de soberanía y el poder de veto ante Brasil, y el coloso regional también recurre a este argumento para no

aceptar que los más pequeños puedan reducir su margen de autonomía. La historia de las relaciones de vecindad, no siempre armoniosa, indica que esa es una posición prudente, aunque podría alegarse que un sistema decisorio supranacional basado en una cuidadosa ponderación de voto podría satisfacer esas preocupaciones y, al tiempo, asegurar mayor eficacia.

Hay que señalar, no obstante, que a menudo las actitudes nacionalistas contrarias a la integración han sido una coartada ideológica para justificar el rechazo de las élites nacionales a las instituciones internacionales y a sus lógicas tecnocráticas, que pudieran limitar su influencia en los gobiernos, o legislar en contra de intereses particulares. Aunque la liberalización y la existencia de normas imperativas es vista con desconfianza por grupos empresariales «rentistas» u oligopólicos, el rechazo a la liberalización o a las normas comunes también han estado presentes en sectores sindicales o campesinos, en cada caso con los acentos y matices propios de cada uno de ellos.

Ello ha dado origen a entramados institucionales en los que a menudo la forma prevalece sobre la función. El caso de los parlamentos regionales es el más visible, dado que se han constituido sin otorgarles competencias reales en el proceso de formación de normas, de toma de decisiones, o de control político. A la postre, todo parece depender de los jefes de Gobierno, en un modelo marcadamente presidencialista. En las cancillerías latinoamericanas se dice a menudo «no queremos una burocracia como la de Bruselas», pero la experiencia parece indicar que hay algo peor: no tenerla; o tener algo parecido a esa burocracia, y no otorgarle ni las competencias, ni los recursos necesarios para actuar eficazmente. En cualquier caso, la referencia a «Bruselas» permite recordar que la eficacia de las normas y las políticas comunes depende, en gran medida, de las instituciones nacionales. Por ello, incluso si se contara con un derecho de la integración y con instituciones regionales efectivas, la debilidad institucional y los problemas de gobernabilidad de parte de los países de la región serían, como lo son ahora, uno de los principales obstáculos en la construcción de grupos regionales viables.

Finalmente, el examen de los instituciones de la integración no debe limitarse a su eficacia. También se ha de considerar su legiti-

midad y «calidad» democrática. Desde un punto de vista político se suele subrayar la «doble legitimidad» que caracteriza a órganos de la integración en los que se dan cita tanto los representantes de la rama ejecutiva de gobiernos democráticamente electos, y por otro, se han establecido órganos parlamentarios, sean representantes electos de los parlamentos nacionales, o electos por sufragio universal y directo. Si existiera atribución de competencias a órganos comunes y un proceso decisorio conducente a un ordenamiento jurídico común —es decir, supranacionalidad—, la necesidad de parlamentos de la integración debiera estar fuera de discusión. Sin embargo, estos órganos se encuentran al margen del proceso decisorio, que al ser de carácter intergubernamental, está dominado por los ejecutivos, y ello se ha traducido en serios problemas de legitimidad e imagen para algunos de estos órganos. A ello hay que sumarle la debilidad, o ausencia, de marcos institucionalizados de participación de la sociedad civil y la debilidad de lo que podría denominarse la «dimensión ciudadana» de la integración (Serbín, 2007).

III.2. *Los dilemas de la inserción externa y los acuerdos «sur-norte»: Del regionalismo abierto a la integración con Estados Unidos y la UE*

La ampliación de las opciones extrarregionales es el tercer factor a considerar. A diferencia de lo ocurrido a principios de los años noventa, América Latina se ve confrontada con un mundo con más opciones múltiples, pero también con mayor incertidumbre. En palabras de Félix Peña (2005: 192): «los países tienden a posicionarse en múltiples tableros de ajedrez al mismo tiempo, un verdadero juego de simultáneas entablando en cada una de ellos coaliciones que no necesariamente se reflejan en los otros». Se participa simultáneamente en negociaciones comerciales multilaterales, plurilaterales y bilaterales, cuyo resultado es incierto, en una estrategia que trata de reducir el riesgo y la incertidumbre en materia de acceso a los mercados externos. Este «regionalismo disperso» debilita la cohesión interna de la integración e impide su profundización. Supone

compromisos extrarregionales que en ocasiones son contradictorios con la integración, en particular en materia arancelaria o de normas de origen. Por ello, aunque la crisis de la integración es anterior y distinta a los acuerdos «sur-norte», éstos han contribuido a agravarla. El *spaghetti bowl* resultante, según la conocida expresión de Jagdish Baghwatti, hace aún más perentoria la convergencia de normas entre distintos grupos, en especial en el proceso de conformación de Área de Libre Comercio Sudamericana (ALCSA). Como se indicará, a la larga los acuerdos sur-norte y la integración regional, en su forma actual, son incompatibles, y ello plantea un dilema fundamental para América Latina: si se opta por los acuerdos comerciales con los países más avanzados como marco básico para su inserción internacional —como ya han hecho México y Chile con sus respectivos acuerdos con Estados Unidos y la UE—, o con los países asiáticos, será necesario dar un nuevo contenido y enfoque a la integración regional, o ésta se tornará irrelevante (Durán y Maldonado, 2005).

Desde el año 2000, se observa un fuerte incremento de los acuerdos «sur-norte» firmados o en proceso de negociación. Esta tendencia se observa, en particular, en Estados Unidos, pionero en este proceso con el TLCAN, y que tras el fracaso del proceso del ALCA ha promovido acuerdos bilaterales o subregionales, como el CAFTA-RD o los acuerdos bilaterales con Perú y Colombia; y en la UE, con los acuerdos ya firmados con México y Chile, el que se firmó en diciembre de 2007 con los países del Caribe, y los denominados «Acuerdos de Asociación» que negocia con los otros grupos subregionales.

Varios son los factores que explican esta tendencia. Primero, tanto Centroamérica como los países andinos y del Caribe se beneficiaban de preferencias comerciales no recíprocas para acceder a los mercados de Estados Unidos y la UE. Sin embargo, las reglas de la OMC referidas a este tipo de preferencias exigían su sustitución, o bien por preferencias generales no discriminatorias, o por acuerdos de libre comercio de carácter recíproco. Segundo, la incertidumbre respecto a las negociaciones de la Ronda de Doha y los propios acuerdos de integración aconsejaban abrir otras opciones de negociación. Tercero, estos acuerdos podrían proporcionar acceso

garantizado a los mercados de Estados Unidos y la UE, eliminando la incertidumbre inherente a las preferencias comerciales en vigor, dado su carácter unilateral, y constituirían, por ello, un poderoso estímulo a la inversión extranjera. Cuarto, estos acuerdos «sur-norte» tienen una cobertura más amplia y compromisos de liberalización más profundos que los acuerdos de integración «sur-sur». Esto supone marcos normativos más amplios e imperativos que los definidos por las normas nacionales y regionales, por lo que ofrecen más seguridad jurídica a los inversores. Adicionalmente, establecen un entorno con mayores incentivos para la competitividad y la eficiencia, y son la base de estrategias «radiales» más abiertas y flexibles para la inserción internacional.

Sin embargo, a la hora de valorar estos acuerdos también se deben tener presentes sus costes. Como instrumentos de derecho internacional, priman sobre las normas internas, lo que puede generar mayor estabilidad y confianza a los actores externos, pero también suponen menor autonomía de cara a las políticas de desarrollo (Gill, 1995 y 1998). Además, debido a la naturaleza asimétrica de las negociaciones, pueden dar lugar a resultados desequilibrados a favor de los países avanzados. Si no se tiene en cuenta el impacto de la liberalización y los costes del ajuste, tanto en el diseño del acuerdo como en las políticas internas que los países firmantes habrán de adoptar una vez estén en vigor, el precio a pagar en términos de capacidad productiva, empleo y exclusión social puede ser elevado⁸. Los defensores del libre comercio suelen menospreciar estos riesgos, pero la experiencia del único acuerdo «sur-norte» en vigor por un largo periodo, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), obliga a ser cauteloso. Las evaluaciones del TLCAN registran efectos negativos, que pueden ser atribuidos a que no se contempló el problema de las asimetrías⁹. El gobierno de Estados Unidos rechazó, por principio, financiar ningún «paquete» compensatorio, y el Gobierno mexicano no aprovechó

⁸ Para el caso del TLC Perú-Estados Unidos, véanse, por ejemplo Fairlie *et al.* (2006) y Oxfam (2006).

⁹ Véanse, entre otros, Hufbauer *et al.* (2003); Audley *et al.* (2003); Lederman *et al.* (2003); Kose *et al.* (2004); Dussel (2006); y Reid (2006).

los periodos transitorios otorgados para aplicar políticas activas para promover la transformación productiva y la competitividad. Aunque han aumentado las exportaciones y la inversión externa, el TLCAN no ha generado las elevadas tasas de crecimiento anunciadas; el aumento neto del empleo ha sido reducido, y las disparidades de renta entre el norte y el sur de México han aumentado. Como conclusión, aunque México está mejor con el TLCAN que sin él, eso no lo hace bueno, y el TLCAN ha sido un mal sustituto de la política de desarrollo que México debiera haber adoptado. Todo ello arroja enseñanzas valiosas para otros países que están negociando o han de aplicar TLC de este tipo.

En cuanto a la integración regional, la opción por un modelo de «integración profunda» sur-norte plantea dilemas difíciles de soslayar. Pueden generar efectos discriminatorios en relación a los socios regionales, erosionando los incentivos económicos de ésta. Además, como se indicó anteriormente, la cobertura de estos acuerdos es más amplia, y las normas y los procedimientos de solución de disputas más imperativos, por lo que las normas regionales pueden tornarse irrelevantes. Esto, sin embargo, no significa que la integración deje de tener importancia. A corto plazo, los distintos grupos regionales habrán de adaptar y armonizar sus normas en relación a estos acuerdos, lo que también puede facilitar su convergencia (Rosales, 2008: 33-66); y por otra parte, puede promover un desplazamiento de la integración hacia la agenda de la integración «positiva», y la promoción de políticas comunes en materia de comunicaciones, energía, ciencia y tecnología, y apoyo a la competitividad y la transformación productiva.

III.3. *Un balance final*

Este balance no debiera conducir a la errónea conclusión de que el regionalismo abierto no ha contribuido al progreso de la integración regional o a menospreciar su legado en cuanto a los objetivos de desarrollo económico y social de la región. El acceso a los mercados regionales es en la actualidad un importante activo económico, que ha de ser preservado. Más bien, de lo que se trataría es de

partir de esos resultados en materia comercial, para ampliar el alcance de las estrategias de integración. En un balance de la experiencia del «regionalismo abierto» latinoamericano, la CEPAL señala expresamente:

La fragmentación de la producción y la hipersegmentación de los mercados globales se manifiestan conjuntamente con una profundización de los procesos de integración regionales. Por ello [...] es clave fortalecer la integración regional, sobre todo si se tiene en cuenta que el comercio intrarregional favorece la diversificación exportadora, beneficia en mayor medida a las pequeñas y medianas empresas y trae aparejado más valor agregado que el comercio dirigido al resto del mundo. Asimismo, el marco regional permitiría impulsar las incipientes cadenas regionales de producción y compartir y potenciar el proceso de innovación. Para tal fin es necesario ampliar los esquemas de integración existentes y abarcar nuevas áreas (como los servicios, las compras gubernamentales, la infraestructura y las investigaciones en áreas específicas), mejorar el marco institucional estableciendo reglas claras e implantar mecanismos más amplios de integración regional, en un marco de reconocimiento de las asimetrías y del establecimiento de mecanismos de compensación a favor de los países de menor desarrollo relativo. Además, la integración de las economías regionales permite negociar mejor en un escenario internacional que se caracteriza por la existencia de barreras de todo tipo al comercio de productos agrícolas, que incluyen el escalonamiento arancelario en los países desarrollados y en las nuevas economías emergentes de Asia [CEPAL, 2008: 325].

IV. EL REGIONALISMO «POSTLIBERAL» EN AMÉRICA LATINA: ¿UN NUEVO CICLO DE POLÍTICAS DE INTEGRACIÓN?

La crisis de la integración regional y del modelo del «regionalismo abierto» coincide con una nueva oleada de propuestas que apuntan a una redefinición del regionalismo y la integración regional. A pesar de tener importantes diferencias en su diseño y objetivos, estas propuestas tendrían los siguientes rasgos comunes:

- a) Expresan un «retorno de la política» a las relaciones exteriores y la política de desarrollo, con una menor atención a

la agenda económica y comercial que ha dominado ambas políticas en los últimos años, lo que no es ajeno a la llegada al poder de distintos gobiernos de izquierda, al tono marcadamente nacionalista de esos gobiernos, y a los intentos de ejercer un mayor liderazgo en la región por parte de algunos países, en particular Venezuela y Brasil.

- b) También expresan el retorno de la «agenda de desarrollo», en el marco de las agendas económicas del «postConsenso de Washington», con políticas que pretenden distanciarse de las estrategias del regionalismo abierto, centradas en la liberalización comercial.
- c) Expresan el «retorno del Estado» a la política, en particular en lo referido al desarrollo económico y social y las relaciones exteriores, a través de un mayor papel de los actores estatales, frente al protagonismo de los actores privados y las fuerzas del mercado del modelo anterior.
- d) Por ello, la búsqueda de autonomía —frente al mercado, en lo concerniente a la política de desarrollo; frente a Estados Unidos y otros actores externos, en lo que atañe a la política exterior— constituye un objetivo expreso del «regionalismo postliberal».
- e) Un énfasis mayor en la agenda «positiva» de la integración, centrada en la creación de instituciones y políticas comunes y en una cooperación más intensa en ámbitos no comerciales, lo que, como se indicará, ha dado lugar a la ampliación de los mecanismos de cooperación sur-sur, o la aparición de una agenda renovada de paz y seguridad.
- f) Mayor preocupación por las dimensiones sociales y las asimetrías en cuanto a niveles de desarrollo, y la vinculación entre la integración regional y la reducción de la pobreza y la desigualdad, en un contexto político en el que la justicia social ha adquirido mayor peso en la agenda política de la región.
- g) Mayor preocupación por los «cuellos de botella» y las carencias de la infraestructura regional, con el objeto de mejorar la articulación de los mercados regionales y, al tiempo, facilitar el acceso a mercados externos.

- h) Más énfasis en la seguridad energética y la búsqueda de complementariedades en este campo.
- i) La búsqueda de fórmulas para promover una mayor participación de actores no estatales y la legitimación social de los procesos de integración.

En no pocos de estos rasgos característicos se expresa el rechazo latinoamericano a las políticas neoliberales del Consenso de Washington, que algunos líderes de la región identifican expresamente con el «regionalismo abierto» y con grupos como el MERCOSUR y la CAN, considerados «neoliberales». En la particular narrativa de algunos sectores de izquierda en América Latina, neoliberalismo y globalización son sinónimos, y ambos procesos, que se han traducido en un debilitamiento del Estado y de la capacidad de las políticas estatales para promover el desarrollo, habrían sido impuestos desde el exterior a través de instituciones como el Banco Mundial o el FMI, y la integración regional existente es expresión clara de ese proceso. Esa visión de la globalización y de la integración regional, marcadamente negativa, reclama una estrategia defensiva basada en el retorno a un Estado fuerte y eficaz.

Por ello, la integración regional se redefine en parte como estrategia al servicio de ese «Estado desarrollista», y no como instrumento para gestionar la globalización, mejorar su gobernanza, o ser el marco de políticas regionales proactivas para mejorar la posición de cada país en ese proceso partiendo de una visión más equilibrada de la globalización que no se reduce a la lectura antineoliberal vigente en la región. Ello ha alentado discursos y políticas neonacionalistas y la consiguiente revalorización del principio de soberanía en algunos países latinoamericanos. Como se señaló, las tensiones entre nacionalismo y regionalismo no son nuevas en la región, pero el neonacionalismo que caracteriza al nuevo ciclo político plantea, de nuevo, dilemas difíciles de eludir para la construcción de instituciones y marcos regionales efectivos, y esos dilemas ya se observan en las nuevas propuestas de integración que recorren la región (Christensen, 2007).

Estos elementos, aunque característicos del momento político que viven muchos países de América Latina, guardan relación o ex-

presan tendencias más amplias. En otras regiones y países, el «retorno al Estado» también es visto como mecanismo defensivo frente a la globalización y sus consecuencias negativas como la crisis económica de 2009. En ese contexto, la integración se redefine en términos de soberanía nacional, y/o como instrumento para apuntalar la gobernabilidad interna de los países partícipes. En la Unión Europea, las vicisitudes del Tratado de Lisboa y el rechazo popular a la profundización de la integración también reúne a sectores que la consideran un instrumento de la globalización neoliberal, tanto a la izquierda como la derecha del espectro político. El «nacionalismo energético», a menudo justificado por preocupaciones de seguridad, se encuentra hoy presente en todo el mundo, incluso en Estados Unidos, aunque los acentos y matices puedan ser distintos. El retorno del Estado y de una mayor confianza en sus capacidades reguladoras se extiende conforme se acumulan las «fallas de mercado» a escala global, siendo la crisis económica de 2008-2009 la última y una de las más graves manifestaciones de dichas «fallas».

En la particular realidad de América Latina, todos estos elementos han contribuido a la aparición de distintas propuestas que podrían caracterizarse como «postliberales» por tratar de trascender el modelo del regionalismo abierto (Chacón, 2004; Motta y Ríos, 2007; Sanahuja, 2010). Serían, en particular, la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América-Tratado Comercial de los Pueblos (ALBA-TCP), y la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). Ambas expresan una determinada lectura del regionalismo «anti» o «post» liberal, pero ninguna de las dos puede ser considerada una iniciativa de integración en el sentido clásico del término. Dado que estas propuestas coexisten con los acuerdos «sur-norte», y el decantamiento de algunos países hacia estrategias radiales (*hub and spoke*) de inserción internacional, no puede hablarse aún de una nueva etapa de la integración regional, como la que se dio a partir de 1990 bajo los parámetros del «regionalismo abierto» (Arenal 2009b). A lo sumo, el momento actual podría ser caracterizado como un periodo de transición, sin modelos claros, un mayor grado de politización de las agendas y, como consecuencia, más dificultades para generar consensos. En todo caso, tan sólo cabe señalar

como tendencias claras la articulación, por un lado, de un espacio norteamericano de integración, en el que se inscriben México y los países centroamericanos, basada en tratados de libre comercio (TLC) y en iniciativas como el Plan Puebla-Panamá. Ésta se extendería hacia algunos países sudamericanos que también tratan de fortalecer sus relaciones económica con Asia (Fairlie, 2007; Valladão, 2007; Tussie, 2008). Por otro lado, aparecería un área sudamericana, liderada por Brasil, que se enfrenta a serios obstáculos debido a las limitaciones de ese liderazgo, a la rigidez de su base económica, el MERCOSUR, para permitir estrategias individuales más orientadas hacia Asia, a las dificultades que plantea el ALBA-TCP, el proyecto más ideologizado, y las limitaciones inherentes al marco político institucional de esta opción, la Unión Sudamericana de Naciones (UNASUR) (Cienfuegos y Sanahuja, 2010).

V. EL ALBA-TCP Y LA REDEFINICIÓN «BOLIVARIANA» DE LA INTEGRACIÓN

V.1. *Política e ideología como fundamentación del ALBA-TCP*

En los primeros años de presidencia de Hugo Chávez, la política exterior venezolana estuvo marcada por cierto continuismo en lo referido al apoyo a la integración regional, en el marco de la CAN, y a la búsqueda de mayor autonomía en la política exterior. Esta política, sin embargo, se torna más proactiva e ideologizada a partir del triunfo del presidente Chávez en el referéndum revocatorio de 2004, un acontecimiento que supone un punto de inflexión (Romero, 2006; González, 2007). La formulación de un «nuevo mapa estratégico» en noviembre de ese año, y la deriva hacia el «socialismo del siglo XXI» conducen a una nueva matriz de política exterior de fuerte impronta presidencial, que además va a desarrollarse en el contexto favorable del ciclo alcista de los precios del petróleo. Esa política ha pretendido promover un sistema multipolar y, con ello, establecer contrapesos a la pretensión de la administración Bush de establecer un sistema internacional hegemónico. En ese marco,

otro objetivo estratégico ha sido establecer un proyecto alternativo de integración, que en diciembre de 2004 se plasmaría en la creación de ALBA, y desarrollar una estrategia petrolera basada en Petrocaribe y Petroamérica (Harnecker, 2004; Presidencia de la República Bolivariana de Venezuela, 2007).

De una manera sintética, el proyecto bolivariano de política exterior pretende, en primer lugar, construir una «nueva geopolítica internacional», basada en un «mundo multipolar» frente a Estados Unidos. En segundo lugar, en relación al objetivo anterior, se pretende construir un «bloque de poder sudamericano» basado en el principio de soberanía, capaz de entablar relaciones «sur-sur» con África y Asia¹⁰. Venezuela, como «potencia energética mundial» habrá de articular iniciativas de integración de la energía con otros países de la región, que habrán de servir a ese objetivo. Esa «integración alternativa» ha de trascender la concepción «neoliberal» o «mercantil» de la integración, funcional a los intereses de las burguesías nacionales y las empresas transnacionales. Esa integración alternativa promoverá el «comercio justo» eliminando las asimetrías y buscando el equilibrio de las partes; y estará basada en los principios de cooperación, complementariedad, solidaridad y reciprocidad, así como en el respeto de la soberanía de cada país. En particular, el Plan de Desarrollo 2007-2013 especifica que para ello se impulsará la construcción de un «nuevo MERCOSUR», el impulso «selectivo» del ALBA a partir del «eje» Venezuela-Cuba-Bolivia, y la autonomía financiera, mediante un «sistema financiero del sur». En textos posteriores se precisa esta estrategia, identificando tres vectores de integración en América Latina y el Caribe: la «visión convencional», basada en la convergencia del MERCOSUR y la CAN conforme a las reglas del mercado; los países «opuestos a la integración», firmantes de TLC con Estados Unidos; y la «propuesta alternativa» del ALBA, que aspira a «trascender» el MERCOSUR y la CAN. Finalmente, el proyecto bolivariano busca promover la «Diplomacia de los Pueblos» aludiendo a la incorporación de los movimientos sociales,

¹⁰ La teorización sobre los bloques de poder se basa, en parte, en Dieterich (2007). Véase también Burgos (2007).

como complemento, más que como sustituto de la diplomacia tradicional.

La propuesta bolivariana, sin embargo, es ambigua en lo que se refiere al modelo de integración económica que se persigue. El rechazo a la apertura comercial intragrupo por ser considerada «neoliberal» supone un desafío frontal a las concepciones clásicas de la integración, ya que sin libre circulación de factores quedan vacías de contenido, pero al tiempo, no se define con claridad un modelo alternativo, ni en la teoría ni en las políticas. En algunos textos oficiales se alude al neoestructuralismo de CEPAL (Instituto Pedro Gual, 2007: 8, 22), pero ello oscurece más que aclara esta cuestión. Precisamente en ese enfoque se basaron las estrategias que, al menos en sus objetivos, se plasmaron en el MERCOSUR y la CAN, y ese enfoque parece ser el fundamento de la estrategia de Brasil hacia UNASUR (Burges, 2007: 1.348). La propuesta bolivariana tiene una posición igualmente ambivalente hacia esos grupos, que cuestiona sin llegar a rechazarlos. En su propia retórica, pretende «trascenderlos». La práctica del ALBA no resuelve este interrogante. A la hora de suprimir o reducir aranceles en el seno del ALBA o el TCP, sus miembros, incluyendo Venezuela, han respetado las obligaciones contraídas en sus respectivos acuerdos regionales, como la CAN, CARICOM o MERCOSUR, al que Venezuela se ha adherido.

V.2. *¿Integración o cooperación sur-sur? El ALBA y sus instrumentos*

Pese a su retórica integracionista, en realidad la Alianza Bolivariana de los Pueblos de América-Tratado Comercial de los Pueblos (ALBA-TCP) es sobre todo un proyecto político y una estrategia de cooperación «sur-sur» más que una complementariedad económica que no sería imaginable sin el petróleo venezolano (Correa, 2005; Altmann, 2007). Se ha desplegado a través de una «diplomacia de cumbres» de alto perfil político y mediático, basada en la afinidad ideológica, que no pretende integrar el espacio económico de sus miembros. Sus orígenes se encuentran en las

declaraciones del presidente Chávez en la III Cumbre de la Asociación de Estados del Caribe, en diciembre de 2001, pero su lanzamiento definitivo tiene lugar, como se indicó, en el marco de la «nueva etapa» de la política exterior venezolana iniciada en 2004. La I Cumbre del ALBA, el 14 de diciembre de 2004, dio origen a esta iniciativa con la participación de Cuba y Venezuela. En abril de 2006 se sumó Bolivia; en enero de 2007, Nicaragua; en enero de 2008, Dominica; en agosto de ese mismo año, Honduras —que tras el golpe de Estado de 2009 se retira—, y en junio de 2009, Ecuador.

En el proceso de cumbres se observa que la agenda política ha ido adquiriendo mayor relevancia y los países miembros, particularmente Cuba y Venezuela, han empezado a introducir cuestiones de política exterior ajenas a la agenda de cooperación económica, como el conflicto de Colombia, o la propuesta de 2008 de constituir una alianza defensiva. Como se indicó, en materia comercial se ha recurrido antes a mecanismos de trueque y de compensación, que no requieren divisas, si bien el ALBA también ha propiciado la reducción de aranceles. Se pueden intensificar seis ejes en dicha cooperación (Oliva, 2007; Xalma, 2007, 2008 y 2009): a) el energético, basado sobre todo en Petrocaribe y en otros acuerdos bilaterales; b) el social, que sostiene, sobre todo, los médicos cubanos en Venezuela, a través de la misión «Barrio Adentro», y en Bolivia, así como la «Operación Milagro», con más de 700.000 operaciones oftalmológicas a pacientes de distintos países, miembros o no del ALBA, entre 2004 y 2008. A ello se le suman iniciativas de alfabetización y cooperación cultural y deportiva; c) el económico, que promueve la complementación económica a través del comercio de compensación, la creación de empresas mixtas y «empresas grannacionales»; d) las infraestructuras, en particular entre Cuba y Venezuela, ligadas al eje energético; e) el eje de comunicaciones, a través de TeleSur, y el cable submarino Cuba-Venezuela; y f) el financiero, con el Fondo ALBA y el Banco del ALBA.

Elemento clave del proceso ha sido el acceso en términos preferenciales al petróleo venezolano, a través del acuerdo bilateral Cuba-Venezuela, de Petrocaribe, creado en junio de 2005 y parte

del proceso del ALBA (Mayobre, 2006)¹¹, y del importante Tratado Energético del ALBA, adoptado en la cumbre celebrada el 29 de abril de 2007 en Barquisimeto (Venezuela). A estos acuerdos se le suman iniciativas bilaterales con Argentina, Bolivia, Brasil, Uruguay y Paraguay, en la perspectiva de la constitución de Petroamérica, a la fecha más una aspiración que una realidad. Es importante observar que la mayor parte de los 14 países del Caribe que son parte de Petrocaribe no lo son del ALBA, debido al fuerte sesgo ideológico y antiestadounidense del este último proyecto, con el que pocos gobiernos del Caribe quieren comprometerse (Sepúlveda, 2009: 75). De hecho, la «diplomacia petrolera» de Venezuela no ha logrado alinear a los países de la región en una plataforma anti-ALCA, ni despejar las suspicacias suscitadas por lo que desde el Caribe se percibe como una posición hegemónica de Venezuela, que es anterior a Chávez pero que éste ha revestido de ideología y de retórica «bolivariana». Para los beneficiarios de Petrocaribe, ser parte de ese esquema no implica necesariamente adherirse al ALBA. En el caso de Nicaragua, ser parte del ALBA tampoco parece ser incompatible con la pertenencia al Tratado de Libre Comercio de Centroamérica y República Dominicana con Estados Unidos (CAFTA-DR).

Adoptado por iniciativa de Bolivia, el Tratado Comercial de los Pueblos (TCP), que integra a Bolivia, Cuba y Venezuela, constituye un conjunto de acuerdos de comercio compensado basado en las ventajas comparativas de cada economía. Salvo en el caso de Cuba, el único país que puede hacerlo al no ser parte de ningún grupo regional, no se prevé la supresión de aranceles, puesto que ello supondría incumplir las obligaciones de Bolivia con la CAN, y de Venezuela en su adhesión a MERCOSUR. Respecto a los intercambios entre los tres países, son sólo el 13% de sus exportaciones totales a América Latina y el Caribe, y menos del 1% de sus exportaciones

¹¹ Petrocaribe ha ampliado las facilidades petroleras brindadas por Venezuela desde 1974, y da continuidad al Acuerdo Energético de Caracas, de 2000. Con Petrocaribe se aumenta el suministro de petróleo con financiación concesional para 13 países del Caribe, incluyendo Cuba, además de la cooperación de PDVSA en almacenamiento, refino y transporte, siempre que se opere a través de empresas estatales.

totales. Aunque aumenten, su potencial del TLC es pequeño. Su significado es mayor en el ámbito social y político, como símbolo de oposición a los TLC (CEPAL, 2007: 109; Fritz, 2007). Por otra parte, con este modelo es difícil promover la transformación productiva y las mejoras de eficiencia y competitividad que la región requiere.

En el ámbito de la cooperación monetaria y financiera, el ALBA-TCP muestra realizaciones más concretas. En particular, la creación del Banco del ALBA, y el establecimiento de un sistema monetario del ALBA-TCP denominado «Sistema Único de Compensación Regional de Pagos (SUCRE).

El mandato para la creación del Banco del ALBA (BA) emana de la V Cumbre (Barquisimeto, abril de 2007), si bien su Acta de Constitución fue aprobada en la VI Cumbre (Caracas, enero de 2008). Se prevé que el BA comience a operar en 2010 con un capital autorizado de 2.000 millones de dólares y un capital desembolsado de unos 1.000 millones. En junio de 2009, el presidente Chávez propuso fusionar el Fondo Petrocaribe con el BA para incrementar la capacidad de crédito de este último. Sus objetivos serán prestar apoyo a las transacciones intra y extra-ALBA, respaldar a las empresas «grannacionales», y llevar a cabo proyectos de desarrollo, todo ello a través de créditos a tasas que aseguren la sostenibilidad de la institución y su solvencia crediticia, lo que, en principio, parece excluir la financiación concesional. Conforme a los principios del ALBA, cada Estado dispondrá del mismo poder de voto, si bien las aportaciones al capital serán de carácter progresivo, en función de las posibilidades de cada miembro. Con todo ello, el diseño institucional del BA sería análogo al de otros bancos regionales, excepto en lo referido a las aportaciones al capital y el poder de voto, y su elevado perfil político.

Finalmente, el SUCRE representa una reedición de los esquemas de cooperación monetaria previstos por la teoría clásica de la integración económica, orientados a reducir la demanda y uso de divisas «fuertes» en el comercio interregional, por lo que resulta particularmente relevante en un contexto de crisis económica global como el que ha caracterizado al año 2009. Previsto en la V Cumbre extraordinaria del ALBA-TCP de abril de 2009, su Tratado Consti-

tutivo se firmó en octubre de 2009, en la VII Cumbre de este grupo. Consta de tres elementos, así como los correspondientes órganos de gobierno: una cámara regional de compensación de pagos de los países del ALBA-TCP, que podría estar gestionada por el Banco del ALBA; una unidad de cuenta común, el «sucre», cuya cotización se situaría, en el momento de su lanzamiento en enero de 2010 en torno a 1,25 dólares; y un fondo de reservas común.

VI. UNASUR Y LA INTEGRACIÓN SUDAMERICANA ¹²

VI.1. *Los orígenes de UNASUR: proyecto brasileño, intereses convergentes*

UNASUR es, en gran medida, el resultado de un diseño geopolítico brasileño, que debe mucho a Itamaraty, y responde a dos constantes de la política exterior de ese país: su búsqueda de autonomía, y su voluntad de convertirse en una potencia regional y global. Parte, además, de la presunción de que México, único país que podría disputar ese liderazgo, estará cada vez más vinculado a Estados Unidos y al área geopolítica norteamericana. El propio proyecto de UNASUR es funcional a ello, pues al redefinir el regionalismo en clave sudamericana y no latinoamericana, se deja a un lado a México, único competidor potencial de Brasil, dejando a este último como líder «natural» de la región. A ello ha contribuido la ausencia de México de los asuntos latinoamericanos y globales como resultado de la debilidad de la política exterior tanto en el sexenio de Vicente Fox como en el de Felipe Calderón, su marcada orientación hacia Estados Unidos y su distanciamiento de América Latina.

Ahora bien, ni la iniciativa de UNASUR responde sólo al interés de Brasil, ni se origina durante la presidencia de Lula da Silva. Este proyecto aparece por primera vez con la propuesta de 1993 de un Área de Libre Comercio de Sudamérica (ALCSA). Esa propuesta

¹² Para un tratamiento detallado de UNASUR, véanse los trabajos incluidos en Cienfuegos y Sanahuja (2010).

de libre comercio, sin embargo, avanzó con dificultades y se fue concretando en una «red» de acuerdos bilaterales y plurilaterales de libre comercio en el marco de la ALADI¹³. Mientras las negociaciones comerciales progresaban con lentitud, el gobierno de Cardoso trató de dar mayor perfil político y una agenda más amplia al proceso, a través de la I Cumbre Sudamericana (Brasilia, 31 de agosto y 1 de septiembre de 2000). En esa cumbre se trató de incorporar al proceso a Guyana y Surinam, impulsar la convergencia entre la CAN y MERCOSUR hacia el ALCSA —definida en esa cumbre como la futura «espina dorsal» de América del Sur—, y sobre todo dar respaldo político a la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional de Sudamérica (IIRSA). Esos objetivos se reiteraron con motivo de la II Cumbre Sudamericana, celebrada en Guayaquil (Ecuador) el 26 y 27 de julio de 2002.

El nacimiento de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN), precedente inmediato de UNASUR, se produce en la III Cumbre Sudamericana realizada en Cusco (Perú) el 8 de diciembre de 2004. En esa Cumbre se establecen los tres componentes que van a caracterizar inicialmente al proyecto sudamericano. El primero es la concertación y coordinación de las políticas exteriores, con el propósito de afirmar a Sudamérica como grupo regional en las relaciones internacionales. El segundo componente es la convergencia de la CAN, MERCOSUR y Chile, Guyana y Surinam en un Área de Libre Comercio Sudamericana (ALCSA). El tercero es la integración física, energética y de comunicaciones en Sudamérica, en el marco de IIRSA. A ello se le sumó el compromiso de intensificar la cooperación con una «cesta» amplia de materias, y alentar la participación del empresariado y la sociedad civil¹⁴. Esta agenda se amplió posteriormente a la integración en materia de energía, al tratamien-

¹³ En particular los acuerdos MERCOSUR-Chile de 1996, MERCOSUR-Bolivia de 1997, y posteriormente el ACE-58 entre MERCOSUR y Perú, y el ACE-59, entre MERCOSUR, Colombia, Ecuador y Venezuela, que entraron en vigor en 2005. Con todos ellos, en torno al 90% del comercio entre el MERCOSUR y la CAN ya estaba libre de aranceles en 2008, y según los calendarios acordados todo el comercio se habrá liberalizado en 2018. Véase Cienfuegos (2006).

¹⁴ Sobre los objetivos y evolución inicial de la CSN y UNASUR, véase, entre otros, Díaz Barrado (2005), Molina (2007), y Cienfuegos (2010).

to de las asimetrías regionales (Vaillant y Ons, 2009; Ayuso, 2010), y al ámbito financiero, con la propuesta de creación del «Banco del Sur» (Bacaria, 2010).

En la creación de la CSN/UNASUR convergen intereses de todos los miembros, que en muchos casos se percibían como intereses comunes o que, al menos, se podrían lograr mejor a través de un marco regional (Cardona, 2005). Además de ser el espacio para su liderazgo político regional —de ahí su creciente dimensión política y de seguridad—, la CSN/UNASUR daría a Brasil mercados ampliados para sus manufacturas; acceso a fuentes de energía, y en particular, gas; mejor acceso a los puertos y mercados del Pacífico, y reforzar su proyección internacional. De esa manera, UNASUR respondería a los distintos intereses en pugna en la definición de la política exterior y las opciones internacionales de Brasil, pero sin tomar partido por ninguno de ellos: los sectores agroindustriales y agroexportadores interesados en un mejor acceso a los puertos del Pacífico y los mercados asiáticos; los industriales paulistas de la Federación de Industrias del Estado de São Paulo (FIESP), y de la Confederación Nacional de la Industria (CNI), incluyendo algunas «multilatinas» brasileñas, para los que el mercado regional y cierto grado de protección siguen siendo relevantes, y las empresas de tecnología punta, como Embraer, que tienen una estrategia global y están más interesados en los mercados de los países avanzados (Giacalone, 2006).

Respecto a los otros países, para Chile, UNASUR puede ser un marco para atenuar el potencial de inestabilidad y conflicto con Bolivia y Argentina, resolver sus problemas de seguridad energética y de acceso al gas sudamericano sorteando su difícil relación con Bolivia, al «regionalizar» esta cuestión, y facilitar el acceso de sus exportaciones al mercado sudamericano sin someterse a las disciplinas de MERCOSUR. Para Bolivia, UNASUR puede proporcionar un mercado estable para sus exportaciones de gas, un respaldo regional al proyecto político de cambios del gobierno de Morales, que contribuya a la estabilidad, y facilitar el acceso a los puertos del Pacífico atenuando la conflictividad inherente a esta cuestión a través de una relación bilateral con Chile. Perú vería reforzado su papel como «puerta» al Pacífico y su estrategia de inserción interna-

cional «radial» (*hub and spoke*) orientada hacia los países asiáticos, y la integración energética a través de UNASUR crearía un importante mercado para las exportaciones de gas de los campos de Camisea. Con UNASUR, Colombia podría diversificar sus relaciones exteriores, muy dependientes de Estados Unidos, y reconducir a través de un marco regional la compleja relación bilateral con Venezuela. Este último país considera UNASUR como una oportunidad para desarrollar su estrategia energética hacia Sudamérica, y promover el proyecto de integración «bolivariano» del presidente Chávez. Otros actores regionales, como Ecuador, Uruguay, o Paraguay, también mejorarían su inserción internacional a través de este grupo. Finalmente, UNASUR puede contribuir a mejorar la estabilidad y la gobernanza democrática —como ya hizo MERCOSUR en relación a alguno de sus miembros—, y proporciona un marco adecuado para desarrollar una agenda renovada para la integración.

Las expectativas existentes sobre UNASUR no suponen necesariamente que exista una visión compartida. En la Cumbre de Cusco se optó por un diseño que, en la práctica, sumaba instituciones y marcos ya existentes, al que se añadió un débil compromiso de intensificar la coordinación de concertación de políticas. Este diseño puede considerarse un «mínimo común denominador» y revelaba la existencia de discrepancias respecto a la naturaleza y el alcance del proyecto. Por otro lado, sin personalidad jurídica ni estructura institucional, la CSN fue una expresión más de la «diplomacia de cumbres» y de la tradicional preferencia latinoamericana por un regionalismo «ligero», de naturaleza intergubernamental.

A todo ello se le suman dificultades importantes que existen en las agendas institucional, económica, y de infraestructura (Bouzas *et al.*, 2007). En tanto espacio económico, la convergencia CAN-MERCOSUR incorpora el valioso acervo de liberalización comercial de los quince años anteriores en y entre ambos grupos, pero el proceso para establecer el ALCSA tiene escasa cobertura, es lento, no contempla las asimetrías, y puede verse frenado debido al carácter altamente cíclico de sus flujos comerciales. Dada la proliferación de TLC, la necesidad de acelerar y simplificar los calendarios de desgravación, y avanzar hacia la convergencia de los acuerdos debiera ser una prioridad (CSN, 2006a; Rosales, 2008). Además, en la

medida que se sustenta en la CAN y MERCOSUR, las barreras comerciales de ambos grupos son «importadas» por UNASUR. La dimensión comercial, además, se ha relegado ante la falta de acuerdo entre los partícipes —de hecho, se ha obviado en el tratado constitutivo de UNASUR, que ni siquiera menciona ambos grupos de integración—, y parece perder peso ante unos objetivos cuyo número y alcance aumenta en cada cumbre, en un proceso de «pérdida de foco» que también ha debilitado a otros grupos. La adopción de una «agenda prioritaria» en la I Cumbre (Brasilia, 29-30 de septiembre de 2005) y la definición de objetivos de UNASUR (13 en total) en la II Cumbre (Cochabamba, Bolivia, 8-9 de diciembre de 2006) ya mostraba que UNASUR, como expresión del «regionalismo postliberal», se orientaba preferentemente a los campos político, social, ambiental y de seguridad¹⁵.

En cuanto a la proyección externa, la CSN logró ya algunos resultados, como las cumbres con los países árabes, y con la Unión Africana, que trataron de ampliar la proyección internacional de Sudamérica, en el marco de una visión multipolar del sistema internacional, y abrir nuevos mercados. Sin embargo, UNASUR no se ha configurado como interlocutor subregional ante socios externos como Estados Unidos y la UE, que continúan canalizando sus relaciones a través de los habituales cauces bilaterales, subregionales, o con el conjunto de América Latina y el Caribe.

Entre las mayores dificultades que ha enfrentado UNASUR se encuentra el choque entre las visiones venezolana y brasileña sobre su naturaleza y orientación. Para ambas visiones, UNASUR ha de tener un perfil político más pronunciado, y ser un instrumento para políticas de desarrollo más inclusivas. Sin embargo, difieren en los medios y las estrategias. El propio presidente Chávez, con el apoyo parcial del Gobierno de Bolivia, ha promovido una visión de UNASUR como «alternativa» al modelo «neoliberal» que representaría tanto la CAN como MERCOSUR (Gomes Saraiva y Briceño, 2009: 162-163). Por el contrario, Brasil, con el apoyo de otros Gobiernos, considera que MERCOSUR y su asociación con la CAN pueden

¹⁵ Una compilación de las declaraciones y acuerdos de la CSN/UNASUR en Díaz Barrado y Cano (2007).

lograr esos objetivos bajo el «paraguas» de UNASUR. La pugna entre las visiones brasileña y venezolana se ha hecho visible en las cumbres presidenciales. En la I Cumbre (septiembre de 2005), el presidente Chávez se negó a aceptar el adelanto al año 2010 de los calendarios de desgravación arancelaria del ALCSA. Este y otros temas en disputa fueron pospuestos con el socorrido recurso de crear una comisión de expertos, llamada «Comisión Estratégica de Reflexión», cuyo informe, muy general, se presentó en la Cumbre de Cochabamba (CSN, 2006b) sin que diera lugar a ninguna decisión importante. En esa cumbre, el Presidente de Venezuela volvió a afirmar que la CAN y MERCOSUR «no sirven», pese a las objeciones de Argentina, Brasil y Bolivia. Finalmente, las cuestiones relevantes fueron pospuestas. Respecto a la institucionalización de UNASUR, se produjo una clara «devaluación» de propuestas iniciales como la creación de una «comisión» independiente con amplias atribuciones, que fue rechazada en favor de una instancia de corte intergubernamental.

VI.2. *UNASUR: evolución temprana y desarrollo institucional*

El proceso de creación de UNASUR continuó avanzando en 2007 y 2008. En la I Cumbre energética de Isla Margarita (17 de abril de 2007), en la que se adoptó el nuevo nombre de Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), se decidió encomendar a los ministros de Relaciones Exteriores la elaboración de un proyecto de Tratado Constitutivo que debería ser presentado a la firma de los Presidentes en la III Cumbre, prevista inicialmente para octubre de 2008. También se acordó establecer una Secretaría en Quito (Ecuador), y encomendar esa función a Rodrigo Borja, ex presidente de Ecuador, pero ésta no llegó a establecerse debido a diferencias respecto a sus atribuciones.

La negociación del Tratado se prolongó durante un año, hasta su aprobación el 23 de mayo de 2008 en la III Cumbre Sudamericana, celebrada en Brasilia. El texto aprobado por los 12 estados miembros deja claro el carácter eminentemente político de la organización y la importancia que se otorga a la adopción de políticas

comunes y a la cooperación que pueda establecerse en áreas no comerciales¹⁶. De hecho, la CAN y MERCOSUR sólo aparecen mencionadas de forma genérica en el preámbulo del Tratado, un hecho que, junto a las escasas atribuciones de la Secretaría General, motivó la decisión de Rodrigo Borja de no aceptar ese cargo apenas tres días antes de iniciarse la Cumbre de Brasilia.

Las metas económicas y comerciales de UNASUR aparecen diluidas en una agenda muy amplia de objetivos, y se ha optado por una formulación más alambicada que elude cuidadosamente cualquier mención a la integración económica, planteando como objetivos de UNASUR «la cooperación económica y comercial para lograr el avance y la consolidación de un proceso innovador, dinámico, transparente, equitativo y equilibrado, que contemple un acceso efectivo, promoviendo el crecimiento y el desarrollo económico que supere las asimetrías mediante la complementación de las economías de los países de América del Sur, así como la promoción del bienestar de todos los sectores de la población y la reducción de la pobreza»; y «la integración industrial y productiva». Sin alusión a las modalidades habituales de integración de mercados —zonas de libre comercio, unión aduanera...—, ni a las políticas comunes asociadas a la integración económica, resulta difícil caracterizar a UNASUR como un marco de integración económica, en el sentido que habitualmente se ha dado a esa expresión en América Latina. En realidad, sería más correcto caracterizarla como una organización de cooperación política. Por ello, podría considerarse también como una expresión del «regionalismo postliberal» que se ha tratado de exponer en estas páginas. El hecho de que la CAN y MERCOSUR no figuren como elementos constitutivos o como organizaciones asociadas a UNASUR, es un indicador significativo de la falta de consenso sobre su papel en la formación de un espacio económico sudamericano, y augura dificultades futuras para el encaje de esos organismos y el «paraguas» eminentemente político que es UNASUR (Peña, 2008 y 2009).

Lo que sí es patente es la voluntad de los miembros de UNASUR de establecer una estructura de carácter permanente para pro-

¹⁶ Los estados miembros son Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela.

mover un diálogo político permanente y estructurado, y la concertación de políticas en diversas áreas. UNASUR cuenta con personalidad jurídica y capacidad de adoptar normas vinculantes, que en todos los casos habrán de adoptarse por consenso¹⁷. El texto del Tratado, sin embargo, también deja claro que en última instancia la confianza en UNASUR y en sus procesos decisorios sigue descansando en el derecho de veto, dado que se consagra la regla de la unanimidad. El carácter eminentemente intergubernamental de esta organización lo avala la importancia otorgada a los principios de soberanía nacional, no injerencia en los asuntos internos, y autodeterminación de los pueblos, que parecen haber sido asumidos en su formulación clásica o «westfaliana». Ese intergubernamentalismo también lo confirma la naturaleza de los acuerdos adoptados por UNASUR —decisiones del Consejo de Jefes de Estado y de Gobierno; Resoluciones del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores; y Disposiciones del Consejo de Delegadas/os—, que sólo serán obligatorias cuando hayan sido incorporadas, mediante la norma legal correspondiente, al ordenamiento jurídico interno de cada Estado miembro. No obstante, se ha admitido la posibilidad de una integración «de geometría variable» a través de una modali-

¹⁷ La estructura institucional cuenta con un Consejo de Jefes y Jefes de Estado y de Gobierno, como «órgano máximo»; la Presidencia Pro Témpore del Consejo, que podrá actuar como representante de UNASUR en eventos internacionales y se ejercerá de manera sucesiva por los estados miembros, por orden alfabético y por periodos anuales; el Consejo de Ministras/os de Relaciones Exteriores, que es el principal órgano ejecutivo y se reúne semestralmente con carácter ordinario; el Consejo de Delegadas/os, integrado por representantes acreditados de cada parte; y la Secretaría General, con sede temporal en Brasilia y definitiva en Quito, que ejecuta los mandatos de los órganos de UNASUR. El Secretario General será designado por el Consejo de Jefes y Jefes de Estado y de Gobierno por un periodo de dos años, renovable por una sola vez, y no podrá ser sucedido por una persona de la misma nacionalidad. El Tratado también prevé consejos ministeriales sectoriales, y un Parlamento de UNASUR, con sede en Cochabamba (Bolivia), que se regulará mediante un protocolo adicional al Tratado. Finalmente, la propuesta inicial de creación de un Tribunal de UNASUR, planteada por Brasil, no fue aprobada. Hasta mediados de 2009 tampoco se había logrado un acuerdo respecto a la figura clave del Secretario General, tras la renuncia prematura de Rodrigo Borja. En la Cumbre de Costa de Sauípe (Bahía, Brasil) la candidatura del ex presidente argentino, Néstor Kirchner, no logró el acuerdo unánime necesario para ser aceptada.

dad de «cooperación reforzada» en un área concreta por parte de algunos estados miembros.

En su corta andadura desde su creación en 2008 y hasta 2009 se ha confirmado el papel de UNASUR como mecanismo de gestión de crisis frente a la Organización de Estados Americanos (OEA), y por ello, el papel de UNASUR para afirmar la mayor autonomía de Sudamérica frente a Estados Unidos. También ha continuado su desarrollo institucional con la creación de dos consejos sectoriales: el Consejo de Defensa Suramericano (CDS), y el Consejo de Salud Suramericano (UNASUR-Salud). En paralelo, los estados miembros han continuado las negociaciones para crear el Banco del Sur, y se ha mantenido una intensa agenda de cooperación en materia de energía a través del Consejo Energético Suramericano, creado en la Cumbre de Isla Margarita (2007) y adscrito a UNASUR, si bien sus realizaciones han estado por detrás de las expectativas y el potencial existente en esta área.

VI.3. *Cooperación sectorial en UNASUR: infraestructura, energía y finanzas*

La energía se convirtió en un asunto central en la agenda de UNASUR en un contexto internacional de aumento de la demanda, inestabilidad de los mercados petroleros, creciente preocupación por la seguridad energética, y aparición de un renovado «nacionalismo energético». Existen evidentes beneficios en la integración, debido a la complementariedad existente entre los países con reservas y aquellos en los que las carencias de energía pueden ser un «cuello de botella» para el crecimiento (Sennes y Pedrotti, 2007). Los costes de oportunidad de la «no-integración» en este campo pueden ser grandes: disputas bilaterales, incertidumbre causada por la dependencia de proveedores extrarregionales, menores ingresos para los exportadores, y uso de alternativas menos eficientes o dañinas para el medio ambiente, como la energía nuclear o la construcción de grandes embalses en hábitats naturales a preservar, como está planteando Chile. Las crisis energética de 2001-2002 en Brasil o de 2007-2008 en Argentina, y las

disputas entre Chile y Argentina por el incumplimiento de contratos de abastecimiento por parte de Argentina también ilustran estos costes.

La agenda de la integración energética incluye la planificación, la construcción y la financiación de las infraestructuras necesarias para la interconexión de abastecedores y consumidores, pero no se limita a estos puntos. La interconexión física es condición necesaria, pero no suficiente (Honty, 2006). Esta última supone establecer marcos reguladores comunes que aseguren la estabilidad del mercado, reglas estables de concurrencia de los operadores, públicos y privados, precios razonables, y garantías legales adecuadas para todos los actores, desde los gobiernos hasta las compañías involucradas. Estas cuestiones, sin embargo, se ven desde ópticas que, aun siendo muy diferentes, tienen un rasgo en común: son nacionales, y no regionales. Chile, el más pragmático, ve en la integración regional un instrumento para la seguridad energética. Brasil persigue una estrategia de autosuficiencia y la consolidación de Petrobrás como actor regional y global.

Venezuela, por su parte, ha desplegado una estrategia de alto perfil que trata de aumentar su autonomía respecto de Estados Unidos, y respaldar su estrategia y alianzas sudamericanas. Para ello ha creado instrumentos como Petrocaribe y la mucho más débil Petroamérica, y empresas conjuntas con distintos países. Venezuela también alentó la nacionalización de los hidrocarburos en Bolivia, que podría darle a PDVSA una posición dominante en ese mercado. La construcción del Gran Gasoducto del Sur, un gigantesco proyecto que enlazaría Venezuela, Brasil, Uruguay y Argentina a través de la selva amazónica, sería otro elemento importante para controlar las principales reservas y mercados del gas de la región. Esa estrategia, sin embargo, se ha mostrado irrealizable. La revisión de las concesiones y los acuerdos alcanzados por el Gobierno de Bolivia y las petroleras extranjeras han mantenido la autonomía de ese país para perseguir sus propios objetivos y eludir la tutela venezolana. En retrospectiva, el acuerdo venezolano-brasileño para construir el Gran Gasoducto el Sur se presentaba más como una maniobra para llevar a Bolivia a posiciones más moderadas, que como una alianza estratégica entre Venezuela y Brasil. Esa alianza comenzó a romperse

cuando Brasil empezó a cuestionar la estrategia venezolana en Bolivia, que dañaría a Petrobrás. Otros desacuerdos emergieron en la I Cumbre energética de UNASUR, en Isla Margarita (Venezuela) en abril de 2007, cuando el presidente Chávez cuestionó el uso de cultivos alimentarios para producir etanol y los acuerdos sobre biocombustibles alcanzados por Estados Unidos y Brasil, debido a su potencial impacto en los precios de los alimentos. En noviembre de ese año el Gobierno de Brasil hizo público el descubrimiento de grandes reservas de petróleo y gas en el campo de Tupí, lo que conducirá a una mayor autosuficiencia e incluso a hacer de Brasil un importante exportador de crudo, haciendo menos atractivo esos esquemas de integración continental. Poco después, Brasil se retiró del proyecto gasístico con Venezuela «Mariscal Sucre», lo que a su vez suponía abandonar el Gran Gasoducto del Sur, del que dicho complejo formaría parte.

En suma, si bien existe un gran potencial para la cooperación y la integración energética en el marco de UNASUR, similar a la experiencia europea en la década de los años cincuenta —en la que se ha llegado a afirmar que el petróleo y el gas sudamericano podrían tener el papel del carbón y el acero en Europa— hasta ahora ese potencial no se ha realizado, y existe, más bien, el riesgo de que la energía sea una fuente de conflictos entre los países de la región (Bodemer, 2010).

En materia de infraestructura, la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional de Sudamérica (IIRSA) avanza, aunque a un ritmo lento. IIRSA tiene un fuerte respaldo de los países que más tienen que ganar de la conexión interoceánica —Brasil, Perú, Bolivia, Chile, Uruguay— y cuyo comercio se ha visto más afectado por la baja calidad de la infraestructura y los costes de transporte, pero otros países, entre ellos Venezuela, son menos entusiastas. En 2005 se aprobó una «Agenda de Implementación Consensuada» para el periodo 2005-2010, con 31 proyectos troncales seleccionados de un total de 348 proyectos identificados por esta iniciativa, pero sólo una parte reducida está en ejecución. Fue en 2008, por ejemplo, cuando se firmaron los convenios para financiar los tramos bolivianos de la «ruta interoceánica» que unirá el puerto brasileño de Santos, en Brasil, y de Arica, en Chile, que es

uno de los ejes viarios más importantes de IIRSA¹⁸. Además, sus costes ambientales son elevados y existen dudas razonables sobre los proyectos seleccionados: pueden contribuir a articular los mercados regionales, o bien ser funcionales al modelo «primario-exportador» que está alentando la demanda de Asia y la actual bonanza de los precios de las materias primas (Fernández, 2010).

Venezuela también ha promovido una nueva institución financiera, el Banco del Sur, como una ambiciosa alternativa al FMI y a los bancos de desarrollo que actúan en Latinoamérica, como el BID o la CAF. Según la propuesta original, planteada por el presidente Hugo Chávez en agosto de 2004, el Banco del Sur tendría funciones de apoyo a las balanzas de pagos —una función que ya asumía a escala latinoamericana, al menos en teoría, el Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR), creado en 1978 y con un capital superior a 2.100 millones de dólares—, la posible emisión de una moneda regional, y la financiación de proyectos de desarrollo (Martínez, 2007). Este Banco daría así un uso activo de las cuantiosas reservas de divisas acumuladas en la región merced a la «bonanza» exportadora anterior a la crisis de 2009, que a menudo se invertían, a pérdida, en bonos del tesoro de Estados Unidos... que a su vez financian un elevado déficit que, a la vez que contribuye a la depreciación de las reservas latinoamericanas, en gran medida en dólares, financia las guerras foráneas de ese país. Además de apelar a este poderoso argumento, sus proponentes alegan que el Banco del Sur evitaría la tutela del FMI y las políticas del Consenso de Washington, lo que para la izquierda latinoamericana es una razón de peso debido a la experiencia histórica con la condicionalidad del Fondo.

Las propuestas iniciales fueron «rebajadas» por Brasil y otros países de la región que no desean romper con las instituciones de Bretton Woods. El resultado es más modesto y se confirma que en

¹⁸ El coste de dichos tramos es de 600 millones de dólares. Brasil financiará a través del Banco Nacional de Desenvolvimento Economico y Social (BNDES) los 300 millones de dólares que cuesta la construcción de la carretera Riberalta-Rurrenabaque, en el departamento boliviano de El Beni, y Venezuela se hará cargo de los 300 millones requeridos para la construcción del tramo Rurrenabaque-Santa Bárbara, esta última en La Paz (Bolivia). En ambos casos se trata de créditos.

lugar de ser «la alternativa» al FMI y el Banco Mundial, el Banco del Sur será, según lo expresó el Ministro de Relaciones Exteriores de Brasil, Celso Amorim, «una alternativa más» para la financiación de proyectos de desarrollo. De esta manera, tampoco se menoscaba la actuación del BID o la CAF, o el creciente papel del BNDES, en cuyo mandato se incluye la integración sudamericana mediante préstamos que apoyen la exportación de bienes y servicios brasileños y la realización de obras por parte de constructoras e ingenierías de ese país, incluyendo «multilatinas» como Odebrecht o Alston.

Tras un largo proceso de negociación el banco fue formalmente constituido en diciembre del año 2007, con un diseño que se acercaba más a los requerimientos de Brasil, que al diseño de Venezuela y Ecuador. El acuerdo, sin embargo, no concretó las cuestiones claves: la participación accionarial de cada Estado miembro, y los derechos de voto, que se han retrasado por dos años más.

VI.4. *Defensa, seguridad y gestión de crisis en UNASUR*

El marcado contenido político del «regionalismo postliberal» es también visible en la propuesta de creación del «Consejo de Defensa Suramericano» (CDS), planteada por su presidente Lula da Silva el 4 de marzo de 2008. Esa iniciativa se lanzó un día después del ataque colombiano a un campamento de las guerrillas colombianas en territorio ecuatoriano, en el que fue abatido el comandante de las FARC Raúl Reyes, y dos días antes de la «Cumbre» del Grupo de Río que abordaría la grave crisis diplomática causada por ese ataque.

La propuesta brasileña responde, en primera instancia, a esa coyuntura de crisis, y eso explica que en ese momento no se precisara su alcance y contenidos. Sin embargo, esa iniciativa también se debe a factores de largo plazo. De nuevo, es la expresión del liderazgo regional al que aspira Brasil, y en particular, de su preocupación por el control efectivo de sus 17.000 kilómetros de frontera, muy porosa, frente a guerrillas, narcotraficantes, y otras actividades ilícitas, que constituye un objetivo estratégico de Brasil de larga data. También expresa la creciente inquietud de Brasil ante la ines-

tabilidad de la región andina, y la búsqueda de un papel mayor como mediador en los conflictos que se puedan producir en esa región (Gratius, 2007). Por último, el CDS es parte de su estrategia global de país emergente.

Para ejercer ese papel el marco más adecuado para Brasil sería una instancia regional y no la tradicional arquitectura hemisférica de seguridad, basada tanto en la Organización de Estados Americanos (OEA), como en el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), que en ambos casos otorgan a Estados Unidos un papel clave. Dado que en la mayor parte de los casos Estados Unidos es parte interesada de los conflictos de la región —y la crisis entre Colombia y Ecuador no fue una excepción a esa pauta—, el Gobierno brasileño considera que la implicación estadounidense es más un factor de inestabilidad que de lo contrario, y Brasil se ve a sí mismo mejor posicionado para ejercer de mediador o árbitro regional. En ese contexto, la búsqueda de acuerdos regionales, sin la participación de Estados Unidos, podría contribuir en mayor medida a su resolución por medios pacíficos. Más allá de la benévola autopercepción brasileña (Lafer, 2001), el hecho es que esa visión parece tener respaldo dentro y fuera de la región —la UE ve a Brasil como un «país-ancla» y ha reconocido este papel al proponerle una «asociación estratégica»— (Comisión Europea, 2007), y ello se suma a la creciente desconfianza que suscitan tanto la OEA como el TIAR —México se retiró de este último en 2002— y en general la política exterior de Estados Unidos del periodo Bush (Gratius, 2008).

Por otra parte, la iniciativa brasileña y la eventual creación de ese «Consejo Sudamericano de Defensa» no puede desvincularse de la propuesta formulada por el presidente Chávez en 2003 de crear una Organización del Tratado del Atlántico Sur (OTAS) u «OTAN sudamericana», o de establecer una alianza militar basada en el ALBA, que se planteó en la VI Cumbre del ALBA en enero de 2008. De nuevo, la iniciativa del Consejo Suramericano de Defensa parece confirmar la estrategia seguida por este país en relación a Venezuela, «regionalizando» y «sudamericanizando» las propuestas del presidente Chávez. Es decir, reconduciéndolas de forma que sean compatibles con la estrategia de liderazgo regional de Brasil,

y promover consensos viables incorporando los intereses de otros países, y limando las aristas más radicales del chavismo. Ello, además, permite lograr dos objetivos de Brasil que de otra forma serían incompatibles: por un lado, reducir paulatinamente la influencia política y militar de Estados Unidos en la región, y mantener relaciones cordiales con la superpotencia, al colocar a Brasil, como «país moderado», en la posición de mediador y de interlocutor preferente para los actores externos de la región.

Pese a estos avances, la crisis suscitada por el acuerdo entre Colombia y Estados Unidos para el uso de bases militares en Colombia, firmado en agosto de 2009, ha puesto de manifiesto los límites del proyecto regionalista en materia de paz y seguridad ante la sólida alianza entre Washington y Bogotá. La crisis suscitada por las bases ha puesto de manifiesto la voluntad de preservar UNASUR y recurrir a la nueva organización regional para abordar cuestiones relativas a la seguridad. Sin embargo, también ha puesto de manifiesto la fractura existente entre Colombia y sus vecinos, y algunos de los límites o condicionantes del proyecto sudamericano, en cuanto a su objetivos de mayor autonomía regional, frente a la alianza estratégica ente Colombia y Estados Unidos, pues ha bastado una iniciativa de rango relativamente menor de este último país para poner en jaque ese proyecto regional.

Más promisorio parece el papel de UNASUR como mecanismo de gestión de crisis. La grave crisis política y la escalada de violencia que se inicia en Bolivia en agosto de 2008, tras el triunfo del presidente Evo Morales en el referéndum revocatorio de ese mes ¹⁹,

¹⁹ En agosto de 2008, tras la victoria de Evo Morales en el referéndum revocatorio, los enfrentamientos entre el Gobierno central de Bolivia y los departamentos del oriente se intensificaron con motivo de la exigencia por parte de los «autonomistas» de la transferencia de los fondos recaudados por el Impuesto Directo a los Hidrocarburos, que el Gobierno de Morales había destinado a gasto social. A principios de septiembre, en un contexto de denuncias de golpe de Estado y de crecientes ataques racistas contra los indígenas, grupos opositores ocuparon y cortaron distintos gasoductos y estaciones de bombeo, provocando explosiones y daños en la red y la caída del suministro a Argentina y Brasil. El 11 de ese mes se produjo la «masacre de Pando», en la que un grupo de campesinos partidarios del Gobierno fue asesinado —con al menos 30 muertos y decenas de desaparecidos— en el municipio de El Porvenir, en Pando, supuestamente por milicias autonomis-

motivó, por primera vez, la actuación urgente de UNASUR y la puesta a prueba de sus capacidades en este ámbito.

La «Cumbre de La Moneda», celebrada en Santiago de Chile el 15 de septiembre de 2008, fue el resultado de la convocatoria extraordinaria del Consejo de Jefes de Estado de UNASUR por parte de la Presidencia *pro-tempore* chilena, tras distintas iniciativas del Gobierno de Venezuela. Si bien este último, con el apoyo parcial de los gobiernos de Ecuador y de Argentina, pretendía que UNASUR se constituyera en una instancia regional de apoyo a Morales frente a los prefectos secesionistas y la injerencia de Estados Unidos, para otros países de la región —notablemente Chile y Brasil— dar a UNASUR ese papel podría contribuir a agudizar el conflicto. Más bien, la reunión debería servir para frenar la escalada de violencia, un eventual involucramiento de Estados Unidos, fuera directo o a través de la OEA, y promover la estabilidad del país vecino y asegurar el suministro de gas. Un aspecto sobre el que existía un claro consenso era evitar el riesgo del separatismo y de la «balcanización» del país. Ésta es una cuestión tabú en la cultura política y la tradición institucional de la región, que se caracteriza por distintos grados de centralismo, y por la defensa de la inviolabilidad y la integridad del territorio de cada Estado, desde que fuera adoptado el principio de intangibilidad de las fronteras del periodo colonial a partir de sus independencias políticas.

La actuación de UNASUR supondría difíciles equilibrios entre una actuación latinoamericana para la gestión de la crisis, para la que existían escasos precedentes, y el principio de no intervención en los asuntos internos de cada Estado; entre la mediación y el liderazgo de los países con mayor peso de la región, como Brasil, y el riesgo de que dicha actuación fuera percibida como expresión de intereses particulares o como abierta injerencia; el difícil equilibrio

tas. Ese mismo día, el presidente Morales decidió expulsar al Embajador de Estados Unidos —una actuación que poco después fue secundada por Venezuela—, acusándole de injerencia externa, y en represalia, la administración Bush adoptó sanciones contra Bolivia. Tras la declaración del Estado de Sitio por parte del Gobierno el 12 de septiembre, los prefectos departamentales del Oriente llamaron a la resistencia armada, lo que auguraba una escalada aún mayor de los enfrentamientos.

entre el respeto a la legalidad y la legitimidad democrática del Gobierno boliviano, y la necesidad de acercar posiciones y promover el diálogo interno con la oposición; finalmente, no sería fácil aplacar la retórica antiestadounidense de los gobiernos de Venezuela o Bolivia, y al tiempo evitar el involucramiento de ese país, directamente o a través de la OEA.

En la práctica, esos equilibrios se lograron a través de los condicionamientos previos de Brasil, que lograron que la Cumbre se definiera, de antemano, en los términos fijados por el presidente Lula da Silva, y de la eficaz actuación de la presidencia chilena, en buena medida artífice del consenso logrado en la «Declaración de La Moneda», adoptada al término de la Cumbre extraordinaria de UNASUR. En concreto, Brasil demandó la aceptación previa del Gobierno boliviano y de los autonomistas, para evitar cualquier acusación de interferencia externa; la adopción de una solución dialogada y la aceptación de ésta por las partes en disputa —según la descarnada disyuntiva planteada por Brasil, si había diálogo, habría cumbre e implicación de ese país; si se optaba por la confrontación, no habría nada de eso—; y que la cumbre se abstuviera de hacer críticas y cuestionamientos a Estados Unidos.

La positiva valoración que merece la actuación de UNASUR en esta crisis también ha puesto de manifiesto que la actuación colectiva satisface intereses diversos de los estados miembros relacionados con la estabilidad de Bolivia, tanto de los que tienen relaciones de vecindad, como del conjunto de la región. Revela, además, que Brasil puede ejercer un liderazgo colectivo que, por ello, cuenta con mayor legitimidad y sortea los recelos que suscitaría una actuación unilateral de su Gobierno. La crisis también parece indicar que algo está cambiando en relación al estricto apego de UNASUR y de sus estados miembros al principio de soberanía, en su concepción tradicional. Al basarse en ese principio, el margen de maniobra de UNASUR para la gestión de crisis es muy reducido, y además tal actuación requerirá de un consenso general difícil de lograr. Pero este caso también revela que la acción regional es más factible al «multilateralizar» la intervención externa. Significativamente, la actuación de UNASUR se ha puesto en relación con el principio de «Responsabilidad de Proteger», ya aceptado en Naciones Unidas,

en lo referido a su dimensión más importante: la prevención de conflictos que comporten crímenes de lesa humanidad.

Finalmente, cabe señalar que la cumbre y la posterior actuación de UNASUR ha puesto de relieve la precariedad institucional de esta organización y los riesgos que encierra su marcado carácter presidencialista. La bien engrasada maquinaria de la OEA puede reaccionar con mayor prontitud a través de la reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, cuenta con un Consejo Permanente, y se ha dotado de mayores capacidades para el envío de misiones de mediación, observación electoral, o de otra índole. En contraste, la convocatoria de los Presidentes de UNASUR depende del acuerdo unánime de estos, no siempre fácil de alcanzar, no cuenta con capacidades institucionales, y el elevado perfil político y la visibilidad de la «diplomacia de cumbres» en la que descansa UNASUR es un arma de doble filo para afrontar una crisis: si se alcanza un consenso, la eficacia de la concertación política regional es mayor, pero también son mayores los incentivos para la adopción de posturas disonantes —sobre todo, la resonancia de tales posturas en los medios de comunicación—, si éstas son funcionales a la agenda política doméstica.

VII. EL FUTURO DEL REGIONALISMO Y LA INTEGRACIÓN EN SUDAMÉRICA

VII.1. *La viabilidad de ALBA y UNASUR como proyectos regionalistas*

Más allá de sus rasgos comunes como propuestas «postliberales», ALBA-TCP y UNASUR son proyectos que concurren en el espacio sudamericano a partir de marcadas diferencias en cuanto a su alcance, orientación política y viabilidad. Respecto al ALBA, este análisis ha puesto de manifiesto los límites del proyecto regional «bolivariano» como estrategia regionalista y como proyecto de integración. El ALBA-TCP no parece capaz de articular los consensos que requeriría un proyecto de integración viable debido a su marca-

da orientación ideológica, y es difícil de sostener a partir del voluntarismo político y de los recursos (limitados) que Venezuela pueda desplegar en apoyo de ese proyecto, en particular la posibilidad de extender el modelo «rentista petrolero» al conjunto de la región (Romero, 2007: 39). El hecho es que desde sus inicios hacia 2005, el «proyecto bolivariano» se ha enfrentado a crecientes dificultades y ha acumulado importantes fracasos, sean internos, como el referéndum sobre la reforma constitucional, o externos, como las resistencias de algunos países a sumarse al ALBA —la largueza petrolera no ha logrado persuadir a otros países caribeños de las bondades de tal esquema—, el golpe de Estado de Honduras en 2009, que expulsó a Zelaya de la Presidencia y ha supuesto la salida de ese país del ALBA-TCP, los reveses que ha sufrido el Gran Gasoducto Suramericano, o la redefinición «minimalista» del Banco del Sur. A ello se le suma, desde finales de 2008, una crisis económica global y una caída de los precios del crudo que reducen los márgenes de actuación de Venezuela. Cabe preguntarse qué efecto tendrá todo ello en la política exterior de ese país, y no hay que descartar que conduzca a posiciones más moderadas que ayuden a encauzar la integración sudamericana por la vía de consensos que sólo parecen factibles a través de UNASUR.

Ahora bien, el proyecto del ALBA y el activismo regional del Gobierno de Venezuela han tenido la capacidad de ensanchar el debate político sobre la integración y su relación con el desarrollo económico y social, abriendo paso a visiones más progresistas. En particular, el ALBA-TCP ha contribuido a dar más importancia a la agenda social, y a mostrar el potencial de la cooperación sur-sur. Ello ha contribuido a romper los estrechos márgenes de un debate que había estado confinado al Consenso de Washington y al «regionalismo abierto». Como se ha señalado anteriormente, la mayor parte de las propuestas planteadas por Venezuela y sus socios en el ALBA han sido reelaboradas en el marco, más amplio, de UNASUR, y aunque el resultado final no responda al diseño original de Venezuela, han dado a la integración sudamericana un perfil político y social más marcado.

En consecuencia, UNASUR parece alzarse como el proyecto regional más relevante y viable en el espacio sudamericano, y como

verdadero «caso de prueba» del «regionalismo postliberal». Pero ello encierra una visible paradoja. Por una parte, la aparición e institucionalización de UNASUR parece mostrar que hay consensos regionales bastante robustos en torno al regionalismo y la integración, y hay posibilidades de renovar «la razón integradora»; esto es, los fundamentos, objetivos y agendas de la integración. Pero su diseño y evolución también revelan que en muchos aspectos no se han alcanzado aún los consensos básicos que se requieren para que UNASUR sea un proyecto regionalista viable a largo plazo. Ni la visión ideologizada de Venezuela, ni la poco predecible combinación de «hegemonismo benigno» y de unilateralismo que caracterizan a la política exterior de Brasil pueden promoverlo por sí solos, mucho menos si no hay acuerdos básicos entre ambos líderes, y sus intereses estratégicos, por ejemplo en materia económica o de energía, siguen siendo divergentes. Como se ha indicado, en UNASUR convergen intereses de otros países de la región, pero estos o bien no tienen la influencia, o la determinación de liderar este proyecto. Por mencionar algunos casos, en los últimos años Argentina ha estado volcada en su agenda interna, y la crisis agraria y las crecientes dificultades que han jalonado 2008 y 2009 —huelga del agro, crisis económica, y conflictos internos— sugieren que las prioridades domésticas seguirán dominando la política en ese país. Perú, con un gobierno de Alan García más interesado en la Cuenca del Pacífico que en el espacio sudamericano, no parece un actor decisivo en este proceso, y un eventual triunfo electoral de Ollanta Humala en las elecciones legislativas de 2010 lo acercaría al ALBA. Colombia no puede permitirse quedar al margen de UNASUR, pero incluso con la administración Obama, su principal referencia seguirá siendo Estados Unidos, como ha puesto de manifiesto la crisis motivada por el acuerdo sobre el uso de las bases militares de 2009.

UNASUR, por otro lado, es también la expresión de al menos otras dos importantes líneas de fractura relacionadas entre sí que hoy recorren el regionalismo y la integración regional en América Latina: en primer lugar, la que existe entre el modelo de integración de MERCOSUR, más exigente en cuanto a reglas, disciplinas y compromisos institucionales, y la opción «norteamericana-pacífica», que supone marcos más flexibles para acomodar políticas de

liberalización comercial y la firma de tratados de libre comercio, y permitir una actitud más proactiva en la relación hacia los mercados asiáticos.

En segundo lugar, la fractura creciente entre el modelo del «regionalismo abierto» y los acuerdos de libre comercio, cada vez más vinculada a Washington a través del TLCAN, el CAFTA-DR y el Plan Puebla-Panamá, y la integración sudamericana, que responde en buena medida al liderazgo de Brasil y al «regionalismo postliberal». Como se indicó al principio de este capítulo, UNASUR redefine la integración latinoamericana en clave sudamericana, lo que contribuye a profundizar la vinculación de México y Centroamérica con un espacio regional —América del Norte y el Caribe— que se está conformando con un diseño regionalista liberal, y con dinámicas propias y diferenciadas de regionalización originadas en las crecientes interdependencias económicas, migratorias, ambientales o de seguridad que se articulan al norte del «tapón del Darién». En diciembre de 2008 se celebró en Costa de Sauipe, por iniciativa brasileña, la I Cumbre de América Latina y el Caribe (CALC), en paralelo a las Cumbres de UNASUR y de MERCOSUR. Ello puede interpretarse como intento de convertir UNASUR en el núcleo de un proyecto regionalista latinoamericano más amplio, basado en «círculos concéntricos», una vez que se ha situado a México en una posición periférica, pero es difícil determinar el alcance que puede tener esta iniciativa.

En consecuencia, todo apunta a que el liderazgo de Brasil es el que realmente importa para el futuro del regionalismo y la integración en Sudamérica. Cabe preguntarse si el gigante sudamericano tiene las capacidades, la voluntad, y el proyecto adecuado para ejercerlo eficazmente, y si ello contribuye o no a la conformación de un espacio económico y político sudamericano viable. Además de los actores públicos —Gobierno y cuerpo diplomático— este país cuenta con importantes actores semipúblicos o privados que están jugando un papel clave en la región, incluyendo un sector manufacturero muy presente en la región, el crédito del BNDES, o «multilatinas» como Banco Itaú, Petrobrás o Odebrecht, que ya están impulsando una integración «de facto» (Sennes y Tomazini, 2006). Por otro lado, como muestra del compromiso y la voluntad de Brasil de conformar UNASUR y de ejercer un liderazgo constructivo, el Gobierno

está haciendo concesiones funcionales al fortalecimiento de la integración sudamericana (Fortuna Biato, 2009): su participación en el Banco del Sur; sus contribuciones al FOCEM, aunque sean modestas; su creciente compromiso, vía BNDES, con la financiación de la infraestructura regional a través de IIRSA; su creciente papel facilitando ayuda a través de la cooperación «sur-sur»; las iniciativas en materia de seguridad regional, como el CDS, en las que Brasil opta por un marco regional de actuación; y en general su compleja relación con Venezuela, en la que Brasil trata de dar un «anclaje» regional sudamericano a las iniciativas del presidente Chávez y limar sus aristas más radicales, reconduciéndolas a un marco regional.

Sin embargo, la actuación de Brasil sigue despertando recelos y desconfianza, tanto en lo referido a su actividad político-diplomática, considerada por algunos países vecinos como «hegemonista» y, en ocasiones «unilateral», como a la actividad de otros actores semipúblicos, que a menudo no se diferencia demasiado de la que caracteriza a compañías multinacionales extranjeras con mala reputación, como ocurre, por ejemplo, con Petrobrás.

Lógicamente, la ambivalencia de Brasil —concesiones a la integración sudamericana, al tiempo que se defienden los intereses nacionales— puede servir de argumento tanto a interpretaciones favorables y desfavorables respecto a su compromiso con UNASUR. Una muestra de ello es su posición en la OMC o en otros foros internacionales, que a diferencia de Venezuela se ha basado sobre todo en un análisis pragmático de costes y beneficios, y no en posiciones ideológicas, ni la orientación de izquierda del Gobierno, ni su política sudamericana le ha impedido adoptar posiciones unilaterales cuando Brasil ha considerado que así lo requerían sus propios intereses²⁰.

²⁰ Esa ambivalencia ha podido verse en la defensa de los intereses de Petrobrás en las nacionalizaciones bolivianas, en la renegociación de los precios del gas de ese país exportador a Brasil, en la que el gobierno de Lula tuvo que buscar un difícil equilibrio entre las demandas de Morales y los intereses de los industriales paulistas y sus sectores urbanos, reclamando gas barato. Tampoco ha sido fácil afrontar el embargo de bienes y la expulsión de la constructora brasileña Odebrecht de Ecuador, decretada por el gobierno de Correa, ante el impago de una indemnización por los daños estructurales detectados en la Central hidroeléctrica San Francisco, de 350 megavatios, construida por esa compañía en Ecuador y que dejó de

En cuanto a la actuación gubernamental, tanto los diferentes gobiernos de Brasil como su diplomacia, la más profesionalizada de la región, han permanecido anclados en una visión marcadamente realista de la política exterior y del interés nacional, y existe una inclinación natural a hacer uso de su fuerte peso económico y político para perseguir sus propios intereses y minimizar los costes propios. Aunque se ha dicho que el presidente Lula ha impulsado una política exterior «ideologizada» y poco realista (Ayllón y Viola, 2006), en realidad los gobiernos del Partido de los Trabajadores no han alterado en lo esencial esa tradición, aunque desde el núcleo de asesores con el que se ha rodeado el Presidente se ha tratado de prestar más atención a los aspectos sociales y a las relaciones sur-sur.

El Gobierno y la diplomacia brasileña, y esto no es muy distinto de lo que ocurre en otros países de la región, sigue evitando asumir compromisos profundos en materia de comercio, finanzas, o política exterior, y en su visión del regionalismo muestran una clara preferencia por acuerdos intergubernamentales con un nivel de institucionalización bajo²¹. Pero ello también revela que las élites brasileñas no ha asumido aún que el país necesita a sus socios sudamericanos y

funcionar apenas un año después de ser entregada, así como la reclamación de un arbitraje internacional frente al pago de la deuda del BNDES para construir esa central y otras obras a cargo de Odebrecht. Todo ello motivó la reacción del Gobierno brasileño en apoyo a ambas compañías. Paraguay, por su parte, ha mantenido una larga disputa con Brasil, finalmente resuelta en julio de 2009, respecto a las condiciones —que consideraba injustas, con precios muy inferiores a los de mercado y en régimen de exclusividad—, en las que se veía obligado a vender a Brasil la electricidad de la central de Itaipú, que abastece a las regiones del sureste brasileño, más prósperas. En lo que atañe a los foros multilaterales, una muestra de esa ambivalencia ha sido la profunda fractura creada en MERCOSUR y en el G-20 en julio de 2008 a causa del unilateralismo brasileño en las negociaciones de la Ronda de Doha de la OMC. En lo que parecía ser la fase final de la negociación, Brasil, que actuaba en representación informal de MERCOSUR y del G-20, decidió unilateralmente aceptar las propuestas presentadas por los países industrializados en materia de aranceles y subsidios agrícolas, sin consultas previas con MERCOSUR. Ello dio lugar a ásperas recriminaciones al Gobierno brasileño, no menos tajantes respuestas del Gobierno brasileño respecto a la primacía de la soberanía nacional respecto a los consensos regionales (Peña, 2008).

²¹ Es importante recordar al respecto que el ordenamiento constitucional brasileño excluye de antemano la primacía de las normas internacionales y la supranacionalidad.

«mercosurianos» para perseguir sus objetivos globales, aumentar su peso negociador, y sustentar sobre un espacio económico regional la modernización de un aparato productivo que, para alcanzar ese objetivo, precisa de mercados más amplios. Esas élites han desarrollado una percepción sobrevalorada y autocomplaciente de su política exterior, su liderazgo y sus relaciones de vecindad, que los vecinos no comparten. Brasil es el único país con la capacidad económica y política para asumir los costes reales del liderazgo regional, pero ello comporta una estrategia regional distinta, que no termina de definirse debido, en cierta medida, a que al interior de Brasil no se terminan de conformar los consensos requeridos entre actores tan diversos como la diplomacia profesional, las fuerzas armadas, la academia, los partidos políticos y el Gobierno —con un Ejecutivo del Partido de los Trabajadores (PT) que, como se ha señalado, se debate entre «Westfalia» y «Porto Alegre»; es decir, entre la *realpolitik* y el interés nacional de Itamaraty, y la visión más ideológica, «autonomista» y solidaria del PT—, y los distintos actores privados.

Finalmente, la crisis provocada por el Acuerdo sobre bases militares entre Colombia y Brasil ha puesto de manifiesto algunos de los límites de ese liderazgo y en general de las capacidades de UNASUR, al menos en dos sentidos. Por una parte, el liderazgo brasileño ha podido estar sobreestimado a causa del retraimiento de Estados Unidos, que desde el 11-S está prácticamente ausente de América Latina. Por otro lado, existe un vínculo estratégico entre Colombia y Estados Unidos que es difícilmente compatible con un bloque regional autónomo, como se pretende con el proyecto de UNASUR. No se puede aislar a Colombia, y UNASUR habrá de responder también a las demandas de ese país en materia de lucha contra el narcotráfico y contra las organizaciones guerrilleras si se pretende que sea partícipe del proyecto regional. El asunto de las bases, como la crisis de Bolivia de 2008, muestra que Brasil no puede actuar solo, y necesita del marco regional sudamericano para generar consensos y obtener legitimidad, y que su liderazgo habrá de ser colectivo, o no será.

VIII. CONSIDERACIONES FINALES

En este capítulo se ha analizado la crisis del «regionalismo abierto» como estrategia de integración regional dominante en el periodo 1990-2005, y el surgimiento de un nuevo ciclo caracterizado por el denominado «regionalismo postliberal», que trata de conformar el espacio sudamericano y responder a distintos objetivos de desarrollo, proyección internacional, gestión de interdependencias regionales y gobernanza de los países que integran ese espacio, que las dinámicas de la globalización redefinen y plantean con inusitada vigencia.

El análisis de ALBA-TCP y de UNASUR muestra que en esa nueva modalidad de regionalismo predomina la agenda política y de seguridad, y visiones del desarrollo críticas con el Consenso de Washington y lo que desde ciertos sectores se denomina la «globalización neoliberal». Por ello, han dado más importancia al papel de un Estado «novedadista», la agenda comercial pierde importancia, y la relación con los acuerdos comerciales anteriores o los TLC se plantea en términos de conflicto, en el caso del ALBA-TCP, o no existe una articulación clara, como ocurre en UNASUR.

Aunque se ha convertido en un lugar común hablar de la crisis del regionalismo y la integración en América Latina, el análisis realizado en estas páginas muestra que esa crisis dista de ser terminal. En realidad, es el «regionalismo abierto» el que está en cuestión, y no en todos los países, y por ello no puede hablarse de una crisis de la integración y el regionalismo como tal. Se trataría, más bien, de un cambio de ciclo en el que se cierra una etapa de unos quince años de integración centrada en la liberalización comercial, y al mismo tiempo se abre un saludable debate sobre los fundamentos y los objetivos de la integración y el regionalismo, el que ha reaparecido en la política y, por ello, el debate ya no se asienta en una pretendida racionalidad económica de corte liberal que hurtaba al debate algunas de esas cuestiones fundamentales. En este nuevo contexto surgen nuevas fórmulas de cooperación regional «sur-sur», una mayor preocupación por la cohesión social y la gestión de las asimetrías, y una agenda de integración «positiva» enfocada a la formulación de

políticas comunes en campos como la energía, la infraestructura, las finanzas o la seguridad regional.

Un factor relevante de esa crisis es la nueva oleada de acuerdos «sur-norte» impulsados por Estados Unidos y la Unión Europea. A largo plazo son incompatibles con la integración regional, por lo que los países latinoamericanos se enfrentan a un dilema esencial: si la integración regional sigue centrada en una agenda básicamente comercial, se tornará irrelevante en relación a esos acuerdos «sur-norte», que serán los que determinarán la pauta de inserción internacional de los países implicados; si, por el contrario, la integración regional latinoamericana se reorienta hacia una agenda de políticas comunes de apoyo a la transformación productiva y la competitividad internacional, a promover la estabilidad económica y política y la gobernanza democrática, a la provisión de bienes públicos regionales, o a la seguridad energética, ayudará eficazmente a la región a afrontar los desafíos que comportan esos acuerdos «sur-norte» y aquellos, más amplios, que supone la globalización. UNASUR, en particular, puede ser un espacio regional funcional a esa agenda, y a políticas de desarrollo que favorezcan tanto el crecimiento económico como la cohesión social, permitiendo también que Sudamérica tenga un papel más relevante en un sistema global necesitado de regiones fuertes y de un multilateralismo eficaz.

Alcanzar esos objetivos, sin embargo, requiere de un proyecto político y un diseño institucional que permita integrar los legítimos intereses de Brasil, que permita dar encaje y reconducir las iniciativas venezolanas, sorteando la confrontación con ALBA-TCP, que sea un marco eficaz para la cooperación sectorial en las áreas de infraestructura, energía, finanzas, y otras políticas de apoyo a la competitividad internacional y la cohesión social, y que además tenga la flexibilidad necesaria para admitir estrategias de inserción internacional de *hub and spoke*, como las que persiguen, de manera creciente, los países de la costa pacífica de Sudamérica o Colombia, sin olvidar el espacio político y los incentivos económicos necesarios para la participación de otros países.

Lo que este análisis también pone de manifiesto es que la relación con Estados Unidos sigue siendo uno de los factores definitivos de los proyectos de inserción internacional de la región, y

mientras que algunos países optan por profundizar las relaciones con ese país a través de acuerdos de integración económica profunda —los acuerdos de libre comercio «sur-norte»—, para otros la búsqueda de autonomía en su política interna e internacional, tanto en lo referido a las relaciones exteriores como a las políticas de desarrollo, continúa siendo un objetivo importante. La búsqueda de autonomía frente al mercado y frente a Estados Unidos es, de hecho, uno de los argumentos esgrimidos a la hora de explicar el porqué de proyectos como UNASUR o el ALBA-TCP, y las concesiones que se han de hacer para asegurar la viabilidad del proyecto regional parecen adquirir sentido en función de ese otro objetivo.

De igual manera, doscientos años después de las independencias el binomio nacionalismo-integración continúa siendo uno de los ejes sobre los que pivota la política nacional, las relaciones exteriores y los proyectos de inserción internacional que los países de la región latinoamericana están desplegando para impulsar sus procesos de desarrollo, su proyección externa, y mejorar la gestión de los riesgos que supone el proceso de globalización. De ahí la realidad contradictoria y paradójica del regionalismo postliberal. Como partícipes de esos proyectos regionalistas, los países miembros parecen haber asumido que las interdependencias y los riesgos derivados de los procesos de transnacionalización y desterritorialización que comportan la regionalización y la globalización de las economías, y que sus sociedades demandan políticas y marcos reguladores que sobrepasan los confines del Estado-nación y sus capacidades regulatorias y que el regionalismo y la integración regional constituye una respuesta adecuada para ello. Sin embargo, frente a esas dinámicas, que se asocian al neoliberalismo, se observa un proceso generalizado de «retorno al Estado» que refuerza el arraigado nacionalismo presente en la cultura política de la región, y las concepciones «westfalianas» clásicas de la soberanía nacional, que establecen de antemano los límites de ese regionalismo latinoamericano contemporáneo, y su naturaleza esencialmente intergubernamental, que obviamente limita su eficacia y alcance.

Esos dilemas constituyen un punto de partida inexcusable para el debate sobre la construcción nacional de América Latina doscientos años después de la independencia. De manera paradójica, la

construcción nacional de los estados latinoamericanos en un contexto de globalización hoy exige «desnacionalizar» y «regionalizar» el concepto de soberanía, el espacio y el *locus* de la política y el poder, y avanzar hacia concepciones del Estado y la soberanía «post-westfalianas» o «postnacionales», y marcos mancomunados para su ejercicio. El nuevo regionalismo latinoamericano constituye una oportunidad para ello. A través del regionalismo y la integración, los países de la región pueden consolidar sus capacidades de gobernanza interna, y al tiempo ser partícipes más activos de la gobernanza global en el sistema internacional posthegemónico que parece emerger al iniciarse el siglo XXI.

BIBLIOGRAFÍA

- Acosta, Gina E., Germán Calafat y Renato Flores (2006): «Comercio e infraestructura en la Comunidad Andina», *Revista de la CEPAL*, diciembre, pp. 45-60.
- Aldecoa, Francisco y Noé Cornago (1998): «El nuevo regionalismo y la reestructuración del sistema mundial», *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. XLX-1998, núm. 1, pp. 59-113.
- Altmann, Josette (2007): *Dossier ALBA. Alternativa Bolivariana para América Latina y el Caribe*, San José, FLACSO/Fundación Carolina.
- Arenal, Celestino del (2002): «La nueva sociedad mundial y las nuevas realidades internacionales. Un reto para la teoría y para la política», *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2001*, Bilbao, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, pp. 17-85.
- (2009a): «Mundialización, creciente interdependencia y globalización en las relaciones internacionales», VV AA, *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz*, Bilbao, Universidad del País Vasco, pp. 181-268.
- (2009b): *Las relaciones entre la UE y América Latina: ¿Abandono del regionalismo y apuesta por una nueva estrategia de carácter bilateralista?*, Madrid, Real Instituto Elcano, Documento de Trabajo DT 36/2009.
- Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) (2000a): *El comercio intrarregional de la ALADI en los años noventa*, Montevideo, Secretaría General de ALADI, estudio núm. 126.
- (2000b), *El comercio intraindustrial en el intercambio regional*, Montevideo, Secretaría General de ALADI, estudio núm. 130.

- Audley, John J. *et al.* (2003): *NAFTA's Promise and Reality: Lessons from Mexico for the Hemisphere*, Washington, Carnegie Endowment for International Peace.
- Ayllón, Bruno y Eduardo Viola (2006): «Lula y el déficit de realismo estratégico en política exterior», *Política Exterior*, núm. 113, septiembre/octubre, pp. 123-135.
- Ayuso, Anna (2010): «Integración con equidad. Instrumentos para el tratamiento de las asimetrías en América del Sur», en Manuel Cienfuegos y José Antonio Sanahuja (coords.), *Una región en construcción. UNASUR y la integración en América del Sur*, Barcelona, CIDOB, pp. 137-178.
- Bacaria, Jordi (2010): «Fines integracionistas y posibilidades financieras del Banco del Sur», en Manuel Cienfuegos y José Antonio Sanahuja (coords.), *Una región en construcción. UNASUR y la integración en América del Sur*, Barcelona, CIDOB, pp. 245-272.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2002): *Beyond Borders: The New Regionalism in Latin America. Economic and Social Progress in Latin America Report 2002*, Washington, BID/The Johns Hopkins University Press.
- Benavente, José Miguel (2002): *¿Cuán dinámicas son las exportaciones intrarregionales latinoamericanas?*, Santiago de Chile, CEPAL.
- Bodemer, Klaus (2010), «Integración energética en América del Sur: ¿eje de integración o fragmentación?», en Manuel Cienfuegos y José Antonio Sanahuja (coords.), *Una región en construcción. UNASUR y la integración en América del Sur*, Barcelona, CIDOB, pp. 179-205.
- Bouzas, Roberto, Pedro da Motta Vega y Sandra Ríos (2007): «Crisis y perspectivas de la integración latinoamericana», *Foreign Affairs en Español*, vol. 7, núm. 4, pp. 61-68.
- Burges, Sean W. (2007): «Building a Global Southern Coalition: The Competing Approaches of Brazil's Lula and Venezuela's Chavez», *Third World Quarterly*, vol. 28, núm. 7, pp. 1.343-1.358.
- Burki, Shahid Javed, Guillermo E. Perry y Sara Calvo (1998): *Trade: Towards Open Regionalism. Annual Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean 1997*, Washington, Banco Mundial.
- Caldentey, Pedro (2000): *El desarrollo económico de Centroamérica en el marco de la integración regional*, Tegucigalpa, Banco Centroamericano de Integración Económica.
- Calderón, César y Luis Servén (2003): «The Output Cost of Latin America Infrastructure Gap», en William Easterly y Luis Servén, *The Limits of Stabilization: Infrastructure, Public Deficits and Growth in Latin America*, Washington, Banco Mundial.
- Cardona, Diego (2005): «¿Tiene futuro la Comunidad Sudamericana de Naciones», *Foreign Affairs en Español*, vol. 5, núm. 5, pp. 89-92.

- Chacón, José (2004): «Integración sudamericana: un paso hacia el posneoliberalismo», *Observatorio del Sur*, s.l., CEICOM, diciembre.
- Christensen, Steen Fryba (2007): «The Influence of Nationalism in Mercosur and in South America: Can the Regional Integration Project Survive?», *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 50, núm. 1, pp. 139-158.
- Cienfuegos, Manuel (2006): «Las relaciones entre la Comunidad Andina y el Mercosur: una asociación (in)viabile?», en VV AA, *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 2005*, Bilbao, Universidad del País Vasco, pp. 85-161.
- (2010): «Hacia la integración de Sudamérica. Condicionantes y perspectivas de la Unión de Naciones Sudamericanas», en Christian Freres y José Antonio Sanahuja, (coords.), *Los nuevos mapas de la integración regional en América Latina*, Madrid, ICEI/Ed. Complutense.
- y José Antonio Sanahuja (coords.) (2010): *Una región en construcción. UNASUR y la integración en América del Sur*, Barcelona, CIDOB.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (1994): *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile, CEPAL, LC/G.1801/Rev. 1-P.
- (1997): *Diagnóstico de la institucionalidad regional centroamericana*, México, CEPAL, LC/MEX/R.581/ Rev. 1, febrero.
- (2002): *Panorama de la inserción internacional de América Latina 2000-2001*, Santiago de Chile, CEPAL, LC/G .2149-P/E.
- (2006): *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2005-2006*, Santiago de Chile, CEPAL, LC/G.2310-P.
- (2007): *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2006-2007*, Santiago de Chile, CEPAL.
- (2008): *La transformación productiva, veinte años después. Viejos problemas, nuevas oportunidades*, Santiago de Chile, CEPAL.
- (2009): *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2008-2009*, Santiago de Chile, CEPAL.
- Comisión Europea (2007): *Towards an EU-Brazil Strategic Partnership. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament*, Bruselas, COM(2007) 281, 30 de mayo.
- Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) (2006a): *Convergencia de los acuerdos de integración económica en Sudamérica*, s.l., ALADI, Comunidad Andina, Mercosur [accesado el 20 de noviembre de 2009 en: http://www.comunidadandina.org/csn/Documento_Convergencia.pdf].
- (2006b): *Un nuevo modelo de integración de América del Sur. Hacia la Unión Suramericana de Naciones (Informe de la Comisión Estratégica de Reflexión)*, s.l., CSN [accesado el 20 de noviembre de 2009 en: <http://>

- www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/dec_cochabamba_flexion.htm].
- Correa, Rafael (2005): *Construyendo el ALBA*. «Nuestro Norte es el Sur», Caracas, Lauki.
- Costa Vaz, Alcides (ed.) (2006): *Intermediate States, Regional Leadership and Security: India, Brazil and South Africa*, Brasilia, Universidade de Brasilia.
- Crawford, Jo-Ann y Roberto V. Florentino (2007): *The Changing Landscape of Regional Trade Agreements*, Ginebra, OMC, discusión paper, núm. 12 (2006 update).
- Devlin, Robert y Ricardo Ffrench-Davis (1998): *Towards an Evaluation of Regional Integration in Latin America in the 1990s*, Buenos Aires, INTAL/BID, working paper n° 2.
- Díaz Barrado, Cástor (2005): «La Comunidad Sudamericana de Naciones: propuestas y realizaciones», *Revista Española de Derecho Internacional (REDI)*, vol. LVII, núm. 2, pp. 639-663.
- y María Ángeles Cano (2007): *La Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). Análisis e instrumentos*, Madrid, Centro de Estudios de Iberoamérica (CEIB), Cuadernos núm. 1.
- Dieterich, Heinz (2007): *Hugo Chávez y el socialismo del siglo XXI*, Caracas, Monte Ávila editores (2ª ed.).
- Durán, José y Raúl Maldonado (2005): *La integración regional en la hora de las definiciones*, Santiago de Chile, CEPAL, serie Comercio Internacional, núm. 62, LC/L.2454-P, diciembre.
- Dussel, Enrique (2006): «México a 11 años del TLCAN: ¿Profundización de la integración económica o polarización?», en Alan Fairlie (ed.), *Países andinos frente al TLC y la Comunidad Sudamericana de Naciones*, Lima, LATN, Fundación Fredrich Ebert, pp. 15-40.
- Fairlie, Alan, Sandra Queija y Milagros Rasmussen (2006): *Tratado de Libre Comercio Perú-EE UU: un balance crítico*, Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú/LATN, agosto.
- (2007): *Acuerdos regionales en Sudamérica: entre la integración y la fragmentación*, s.l., Red Latinoamericana de Comercio/Latin American Trade Network/LATN, mimeo.
- Fay, Marianne y Mary Morrison (2005): *Infraestructure in Latin America. Recent Developments and Key Challenges*, Washington, International Finance Corporation (IF), Banco Mundial (2 vols.).
- Fernández, Wilson (2010): «La integración física y la viabilidad de IIRSA», en Manuel Cienfuegos y José Antonio Sanahuja (coords.), *Una región en construcción. UNASUR y la integración en América del Sur*, Barcelona, CIDOB, pp. 207-243.

- Fortuna Biato, Marcel (2009): «La política exterior de Brasil. ¿Integrar o despegar?», *Política Exterior*, vol. XXIII, núm. 131, pp. 45-58.
- Fritz, Thomas (2007): *ALBA contra ALCA. La Alternativa Bolivariana para las Américas: una nueva vía para la integración regional en Latinoamérica*, Berlín, Centro de Investigación y Documentación Chile-Latinoamérica, abril.
- Giacalone, Rita (2006): «La Comunidad Sudamericana de Naciones: ¿Una alianza entre izquierda y empresarios?», *Nueva Sociedad*, núm. 202, marzo-abril, pp. 74-86.
- Gill, Stephen (1995): «Globalization, Market Civilization and Disciplinary Neoliberalism», *Millennium. Journal of International Studies*, vol. 24, núm. 1, pp. 399-423.
- (1998): «New Constitutionalism, Democratization and Global Political Economy», *Pacific Review*, vol. 10, núm. 1, febrero, pp. 23-28.
- Gomes Saraiva, Miriam y José Briceño (2009): «Argentina, Brasil e Venezuela: as diferentes percepções sobre a construção do Mercosul», *Revista Brasileira de Política Exterior*, vol. 52, núm. 1, pp. 149-166.
- González, Edmundo (2007): «Las dos etapas de la política exterior de Chávez», *Nueva Sociedad*, núm. 205, septiembre-octubre, pp. 159-171.
- Gratius, Susanne (2007): *Brasil en las Américas: ¿una potencia regional pacificadora?*, Madrid, FRIDE, documento de trabajo, núm. 35, abril.
- (2008), «¿Hacia una OTAN sudamericana? Brasil y un Consejo de Defensa Sudamericano», *FRIDE Comentario*, abril.
- Grien, Raúl (1994): *La integración económica como alternativa inédita para América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Harnecker, Marta (ed.) (2004): *Intervenciones del Presidente el día 12 de noviembre del 2004*, editadas por Marta Harnecker, Caracas, Presidencia de la República.
- Hettne, Björn (2005): «Beyond the “New” Regionalism», *New Political Economy*, vol. 10, núm. 4, pp. 543-571.
- Hirst, Mónica (2006): «Los desafíos de la política sudamericana de Brasil», *Nueva Sociedad*, núm. 205, septiembre-octubre, pp. 131-140.
- Honty, Gerardo (2006): «Energía en Sudamérica: una interconexión que no integra», *Nueva Sociedad*, núm. 204, julio-agosto, pp. 119-135.
- Hufbauer, Gary C., Diana Orejas y Jeffrey J. Schott (eds.) (2003): *Nafta: A Seven-Year Appraisal*, Washington, Institute for International Economics.
- Ibáñez, Josep (2000): «El nuevo regionalismo latinoamericano en los años noventa», VV AA, *Iberoamérica ante los procesos de integración. Actas de las XVIII Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales*, Madrid, BOE/Universidad de Extremadura/AEPDIRI, pp. 321-330.

- Instituto de Altos Estudios Diplomáticos Pedro Gual (2007): *Fundamentos filosóficos de la nueva integración del Sur*, Caracas, Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Exteriores.
- Jiménez Piernas, Carlos (2007): «Los procesos de integración americanos y el modelo del sistema de la integración centroamericana (SICA)», en VV AA, *Iberoamérica: nuevas coordenadas, nuevas oportunidades, grandes desafíos*, Madrid, Instituto Español de Estudios Estratégicos.
- Kay, Cristóbal (1989): *Latin American Theories of Development and Underdevelopment*, Londres, Routledge.
- Kose, M. Ayhan, Guy M. Meredith y Christopher M. Towe (2004): *How NAFTA has Affected the Mexican Economy? Review and Evidence*, Washington, Fondo Monetario Internacional (FMI), working paper núm. 04/59, abril.
- Lafer, Celso (2001): *La identidad internacional de Brasil*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Lederman, Daniel, William Maloney y Luis Servén (2003): *Lessons from NAFTA for Latin American and Caribbean Countries*, Washington, World Bank, diciembre.
- Martínez, María José (2007): «Banco del Sur: ¿lógica o desafío?», *Política Exterior*, núm. 119, septiembre-octubre, pp. 29-33.
- Mayobre, Eduardo (2006): «El sueño de una compañía energética sudamericana: antecedentes y perspectivas políticas de Petroamérica», *Nueva Sociedad*, núm. 204, julio-agosto, pp. 159-175.
- Mesquita, Mauricio (2007): *Trade Costs and the Economic Fundamentals of the Initiative for Integration of Regional Infrastructure in South America (IIRSA)*, Buenos Aires, BID/INTAL, DT, núm. 30, mayo.
- Molina, Franklin (2007): «Los retos de la integración regional: de la Comunidad Suramericana de Naciones a la UNASUR», en VV AA, *La integración sudamericana: presencia de Venezuela y Brasil*, Caracas, Universidad Central de Venezuela, pp. 55-83.
- Moncayo, Edgard (2009): *La contribución de la CEPAL al pensamiento sobre la integración en Latinoamérica*, Brujas, UNU-CRIS working paper W-2009/24.
- Motta, Pedro da y Sandra Ríos (2007): *O Regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas*, Santiago de Chile, CEPAL, serie comercio internacional, núm. 62, julio, LC/L-2776-P.
- Oliva, Carlos (2007): «El ALBA y la UNASUR: entre la concertación y la confrontación», en Andrés Serbín *et al.*, *Anuario de la integración regional de América Latina y el Gran Caribe*, núm. 6, Buenos Aires, CRIES, pp. 71-86.

- Oxfam (2006): *Cantos de sirena: Por qué los TLCs de Estados Unidos con los países andinos socavan el desarrollo sostenible y la integración regional*, informe núm. 90, junio.
- Payne Anthony y Andrew Gamble (eds.) (1996): *Regionalism and World Order*, Basingstoke, Macmillan.
- Pena, Celina y Ricardo Rozemberg (2005): *Una aproximación al desarrollo institucional de Mercosur: sus fortalezas y debilidades*, Buenos Aires, BID/INTAL, documento de divulgación núm. 31.
- Peña, Félix (2005): «Latinoamérica y la Unión Europea en un mundo de arenas movedizas», Félix Peña y Ramón Torrent, *Hacia una nueva etapa en las relaciones Unión Europea-América Latina. Un diagnóstico inicial*, Barcelona, OBREAL/Universidad de Barcelona.
- (2008), «Hay que construir un Mercosur de socios, no de rehenes», *El Cronista*, 4 de agosto.
- (2009), «La integración del espacio sudamericano. ¿La UNASUR y MERCOSUR pueden complementarse?», *Revista Nueva Sociedad*, núm. 219, pp. 46-58.
- Presidencia de la República Bolivariana de Venezuela (2007): *Proyecto Nacional Simón Bolívar. Primer Plan Socialista (PPS). Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013*, Caracas, Presidencia de la República, septiembre.
- Reid, Michael (2006): «Time to Wake up. A Survey of México», *The Economist*, 16 de noviembre.
- Reza, Germán A. de la (2006): *Integración económica en América Latina. Hacia una nueva comunidad regional en el siglo XXI*, México, Plaza y Valdés.
- Robson, Peter (1993): «The New Regionalism and Developing Countries», *Journal of Common Market Studies*, vol. 31, núm. 3, pp. 329-348.
- (1998): *The Economics of International Integration*, Londres, Routledge (5ª ed.).
- Romero, Carlos (2006): *Jugando con el globo. La política exterior de Hugo Chávez*, Caracas, Ediciones B.
- (2007): «Venezuela y Brasil: una integración difícil», VV AA, *La integración sudamericana: presencia de Venezuela y Brasil*, Caracas, Universidad Central de Venezuela, Cuadernos CEA núm. 1, p. 39.
- Rosales, Osvaldo (2008): «Integración regional: propuestas de renovación», en Josette Altmann y Francisco Rojas Aravena (eds.), *Las paradojas de la integración en América Latina y el Caribe*, Madrid, Fundación Carolina/Siglo XXI, pp. 33-66.
- Russell, Roberto y Juan Gabriel Tokatlian (2009): «Modelos de política exterior y opciones estratégicas: El caso de América Latina frente a los Estados Unidos», *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, núm. 85-86, pp. 211-249.

- Sanahuja, José Antonio (1998): «Nuevo regionalismo e integración en Centroamérica, 1990-1997», en José Antonio Sanahuja y José Ángel Sotillo (coords.), *Integración y desarrollo en Centroamérica: más allá del libre comercio*, Madrid, La Catarata, pp. 13-58.
- (2007): «Regionalismo e integración en América Latina: balance y perspectivas», *Pensamiento Iberoamericano* (nueva época), monográfico «La nueva agenda de desarrollo en América Latina», núm. 0, febrero, pp. 75-106.
- (2010): «La construcción de una región. Suramérica y el regionalismo postliberal», en Manuel Cienfuegos y José Antonio Sanahuja (eds.), *La construcción de una región. UNASUR y la integración en América del Sur*, Barcelona, CIDOB, pp. 87-134.
- Scharpf, Fritz (1999): *Gobernar en Europa ¿Eficaz y democráticamente?*, Madrid, Alianza.
- Schiff, Maurice y Alan Winters (2004): *Integración regional y desarrollo*, México, Banco Mundial/Alfaomega.
- Secretaría General de la CAN (2004): *Evaluación de la dimensión económica del proceso de integración andino*, Lima, CAN, SG/dt 241.
- Secretaría General del SICA (2006): *Informe del estado de ejecución de los mandatos presidenciales*, San Salvador, SG-SICA, noviembre.
- Sennes, Ricardo y Carla Tomazini (2006): «Agenda sudamericana de Brasil, ¿Proyecto diplomático, sectorial o estratégico?», *Foreign Affairs en Español*, vol. 6, núm. 1, pp. 43-60.
- y Paula Pedrotti (2007): «Integración energética regional: viabilidad económica y desafíos políticos», *Foreign Affairs en Español*, vol. 7, núm. 3, pp. 31-46.
- Sepúlveda, Isidro (2009): «La revolución bolivariana en el panorama estratégico sudamericano», en VV AA, *Venezuela y la revolución bolivariana*, Madrid, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, pp. 49-78.
- Serbín, Andrés (2007): «Entre UNASUR y ALBA: ¿Otra integración (ciudadana) es posible?», en Manuela Mesa (coord.), *Paz y conflictos en el siglo XXI: tendencias globales. Anuario 2007-2008*, Barcelona, Icaria/CEIPAZ, pp. 183-207.
- Söderbaum, Fredrik y Timothy M. Shaw (eds.) (2003): *Theories of New Regionalism. A Palgrave Reader*, Hampshire, Palgrave Macmillan.
- Tussie, Diana (2008): «¿Réquiem o un nuevo sendero para la integración?», en Josette Altmann y Francisco Rojas Aravena (eds.), *Las paradojas de la integración en América Latina y el Caribe*, Madrid, Fundación Carolina/Siglo XXI, pp. 273-298.
- Vaillant, Marcel y Álvaro Ons (2009): *Tratamiento de las asimetrías en los procesos de integración en América Latina y el Caribe*, Caracas, SELA, SP/RR-TAPI-ALC/DT, núm. 2-09, Venezuela.

- Valladão, Alfredo (2007): *The New Tordesillas Line. The Present Great Latin American East-West Divide*, OBREAL background paper, julio.
- Williamson, John (1998): «The Washington Consensus revisited», en Louis Emmerij y José Núñez del Arco (comps.), *El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Xalma, Cristina (2007): *Informe de la cooperación en Iberoamérica*, Madrid, Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), Estudios SEGIB núm. 2, noviembre.
- (2008): *II Informe de la cooperación Sur-Sur en Iberoamérica*, Madrid, Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), Estudios SEGIB núm. 3, noviembre.
- (2009), *Informe 2009 de la cooperación Sur-Sur en Iberoamérica*, Madrid, Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), Estudios SEGIB núm. 4, noviembre.

15. LA COMUNIDAD IBEROAMERICANA EN EL SISTEMA INTERNACIONAL: LÍMITES, POTENCIALIDADES, PERSPECTIVAS

LUIS GUILLERMO SOLÍS *

I. INTRODUCCIÓN: ¿QUÉ ENSEÑA LA HISTORIA?

La presencia de Iberoamérica en el Sistema Internacional puede ser mejor comprendida si se coloca en perspectiva histórica. Valga decir, si se ponderan los tiempos y se distinguen los actores nacionales y externos que han intervenido en el largo y no siempre fácil, proceso de relacionamiento global de la América Latina y el Caribe y junto con ellos, España y Portugal. Por esa razón este ensayo se inicia con estas consideraciones, cuya finalidad, como se verá después, es poco inocente.

Habría que reconocer —cosa complicada y políticamente incorrecta en tiempos del renovado nacionalismo que se experimenta en la región— que lo que hoy llamamos América Latina y que ayer fue «América» a secas, no se vinculó con «el mundo» (o al menos con el mundo de la economía occidental y atlántica, que no era el único existente pero fue con el que primero tuvimos contacto efectivo) hasta la gran expansión mercantilista de los siglos XV y XVI. Ello, de la mano de la conquista, colonización y dominación española y portuguesa primero, y británica, francesa y neerlandesa después. A partir de entonces y hasta la actualidad, la región fue escenario de múltiples procesos civilizatorios que, engarzados en una rica historia que se remonta a varios miles de años anteriores a la llegada de los europeos al continente, produjo ese colosal y magnífico caos

* Oficina de Representación de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) para Centroamérica.

que hoy constituye uno de los ejes geopolíticos más potentes del planeta. Evidentemente me refiero al conjunto de territorios que se extienden desde el Polo Norte hasta la Patagonia, no sólo al mundo que después se denominará «iberoamericano», pues al menos en lo que a las grandes tendencias históricas se refiere, ni Canadá, ni el Caribe no hispano parlante, ni por cierto los Estados Unidos, podrían excluirse de los condicionamientos antes señalados.

Resulta evidente que la temprana sujeción política, económica y militar de los territorios americanos a las metrópolis europeas, así como los conflictos que se generaron entre éstas por conseguir, mantener o disputar su hegemonía sobre el «Nuevo Mundo», constituyeron un sustrato que marcó de forma indeleble a esta región. De hecho, el peso específico de los factores externos en la zona no sólo fue, sino sigue siendo, uno de los signos distintivos del carácter de los estados nacionales surgidos de los procesos independentistas de principios del siglo XIX como actores internacionales por derecho propio. De allí que lo «externo» no se pueda considerar «ajeno» en la experiencia de la inmensa mayoría de los países iberoamericanos de nuestros días. Más aun quizá, tal y como podrían serlo las experiencias del África Subsahariana o del Sudeste asiático, en el caso latinoamericano y caribeño resultaría virtualmente imposible establecer una separación que no resulte artificiosa, entre las realidades del sistema de dominación «doméstico» y los entendimientos, imposiciones o condicionamientos surgidos del Sistema Internacional, por lo menos desde los años de la primera fase de la Revolución Industrial (hacia 1650 según Hobsbawm), hasta la hora actual¹.

No obstante lo anterior, el peso de los factores exógenos sobre la historia del poder en América Latina y el Caribe —independientemente de quién ostentase la preeminencia global en un momento determinado— no siempre conllevó la subordinación de la región en un sentido lato. De hecho, tanto en la coyuntura de las guerras de independencia en las primeras tres décadas del siglo XIX como en momentos posteriores, los países del área dieron muestras ine-

¹ Eric J. Hobsbawm, *En torno a los orígenes de la Revolución Industrial*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores, 1971.

quívocas de su capacidad para ejercer e incluso incrementar, sus márgenes de autonomía relativos ante las fuerzas internacionales, algunas de las cuales fueron enfrentadas y derrotadas en el campo de batalla. Por esa razón también en este caso las generalizaciones son indeseables, aunque sirvan para encontrar hilos comunes que permitan visiones menos fragmentadas de la historia continental. Sobre esto, la necesidad de no generalizar en lo que toca a las referencias a «Iberoamérica» o incluso «América Latina», es conveniente tomar debida nota.

Habría también que señalar, a propósito de los vínculos internacionales de los países (ahora sí) iberoamericanos una vez culminados y consolidados sus procesos de independencia (lo cual no ocurrió sino hasta la tercera década del siglo XIX e incluso después de esa fecha en algunos casos como el mexicano), que éstos no se desarrollaron de manera rápida, ni tampoco se fraguaron sobre bases sólidas. Por una parte, ello fue el resultado de las turbulencias globales y locales producidas por el descalabro napoleónico y sus consecuencias, en particular el inicio de la Restauración en Europa. Pero por la otra, también fue producto de los conflictos al interior de los propios estados iberoamericanos entre las élites liberales y conservadoras o mejor, entre quienes abogaban por un aperturismo cónsono con las corrientes más agresivas del capitalismo internacional de aquel momento y quienes, por el contrario, continuaban comprometidos con estructuras productivas basadas en la gran propiedad rural volcada hacia la producción de bienes primarios para los mercados internos.

En efecto, el mismo «Sistema Internacional» no lo era tanto antes de que se concretara la «segunda fase» de la Revolución Industrial (otra vez según Hobsbawm, hacia 1850)². Más allá de las visiones más bien optimistas que han señalado a la «paz de Wesfalia» como el punto de arranque del Estado moderno e inicio de su articulación internacional, lo cierto es que la existencia de un verdadero «sistema» global no se concretó sino bastante después de la Conferencia de Viena (1815) como resultado de la expansión del gran capital financiero e industrial primero, y su eventual consecuencia

² Eric J. Hobsbawm, *Industria e Imperio*, Barcelona, Ariel, 1977.

político-militar posterior, el imperialismo. En ese contexto, los países iberoamericanos tuvieron que encontrar sus «nichos» de mercado como parte de un reordenamiento general de los polos de poder mundial ya para entonces hegemonizados por Gran Bretaña en el marco de una generalizada expansión europea por lo que eventualmente llegaría a llamarse el «Tercer Mundo».

También se vieron obligados a resolver las pugnas domésticas en torno al estilo de desarrollo al que se adscribirían. En particular tuvieron que determinar la forma cómo el poder político sería ejercido y por quiénes; pugnas que en última instancia se decantaron a favor de las élites modernizantes de la región asociadas a diversas modalidades de lo que se ha dado en llamar el «Estado liberal». Ello se consolidó de manera definitiva, años más, años menos, a partir de 1870, y por lo tanto coincidió con el ascenso de tres nuevos actores mundiales uno de los cuales tendría una fuerte impronta en América Latina: Alemania, el Japón y los Estados Unidos.

Para Iberoamérica la relación con uno de esos actores emergentes, los Estados Unidos, ha resultado esencial. También ha sido compleja y generalmente tensa desde mediados del siglo XIX, momento en el que se inició la fase de expansión territorial más agresiva de las originales «Trece Colonias». Si bien fue México el país que hubo de sufrir más directamente el impacto de la consolidación continental estadounidense entre 1848 y 1853, también Centroamérica recibió su cuota de Destino Manifiesto entre 1856 y 1860 de la mano de los filibusteros de William Walker. Aunque éstos fueron derrotados reiteradamente gracias al empeño de los gobiernos del área liderados por Costa Rica con el sólido apoyo de Gran Bretaña, lo cierto es que sus acciones en la zona revelaron la abierta intención de una parte de los políticos del Norte de desafiar la hegemonía británica en la llamada Vía del Tránsito (Nicaragua), y posesionarse como nuevo actor preponderante en la región.

Sin embargo, no fue sino hasta después de la guerra de independencia de Cuba (1898) y particularmente con el advenimiento del Corolario Roosevelt a la Doctrina Monroe (1906) que la hasta entonces estrategia de dominación construida en torno al «patio trasero» adquirió proporciones crecientemente hemisféricas. Ello vino de la mano de la «idea» interamericana (concepto surgido en el

seno de las conferencias de Washington a finales de la década de 1880), que con toda claridad constituía un concepto más territorial y geopolítico, «cortado a la medida» del Destino Manifiesto, que cultural y espiritual, como podría serlo el ideal iberoamericano. Esto también se produjo en el marco de una política de ocupación militar bastante bien perfilada en la Cuenca del Caribe la cual, expresada con gran fuerza desde 1898 hasta 1933, se prolongó después de esa fecha y hasta su última aplicación moderna en Panamá en 1989, como parte de un ejercicio de hegemonía unilateral que se expresó casi sin contrapesos, a lo largo de todo el siglo XX.

Aunque me resisto a pensar en EE UU como una potencia «hegemónica» en un sentido absoluto, y pese a que cualquier análisis medianamente serio tendrá que concluir que dicha «hegemonía», de existir, no se ha expresado de igual manera en todos los países de la América Latina y el Caribe, lo cierto es que el siglo XX fue sin duda el «siglo estadounidense» en la región en el mismo sentido en que lo fueron español el siglo XVI y británico el XIX. En ese sentido, no es necesario un análisis demasiado pormenorizado para concluir que tras el fin de la Guerra Fría los vectores de aquella preeminencia se han transformado. Hoy los EE UU continúan siendo un actor internacional formidable, probablemente todavía capaz de imponer su voluntad de manera unívoca sobre buena parte de los territorios americanos. Sin embargo, ello bajo condiciones cada vez más acotadas por la legalidad internacional y por la práctica de un multilateralismo democrático y cooperativo fundado en nuevos factores de legitimidad. Las Cumbres Iberoamericanas se enmarcan en este contexto.

La experiencia reciente de América Latina y el Caribe denota, a este respecto, la proliferación de foros, cumbres y procesos de diálogo que poco a poco han producido un sedimento de entendimientos regionales de creciente significación política. Si bien la retórica tiende en ocasiones a opacar la realidad, la normalización de los procesos democráticos en los países de la región después de 1990 ha tenido como consecuencia más visible la activación de una gran cantidad de mecanismos y preceptos que como la llamada «cláusula democrática», ya sea en el foro hemisférico de la Organización de los Estados Americanos (OEA) o bien en los espacios

menos estructurados de los órganos de concertación surgidos de esa fecha a esta parte, permiten la construcción de consensos y entendimientos inimaginables apenas hace dos décadas.

No obstante este prometedor desarrollo, lo que impacta del recuento histórico es constatar el grado de fragmentación que ha caracterizado a los países latinoamericanos y caribeños en tanto actores internacionales; la desarticulación de los proyectos nacionales entre sí y de éstos frente al conjunto de fuerzas e intereses globales, pese a que han estado sometidos a tendencias y adversarios comunes como por ejemplo la «triple crisis» (alimentaria, energética y ambiental); el unilateralismo; la acción del crimen organizado; el hambre y las pandemias, entre otras.

Llama la atención el desfase entre el discurso integracionista y la realidad; entre la convocatoria a la acción colectiva basada en principios y valores históricos, culturales, lingüísticos y espirituales compartidos, y la magra concreción de dichos principios y valores en acciones políticas efectivamente regionales. No es este el lugar ni la oportunidad para realizar una valoración pormenorizada de las expresiones más depuradas de integracionismo latinoamericano pero en el balance, pareciera que la mayoría de ellas, originadas en el contexto de luchas por la independencia y por lo tanto asociadas a la idea emancipadora frente a poderes externos, han estado limitadas en última instancia por las experiencias nacionales y han quedado circunscritas a éstas. Valga decir, contienen un fuerte apelativo regional pero casi no han logrado hasta fecha reciente trascender el espacio nacional excepto en lo retórico. No pareciera exagerado concluir diciendo a este respecto, que la presencia de América Latina y el Caribe, o Iberoamérica (si se prefiere un concepto más preciso desde un punto de vista cultural), en el Sistema Internacional ha sido en el mejor de los casos más simbólica que real, y aguarda todavía potenciarse por medio de renovadas voluntades políticas.

En suma, cuatro podrían ser las lecciones históricas relevantes que deben rescatarse como punto de arranque de estas reflexiones en torno a la Comunidad Iberoamericana y a la inserción de América Latina en el Sistema Internacional:

1. La importancia de los factores externos en la historia regional y la dificultad de trazar fronteras entre los actores internos y exógenos que han incidido de manera directa en el desarrollo de los países del área. América Latina se vincula con el mundo a partir del siglo XV, obligada por condiciones que le son impuestas desde «afuera». A partir de ese momento y hasta la actualidad sus sistemas políticos y productivos adquieren una indiscutible condición «global», se desarrollan fuertemente condicionados por el entorno internacional pero tienen poca capacidad de incidir en éste.
2. El resultado de ese fenómeno es la manifestación de una tensión permanente entre las tendencias de subordinación y autonomía frente a las fuerzas del entorno global. Esa tensión, que corre en un eje que va desde la asimilación hasta el nacionalismo a ultranza, constituye uno de los factores más determinantes en la vida política de la región en la hora actual.
3. Los altos grados de fragmentación e inestabilidad de los sistemas políticos latinoamericanos y caribeños. Ha sido grande la dificultad que éstos han tenido para articularse en el seno de estados-nación bien estructurados, con altos grados de legitimidad y capaces de llevar a cabo una interlocución efectiva con los principales actores del Sistema Internacional. Si tales grados de fragmentación y debilidad no se superan, la idea de ampliación y profundización de los procesos de integración se dificulta y, con frecuencia, termina siendo presa de la retórica.
4. La gran diversidad de la región y, consecuentemente, la dificultad de hacer generalizaciones respecto de sus estrategias colectivas de inserción internacional. Esto es importante tenerlo en cuenta, en especial cuando se trata de hacer generalizaciones sobre la inserción internacional de una región (cultural o geopolítica, da lo mismo) que pese a los grandes avances alcanzados en las últimas décadas, aún no ha sido capaz de superar un concepto de integración todavía demasiado economicista y, por ello, definido más por la suma de

las partes que por la existencia de visiones, compromisos y mecanismos de toma de decisiones efectivamente comparados.

II. LA «COMUNIDAD IBEROAMERICANA»: ALCANCES Y LÍMITES DEL CONCEPTO

Resulta necesario hacer una anotación conceptual ya señalada por Roberto Russell a propósito de la aplicación de los conceptos de «sociedad» y «comunidad» en el caso de América Latina. En este ensayo daremos por un hecho que la «Comunidad Iberoamericana existe como actor internacional», afirmación que podría cuestionarse ampliamente y de manera fundada apelando a los ya clásicos textos de Hedley Bull y Alexander Wendt o de los más contemporáneos de Barry Buzan y Ana González Peláez. Para todos los efectos, se entenderá que la «comunidad» existe porque a su base se encuentra una «sociedad», valga decir, un grupo de estados que, aunados por intereses comunes, establecen reglas e instituciones orientadas a facilitar la coexistencia y la cooperación entre ellos, tanto en su vecindario como en el plano global. La «comunidad» referida, sin embargo, a diferencia de la «sociedad» que la origina, sólo cabe en lo que toca a un conjunto limitado de estados dentro del Sistema Internacional. En breve, una «comunidad» requiere de un alto grado de integración interestatal sustentada en valores comunes y una fuerte identidad colectiva. Si Iberoamérica califica o no en esa categoría, es algo sobre lo que se abundará más tarde pero que en este ensayo se admite como punto de partida tanto por razones prácticas como analíticas³.

Celestino del Arenal, sin duda el académico que más ha escrito sobre el proceso de las Cumbres Iberoamericanas y uno de sus

³ Agradezco a Roberto Russell el recordatorio de este importante debate conceptual que, olvidado durante muchos años, ha adquirido una gran importancia en la hora actual. Véase a Russell, «América Latina en la sociedad internacional: los nuevos desafíos», en *Ágora Internacional*, año 3, núm. 5, marzo de 2008, Buenos Aires, Asociación para las Naciones Unidas de la República Argentina, p. 21.

principales analistas, las ha descrito como un esfuerzo por avanzar la «constitución de un espacio común iberoamericano» basado en realidades históricas y culturales. Christian Freres, yendo un paso más allá, al referirse a la «Comunidad Iberoamericana de Naciones» la caracteriza como una «realidad intangible en vías de construcción». Ambos, Del Arenal y Freres, subrayan con razón el hecho que las cumbres «articulan un espacio común» en el que España y la política exterior española por supuesto, juegan un papel preponderante, y coinciden sobre la importancia de éstas como una plataforma idónea desde la cual los países miembros pueden influir en el mundo ampliando, de paso, su autonomía relativa⁴.

Poco hay que adicionar a esta caracterización. Resulta indudable la naturaleza histórica y la importancia política que ese «espacio común» posee, y la pertinencia de reivindicarlo como parte de un proceso en construcción. Valga decir, como una aspiración que, pese a todo, todavía no se termina de concretar. También es de recibo el señalamiento sobre el papel protagónico que juega España en ese contexto, si bien hay coincidencia de la importante diferencia entre su presencia «tutelar» —que se presupuso dominante durante los años del franquismo a propósito de nociones hispanistas ya felizmente superadas— y otra, la prevaleciente en nuestros días, en donde se han «desespañolizado» los objetivos de las cumbres iberoamericanas y más bien se adoptan visiones y objetivos mucho más ecuménicos, propios de entendimientos entre socios que se relacionan en un marco de democracia funcional⁵.

Portugal, que como España constituye un factor histórico y cultural medular en la constitución de la «iberoamericanidad», tiene no obstante un peso específico menor que su vecina peninsular en el conjunto americano debido a su acotada y peculiar relación con Brasil.

Para los países latinoamericanos y caribeños, por lo tanto, la construcción de lo iberoamericano tiene un significado algo dife-

⁴ Ambos autores en Celestino del Arenal (coord.), *Las Cumbres Iberoamericanas (1991-2005): logros y desafíos*, Madrid, Fundación Carolina/Siglo XXI, 2005.

⁵ José Luis Rodríguez Zapatero, *En interés de España: una política exterior comprometida*, conferencia del Presidente del Gobierno español en el Real Instituto Elcano, Madrid, 16 de junio, 2008.

rente al que se da por sentado en las antiguas metrópolis coloniales, España y Portugal. También podría plantear desafíos no sólo conceptuales sino también políticos y culturales, que no necesariamente se perciben en la superficie de los discursos emanados de las declaraciones presidenciales o ministeriales de las cumbres.

En primer lugar, ¿cómo se define la «americanidad» que se expresa en el centro mismo de la «iberoamericanidad»? Si se aceptara el término Iberoamérica como el más preciso para identificar un colectivo plurinacional que se construye esencial, aunque no exclusivamente, en términos culturales, ¿sería este suficiente para convocar de manera incluyente, a las complejas realidades que se reflejan en las sociedades pluriétnicas y multiculturales de Mesoamérica, la Zona Andina o el Caribe, en las cuales sectores mayoritarios de la población siguen siendo marginados e incluso segregados? Ya lo ha dicho con lucidez José Saramago: «entrar a Iberoamérica es una confusión total (...) el hecho de afirmar que somos todos iberoamericanos parece resolver la cuestión, pero no, no resuelve nada, cubre apariencias pero no entra en el fondo»⁶.

En segundo lugar, en un mundo en donde los movimientos humanos son parte fundamental de la globalización, ¿han de considerarse iberoamericanas aquellas sociedades —como la estadounidense— en donde los habitantes de origen latinoamericano y caribeño cada vez se afincan con más fuerza, desarrollando expresiones culturales propias, que pese a su peculiaridad, preservan todavía elementos centrales de las comunidades originarias como la lengua? ¿Cuál ha de ser el peso relativo de las fronteras políticas en la definición de concepto que, como éste, por mucho las trasciende?

En tercer lugar, ¿existen suficientes vínculos de identidad entre lo iberoamericano y lo latinoamericano y caribeño como realidades geopolíticas diferenciadas? ¿Es suficiente el lazo cultural e histórico para garantizar complementariedades políticas, ya sea en temas de naturaleza local como regional? En un momento en que el naciona-

⁶ José Saramago, «El lado oculto de la Luna», en Rosa Conde y Alfonso Gamo (eds.): *Iberoamérica ante el siglo XXI*, Madrid, Fundación Carolina/Siglo XXI Editores, 2008, pp. 4-5.

lismo se expresa con gran fuerza en la región, y en un contexto de creciente afirmación antiimperialista, los puntos de encuentro se han desdibujado mucho.

Finalmente, ¿puede ayudar el concepto «Iberoamérica» a particularizar a una región demasiado cercana a los Estados Unidos, cuya presencia continental en las Américas continúa siendo demasiado evidente para ser ignorada incluso por los países que más los adversan?

La experiencia de los últimos años y su expresión más visible, las resoluciones de las cumbres, indican un avance positivo en la atención de estas y otras preguntas relevantes. Sin embargo, los países iberoamericanos y sus gobiernos parecieran haber comprendido la conveniencia de su asociación con España y Portugal más en términos prácticos (como una posibilidad para lograr más cooperación al desarrollo) que políticos (como punto para generar posiciones más armónicas sobre temas de la agenda global). En ese sentido se está desaprovechando el potencial de una asociación más sustantiva que, de articularse, podría alcanzar grados mucho más altos de incidencia en los foros internacionales. Foros en los que, dicho sea de paso, la voz de Iberoamérica no se escucha con suficiente contundencia en temas que, como el cambio climático o la crisis alimentaria, le son absolutamente pertinentes.

III. IBEROAMÉRICA COMO ACTOR INTERNACIONAL: POTENCIAL Y FRUSTRACIÓN

Resulta ciertamente lamentable que un grupo tan potente de naciones no aproveche sus comunalidades de manera más eficaz. Valga decir, que no logre afirmarse como un actor ciertamente plural pero también capaz de incidir en la gobernanza del Sistema Internacional a partir de un conjunto de valores, principios e intereses compartidos. La ausencia de mayores grados de articulación de las naciones iberoamericanas en los foros multilaterales, por ejemplo, constituye una demostración fehaciente de las brechas que aún dividen a los países más allá de su retórica integracionista. Remite de

manera directa a los dilemas ya apuntados sobre la naturaleza misma de lo «iberoamericano» como factor de identidad y, más aún, plantea dudas con respecto a la posibilidad de mayores grados de concertación política en el corto y mediano plazo.

En este sentido, los desafíos de la construcción iberoamericana son similares (si no más complejos) a los que enfrenta la integración latinoamericana misma, cuyas paradojas han sido ya muy bien identificadas y que configuran un marco poco auspicioso para la definición de posiciones internacionales más articuladas de la región como un todo⁷.

¿Adónde radica entonces el valor agregado de una «Comunidad Iberoamericana» como conjunto diferenciado y específico de naciones actuando en el Sistema Internacional? Por el momento radicaría principalmente en su capacidad de expresarse de manera más articulada en (y por medio de) su mecanismo de diálogo político permanente: las Cumbres Iberoamericanas.

Sobre las cumbres habría que señalar, como ya lo han hecho reiteradamente Francisco Rojas Aravena y Celestino del Arenal, que éstas han representado un largo proceso de aprendizaje conjunto, de altos y bajos, que sólo logró un grado significativo de institucionalización gracias a la creación de la Secretaría General Iberoamericana con Enrique V. Iglesias a la cabeza. Pero también y fundamentalmente que, debido a la posibilidad que ofrece de plantear en su seno diversos temas al más alto nivel y con total franqueza, ha facilitado grandemente el abordaje de asuntos muchas veces postergados en los diálogos binacionales⁸.

El potencial derivado de este fecundo diálogo político sigue siendo esencial. Aunque el valor del mismo sea incomprensible para la mayoría de los observadores externos no especializados (in-

⁷ Josette Altmann y Francisco Rojas Aravena (eds.), *Paradojas de la integración en América Latina y el Caribe*, Madrid, Fundación Carolina/Siglo XXI Editores, 2007.

⁸ Francisco Rojas Aravena, «Las cumbres iberoamericanas y los retos de la diplomacia de cumbres» y Celestino del Arenal: «Introducción: construyendo un espacio común iberoamericano», en Celestino del Arenal (coord.): *Las cumbres iberoamericanas (1991-2005): logros y desafíos*, Madrid, Fundación Carolina/Siglo XXI Editores, 2005.

cluyendo a buena parte de los medios de comunicación colectiva, cuya obsesión con los «resultados concretos» ayuda poco a la sensibilización del público que contempla a las cumbres como ejercicios onerosos y vacuos, en donde los políticos se reúnen periódicamente sólo para «pasársela bien»), el encuentro de los líderes en un espacio de reflexión colectiva como el iberoamericano tiene un valor intangible que se expresa especialmente en momentos críticos, cuando ya se han agotado en apariencia los mecanismos disponibles de la diplomacia tradicional. Tal habría sido el caso, por ejemplo, del enfrentamiento entre Colombia y Ecuador cuyo escalamiento fue neutralizado gracias a la acción presidencial colectiva en un marco de «multilateralismo cooperativo».

Desgraciadamente, dicho potencial se ve generalmente inhibido por límites prácticos que impiden que las Cumbres Iberoamericanas sean los espacios naturales para la articulación de posiciones conjuntas —sólidas y con capacidad de incidencia global— de los países participantes en la agenda mundial. Esos límites reflejan no sólo las grandes divergencias entre los países respecto de los temas «duros» de la agenda como los económicos, los sociales, los energéticos, los ambientales o los de seguridad, sino también la preferencia de los estados por llegar a acuerdos de consenso sólo sobre los «mínimos comunes denominadores»: suficientes para guardar las apariencias, pero sin comprometerlos más allá de lo que consideran necesario para mantener sus opciones individuales intactas.

El debate en torno a las políticas europeas de migración y a la forma como éstas se aplicarán en España, independientemente de los malos entendidos e interpretaciones interesadas que han enturbiado las relaciones con América Latina a lo largo del año 2008, refleja con toda claridad los límites del acuerdo posible entre los socios iberoamericanos cuando se trata de temas sustantivos de las agendas nacionales o globales. De hecho, constituyen recordatorios de los grandes debates pendientes entre las partes así como también de las brechas y asimetrías que las separan a la hora de tomar decisiones sobre asuntos en donde la buena voluntad cultural no basta. Asuntos en los que, además, en el caso de España y Portugal han de responder también a directrices de su bloque geopolí-

tico inmediato —la Unión Europea— en cuya agenda de prioridades lo latinoamericano y caribeño ocupa un lugar de rango medio y en cuyo seno un significativo bloque de países la miran con abierto desdén.

También habría que recordar la dificultad (imposibilidad más bien) que tienen las Cumbres Iberoamericanas para competir, como espacios multilaterales, con otros de naturaleza estrictamente regional —como la Organización de Estados Americanos o el Grupo de Río— que permiten un abordaje «propio», más latinoamericano, de asuntos que en condiciones normales poco conciernen a España y Portugal, o bien no constituyen prioridades significativas en sus planteamientos internacionales o incluso les adversan.

Esta dificultad para construir consensos a partir de criterios principalmente iberoamericanos —como también la de construir consensos regionales latinoamericanos y caribeños en un sentido más general— no resulta sólo de la «falta de voluntad política» de los estados o gobiernos involucrados. Hay que decirlo claramente: los consensos no se articulan porque los intereses que deberían sustentarlos no siempre existen como «patrimonio común». O bien existen, pero no sobre los temas principales de la agenda regional. Por el contrario, se difuminan porque tienen como telón de fondo confrontaciones múltiples que, algunas de ellas de larga data (como las fronteras), todavía generan desconfianza entre los países de la región. A ello habría que sumar las nuevas reivindicaciones nacionalistas según las cuales España y Portugal han de ser vistos no como aliados culturales sino como adversarios; como parte de las fuerzas de la globalización que deben combatirse en aras de la preservación de la soberanía latinoamericana. La existencia de una suerte de lógica de «suma cero», en donde los beneficios del todo de alguna manera frustran los de las partes, es una de las mayores amenazas a la consolidación de lo iberoamericano como un significativo eje de multilateralidad en la región.

IV. IBEROAMÉRICA: CONSTRUIR ESPACIOS PARA LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO

Como ya se indicó, uno de los vectores más exitosos de la acción iberoamericana desde la realización de la primera cumbre en Guadalajara en 1991, ha sido el de la cooperación al desarrollo. La decisión de España de tomar la iniciativa y propulsar el mecanismo de diálogo político haciéndolo acompañar de un programa amplio y generoso de recursos para atender prioridades definidas en el marco de las cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno y sus instancias intermedias, constituyó un poderoso acicate a la idea de una agenda que pudiese complementar a las que, en el marco bilateral o subregional, ya existían y seguirían siendo promovidas como parte de un ejercicio colectivo de consecución de fondos ante las agencias donantes de la cooperación internacional.

Ello respondía, como bien lo ha señalado José Antonio Sanahuja, al menos a tres racionalidades bien definidas: el «nuevo regionalismo», volcado a la provisión de bienes públicos regionales a menor coste; el multilateralismo cooperativo y la construcción de redes de apoyo público-privadas, de manera que el ejercicio pudiese trascender los ámbitos estrictos de lo gubernamental⁹.

Siempre hubo claridad en España en cuanto a la inconveniencia de crear un clima de dependencia excesiva de los demás socios iberoamericanos a sus aportes. También la hubo en lo que toca a la importancia que otros países, especialmente los más desarrollados de América Latina, pudiesen desplegar sus propios mecanismos de apoyo financiero y técnico al esfuerzo iberoamericano.

Aunque España continúa siendo la principal fuente de financiamiento de las iniciativas iberoamericanas identificadas prioritarias en el marco de las cumbres, la experiencia desde entonces permite constatar que se han realizado grandes esfuerzos por encontrar mecanismos que al menos simbólicamente y en muchos casos de manera más sustantiva (de parte de Brasil, Chile, México, Portugal, y

⁹ José Antonio Sanahuja, «Abriendo nuevos caminos: la cooperación iberoamericana (1991-2005)», en Celestino del Arenal, *op.cit.*, 2005, pp. 144-146.

Venezuela por ejemplo) conviertan a los países beneficiarios de la cooperación europea en «socios» de ésta. De ahí el crecimiento significativo de los fondos de contrapartida en la mayoría de los proyectos, y el gradual pero sostenido fortalecimiento de las instancias encargadas de la formulación, seguimiento y ejecución de proyectos de cooperación en el marco de las cumbres y de la propia Secretaría General Iberoamericana (SEGIB).

Más allá del desfinanciamiento —«crónico» según Sanahuja— y de los problemas permanentes que han enfrentado los países tanto como la SEGIB para garantizar el adecuado desarrollo, seguimiento y evaluación de los programas de cooperación, éstos constituyen la cara más visible de la Comunidad Iberoamericana ante el público y, en cierto sentido, su principal «razón de ser» en el imaginario social y de los medios de comunicación. De allí que resulte urgente visibilizar más las acciones que realizan el conjunto de entidades iberoamericanas ya existentes, cuyos aportes son de primera importancia para el cumplimiento de las resoluciones de las cumbres, pero cuya existencia es apenas reconocida por los medios de comunicación pese al esfuerzo que dichas entidades realizan para divulgar sus programas.

Los principales analistas coinciden al señalar que la cooperación iberoamericana debería, al menos, hacer un esfuerzo mayor por profundizar en los temas ya definidos como prioritarios en lugar de ampliar la agenda a nuevos ámbitos de trabajo que terminen por debilitar los previamente escogidos. También sugieren «multilateralizar» más la agenda, de manera que ésta refleje de manera más adecuada las necesidades de los países latinoamericanos y, sobre todo, dotar a la cooperación de mayor visibilidad por medio de la construcción de alianzas operativas con sectores no gubernamentales, tanto de la empresa privada, como de los movimientos sociales —incluida la sociedad civil—.

De lograrse, esta ampliación más allá del carácter intergubernamental de las cumbres tendría un efecto beneficioso y virtuoso adicional: obligaría al establecimiento de mecanismos de mayor transparencia en la ejecución de los programas y proyectos iberoamericanos, al tiempo que se crean espacios de mejor calidad para el diálogo intersectorial y para la inclusión de nuevos actores sociales

(públicos y privados) en los procesos de toma de decisiones. La idea de una cooperación iberoamericana capaz de vincular de manera más activa y directa a los espacios locales, nacionales y subregionales, en un marco de multilateralismo cooperativo intersectorial, inauguraría posibilidades sin precedentes para «popularizar» los escenarios de acción de las cumbres que, todavía hoy, se encuentran muy circunscritos al plano de los gobiernos centrales.

V. IBEROAMÉRICA, LAS CUMBRES Y LOS BICENTENARIOS

A partir del año 2008, Iberoamérica conmemorará los bicentenarios de las proclamaciones de la independencia de la mayoría de los países del área. Brasil y Portugal harán lo propio con la conmemoración del traslado de la corte imperial portuguesa al Nuevo Mundo. Unos y otros han indicado la importancia de estos eventos colocándolos como una ocasión para que se «enfaticen los procesos de construcción de nuestros países y su proyección futura con vistas a identificar e instrumentar programas de cooperación conjunta o entre grupos de países»¹⁰. Ya en la propia Declaración Presidencial se advertía el interés de los Jefes de Estado y de Gobierno de impulsar dichas conmemoraciones «de modo que contribuya a la proyección de la Comunidad Iberoamericana»¹¹.

La cuidadosa redacción de estos acuerdos insinúa la preocupación que este tema concita en la Comunidad Iberoamericana. Hay sobradas razones para ello. En un universo en el que se han desatado renovadas corrientes indigenistas, así como expresiones en ocasiones desbordadas de nacionalismo y antiimperialismo, la posibilidad que las conmemoraciones del bicentenario terminen convertidas en plataformas que lesionen más que fortalezcan el espíritu iberoamericano no puede descartarse. Lo ocurrido durante la conmemoración del V Centenario (así, a secas, como hubo de invocarse para evitar

¹⁰ Programa de Acción de la XVII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, Santiago de Chile, 8 al 10 de noviembre del 2007, numeral 47.

¹¹ Declaración de Santiago de Chile, p. 3.

herir las susceptibilidades de unos y otros y que es la fórmula que también se ha escogido en el caso de los bicentenarios por idénticas razones), es un precedente que está demasiado fresco en la mente de los gobiernos y no se desea una repetición de aquel desencuentro. Hay que trascenderlo y las Cumbres Iberoamericanas constituyen un espacio ideal para que ello se concrete.

La importancia de los bicentenarios va mucho más allá de lo simbólico y de lo anecdótico. Como ya se indicó al inicio de este ensayo, resulta imposible separar a los estados de Iberoamérica de la historia de sus relaciones internacionales. De hecho, esta comunidad cultural existe porque en algún momento existieron potencias coloniales que, con luces y sombras, trasladaron hasta América y afincaron en ella, aún imponiéndolos, sus propios credos e instituciones. Credos e instituciones que, mezclados con los vernáculos, se acrisolaron en una nueva civilización que hoy llamamos iberoamericana.

Dicha comunidad cultural existe también porque cuatro siglos después de concluida la conquista, criollos y mestizos, zambos, negros e indios, propiciaron procesos de ruptura política con las metrópolis coloniales que, aún en el marco de profusas continuidades culturales y sociales, pusieron fin —con poquísimas excepciones— al vasallaje político americano y convocaron al surgimiento de un nuevo universo estatal en toda la región.

Puestos en su justa perspectiva, los bicentenarios deberían por lo tanto ofrecer una oportunidad para hacer un balance histórico sereno tanto de los fenómenos de ruptura política como de continuidad cultural y social, que estaban a la base de las guerras de independencia y que se prolongaron décadas después de que éstas hubiesen finalizado. Este balance debería realizarse con un sentido de trascendencia, de manera que pueda proyectarse más allá del pasado e iluminar los grandes retos que Iberoamérica tiene ante sí a las puertas del siglo XXI. Puestos en esa dimensión y abordados como procesos culturales, los bicentenarios ofrecerían ocasión para entender mejor los factores que condicionaron el nacimiento de las repúblicas americanas (y por lo tanto explican muchas de sus actuales fortalezas y disfunciones). También permitirían comprender la relación entre los ciclos económicos europeos —en los años previos

al estallido de la «segunda fase» de la Revolución Industrial— y el cambio político en las metrópolis, justo en el cruce de caminos entre el definitivo ascenso de las democracias burguesas y liberales, y el gradual pero ya para entonces irreversible descalabro de las monarquías absolutas en la Europa Occidental.

La alternativa es que los bicentenarios, definidos como grandes gestas militares se aborden a partir de las «mitologías fundacionales» a las que algunos gobiernos de América Latina y Europa son tan proclives. No es esta ocasión para debatir sobre la legitimidad del recurso de exaltación nacional como factor de unidad y orgullo en determinadas coyunturas. Sin embargo, plantearse los bicentenarios sólo como una oportunidad para la exaltación de héroes castrenses —por muy heroicos que éstos hayan sido—, o como una excusa para profundizar los resentimientos por las brutalidades cometidas en esas guerras, podría resultar inútil. También lo sería entender a las independencias latinoamericanas como hechos aislados, sólo meritorios por sus antecedentes inmediatos y sin ningún vínculo con las reivindicaciones políticas y económicas que, provenientes de grupos tradicionalmente excluidos que en su momento se sumaron a la sublevación anticolonial, nunca fueron atendidas por los criollos, únicos verdaderos ganadores de dichas guerras.

No será fácil, eso hay que admitirlo sin ambages, lograr que las celebraciones de los bicentenarios convocadas por las Cumbres Iberoamericanas se produzcan en un ambiente mayoritariamente signado por la «asepsia» conceptual; dominado por aproximaciones más bien académicas que coloquen los acentos del análisis en los factores que la Escuela de los Anales denominaba «sociales», no ajenos pero sí capaces de trascender la «historia de los acontecimientos» («histoire événementielle» según Marc Bloch y Lucien Febvre)¹². Sin embargo, por muy desafiante que resulte la tarea, resultará indispensable aproximarse a dichas celebraciones con un espíritu de gran pluralismo epistemológico y, hasta donde sea posible, de muy controlada pasión nacionalista.

¹² En Ciro F. Cardoso y Héctor Pérez Brignoli, *Los métodos de la Historia*, Barcelona, Crítica, 1977.

Una primera posibilidad es que las Cumbres Iberoamericanas estimulen, propicien e incluso privilegien los estudios, abordajes y actividades sobre el tema que utilicen metodologías comparativas. Es decir, aquellas que se aproximen a los bicentenarios como procesos complejos que adquieren gran riqueza y nuevo significado cuando se abordan y signan con espíritu «transfronterizo» y plurinacional. Las visiones comparativas —que también permiten contrastar y diferenciar procesos sociales que pueden o no ser análogos— tienen la ventaja de ofrecer visiones panorámicas sobre un mismo fenómeno y, en ese sentido, trascender las estrechas interpretaciones nacionales del mismo. Ningún prócer de la independencia, ninguna nación se disminuye cuando sus acciones se colocan en un adecuado marco analítico comparativo; pero sí se relativizan, adquieren un peso diferente y principalmente aportan ángulos explicativos con muchos más matices que aquellos propios de abordajes estrictamente individuales, desprovistos de puntos de referencia más amplios.

Una segunda posibilidad es que, así como la celebración de los bicentenarios se utiliza tradicionalmente para subrayar grandes hechos políticos, casi siempre vinculados a personajes que adquieren proporciones míticas y por lo tanto no son susceptibles a crítica alguna sin que ella conlleve una ofensa irreparable a la honra nacional, éstas sirvan más bien para hurgar sobre actores sociales generalmente poco conocidos de esos periodos, así como sobre los impactos que las guerras de independencia y los procesos de construcción nacional derivados de éstas, tuvieron en la estructura de los nacientes estados latinoamericanos. La invisibilización de ciertos actores «subalternos» (como las poblaciones indígenas y afrodescendientes, o las mujeres) en los procesos de independencia es mayúscula. También lo es el reconocimiento de los factores de «continuidad sistémica» que, pese a la ruptura política generada las guerras de emancipación, se mantuvieron incólumes o casi sin modificación sustantiva, por muchas décadas ahora bajo la égida de los nuevos dirigentes criollos.

Por último, y tal recomendación se esboza ya en la propia Declaración de los mandatarios de Santiago de Chile, convendrá derivar de los bicentenarios lecciones que puedan servir para entender

mejor los desafíos de futuro para la Comunidad Iberoamericana. Circunscribir la conmemoración a lecturas o relecturas del pasado tiene un valor historiográfico neto pero se queda corta ante las necesidades de una colectividad urgida de dirección frente a un Sistema Internacional que, en ciertos sentidos, le impone carlangas tanto o aún más inhabilitantes hoy, que las que existían sobre los territorios americanos a principios del siglo XIX.

VI. A MANERA DE CONCLUSIÓN: ¿QUÉ ESPERAR?

La «idea» integracionista está en el tapete en todo el mundo, para bien y para mal. Tras una década de esperanzadores avances, ya no se da por descontado que el futuro vaya a estar signado por grados cada vez más perfectos de unidad entre pueblos y regiones. Ni siquiera Europa, cuyo modelo no sólo ha sido exitoso sino que aún luce irreversible, puede hoy garantizar que su unión logre profundizarse en el plano político, con la rapidez que parecía inevitable tras la consolidación de la zona euro. Aunque las principales figuras de la vida internacional continúen pronunciándose a favor de la integración como el camino deseable del futuro, cada vez son más y también más sonoras las voces que desafían ese entendimiento. En el norte y en el sur, en el este y en el oeste, el resurgimiento del nacionalismo —y de la autarquía que muchas veces lo acompaña— constituye un recordatorio ominoso del excesivo optimismo con el que muchos proclamaron el «fin de la Historia».

No hay contradicción ninguna entre globalización y refundación del Estado-nación. Tampoco debería haberla entre integración y proyecto nacional si aquélla se entiende como el plano superior en el que éste se potencia y perfecciona¹³. No obstante ello, en la prác-

¹³ Sobre la vigencia del Estado-nación en tiempos de globalización, véase Luis G. Solís, «Estado y globalización», en Guillermo O'Donnell *et. al.*, *Democracia, Estado, ciudadanía: hacia un Estado de y para la democracia en América Latina (vol. II)*, Lima, PNUD, 2008, pp. 391-405. En este ensayo se sustenta la tesis que el Estado-nación contemporáneo, al igual que lo experimentaron los principales actores internacionales a finales del siglo XV y del XIX (las otras dos grandes épocas

tica el debate político convierte a estos conceptos en opuestos y de esa forma inhibe la posibilidad de un diálogo más fecundo entre quienes sostienen, con razón, que no puede haber integración sin que previamente se haya consolidado un proyecto medianamente moderno de Nación (algo de lo que adolece América Latina en grado superlativo), y quienes —con razón también— ven en la integración la mejor forma de garantizar una articulación de las sinergias regionales y culturales en un contexto de fuerte transnacionalización económica y comercial.

América Latina no es una excepción a estas tendencias y más bien las refleja. Pese a los múltiples factores que recurrentemente se enumeran para convocar a su integración, durante el último lustro la región ha mostrado fuertes propensiones centrífugas que sólo se han neutralizado con dificultad. Ello ha tenido como telón de fondo la ruptura de la hegemonía neoliberal y el advenimiento de una corriente contraria a muchos de los preceptos esenciales de la democracia burguesa, misma que se extendió de manera tímida aunque gradual en la región desde mediados de la década de 1980.

Es cierto que en algunas subregiones dichas tendencias se han visto confrontadas por la reconstitución hegemónica de los Estados Unidos y su principal instrumento de cooptación geopolítica —los tratados de libre comercio— lo que ha generado una «sensación» integracionista de nuevo cuño. También hay que señalar que los propios movimientos neonacionalistas han contribuido a fortalecer esa «sensación» al utilizar una retórica que apela de manera recurrente a la unidad americana como frente común ante las amenazas extrarregionales. No obstante ello, ni el comercio ha sido capaz de «integrar» en un sentido histórico a ninguna nación americana, ni el rescate de los próceres de la independencia basta para concitar grados adecuados de articulación y armonización de políticas tal y como lo haría obligatoria una verdadera integración.

En ese contexto, la Comunidad Iberoamericana ha desarrollado su institucionalidad, sus mecanismos de coordinación y sus proce-

de mundialización económica y tecnológica), contrariamente a lo predicho por estudiosos como F. Fukuyama o K. Omaha continúa vigente, firme y, más aún, constituye un factor clave para la estabilidad internacional de nuestro tiempo.

sos de toma de decisiones de manera gradual. Valga decir, construyendo espacios de diálogo político y de cooperación de alcance modesto que, no obstante su limitada dimensión, han permitido a los estados parte mejorar la calidad de sus relaciones colectivas a lo largo de más de una década. Ello, sin llegar a configurar un bloque capaz de incidir de manera contundente en los principales foros multilaterales del mundo.

En este sentido no puede concluirse sino que el futuro de la Comunidad Iberoamericana será el que quieran los estados que la conforman. En otras palabras que, al menos en el plazo previsible, ésta tendrá una muy limitada capacidad para inducir su propio desarrollo por mucho que pueda verse grandemente beneficiada por la acción armonizadora de la Secretaría General Iberoamericana como eje de su incipiente institucionalidad.

Evidentemente la Comunidad Iberoamericana sólo alcanzará su mayoría de edad cuando tenga la capacidad de abordar, discutir y resolver, con sentido colectivo y no sólo declarativo, los principales temas de la agenda política regional; aquellos que, como los referidos a la seguridad pública y defensa, las migraciones, la lucha contra la desigualdad, la exclusión social y la pobreza entre otros, inhiben el desarrollo humano y sostenible en la región. Esa tarea luce difícil de lograr en estos momentos porque no hay suficiente consenso entre las partes respecto de esos asuntos y porque tal consenso, si bien podría construirse en el seno de la Comunidad, requeriría de una confianza entre los actores gubernamentales que actualmente no existe o es demasiado precaria.

La presencia de España y Portugal como socios activos de la Comunidad Iberoamericana debe seguir siendo central a los debates de ésta. Sin ella, la Comunidad perdería su sello de identidad cultural y no se diferenciaría casi en nada de otros foros multilaterales ya existentes. De allí que resulte absurdo plantearse un debate que parta de propuestas excluyentes en donde el argumento para defender las raíces originarias americanas (demasiado ausentes del concepto iberoamericano más tradicional) no reconozca los aportes recibidos tras la conquista y colonización europeas.

El otro gran desafío del proceso de constitución de la Comunidad Iberoamericana, que sólo se ha subsanado de manera muy pre-

liminar, es el de la incorporación de sectores no gubernamentales —tanto del mundo empresarial como de los movimientos y organizaciones sociales— a los procesos comunitarios propios de las cumbres. Este déficit, que es común a todos los mecanismos multilaterales y que tiene como origen el protagonismo casi hegemónico del gobierno central como actor político principal en la toma de decisiones, deberá superarse con el tiempo si se desea que, en efecto, los beneficios del proceso se generalicen y, por ende, éste se legitime de manera definitiva.

Una de las ventajas que presumiblemente tiene la Comunidad Iberoamericana con respecto a otras iniciativas multilaterales similares es precisamente su capacidad para articular redes culturales, tejidas a partir de las «fuerzas profundas» que no se distinguen, por ejemplo, en las negociaciones comerciales y por ellas más bien se debilitan. Esta característica, que también debería permitir la construcción de bienes públicos regionales mejor perfilados y de más amplio espectro, podría potenciar a la Comunidad como un espacio de entendimiento sin precedentes en la historia del multilateralismo cooperativo.

Los próximos dos años representarán para las Comunidad Iberoamericana una ocasión propicia para conmemorar dos siglos de independencia política en la perspectiva de un colectivo nacional que enfrenta enormes desafíos para navegar en un Sistema Internacional en crisis. Los acontecimientos que han sacudido las estructuras fundacionales del mundo capitalista a finales del año 2008 constituyen un ominoso recordatorio de la vulnerabilidad de los entendimientos que, surgidos de la euforia producida por el fin del «socialismo real», han demostrado en la práctica ser insuficientes para lograr la estabilidad del mundo global de nuestros días. Estabilidad que, más bien, hacen peligrar en una vorágine consumista que se ve agudizada por una orgía desreguladora que ya lleva al menos dos décadas de campear por sus fueros en todo el orbe.

Si las cumbres, máximos espacios de reflexión y diálogo político de la Comunidad Iberoamericana, logran que esas conmemoraciones se conviertan en oportunidades para iluminar los amplios espacios de los que todavía se dispone para construir estados nacionales más cohesionados y justos, habrán hecho una contribución signifi-

cativa para el que podría ser un salto cualitativo sin precedentes en una región que, como la latinoamericana y caribeña, no ha podido sacudirse aún de muchas de las disfuncionalidades de su propia evolución histórica. O para decirlo de manera más clara, para constituirse en verdaderas comunidades nacionales integradas entre sí y al interior de cada cual, sobre la base de principios de solidaridad e inclusión social que no fueron precisamente los que prevalecieron al romperse los nexos coloniales, en la mayoría de los países del área, hace casi dos centurias.

La existencia de las cumbres como espacio privilegiado y superior de diálogo político de la Comunidad Iberoamericana, sin embargo, no está asegurado. Ciertamente opera a favor de su continuado funcionamiento la inercia de un proceso que ya ha trascendido los umbrales de lo temporal mediante un vigoroso esfuerzo de concertación e institucionalización. La constitución de la Secretaría General Iberoamericana, y el gradual fortalecimiento de las entidades que constituyen la red iberoamericana por medio de programas de cooperación cada vez más amplios, también abonan a la continuación de este ámbito multilateral. No obstante ello, conspiran contra las cumbres un conjunto de factores cuya potencia no debe desmerecerse. Esos factores incluyen elementos que van desde los presupuestarios (nada despreciables por cierto en momentos en que las fuentes de financiamiento se debilitan aún sin que haya disminuido el compromiso de los países donantes por honrar sus compromisos con el sistema iberoamericano, como ha sido el caso de España), hasta los políticos, reflejados en los recurrentes desencuentros entre jefes y jefas de Estado y de Gobierno que, siendo de variable magnitud, revelan fracturas quizá insuperables en las visiones que sobre el futuro de la región tienen los titulares de los poderes ejecutivos de la misma.

De allí la importancia de generar recursos mediáticos y políticos que permitan, al menos, ampliar la base de legitimidad social de estos ejercicios anuales. Ello como parte de un esfuerzo creciente por dotar a las cumbres y a la Secretaría General de mayor capacidad de influencia sobre la vida cotidiana de los pueblos del área. Este desafío, el de posicionar a lo iberoamericano en el imaginario colectivo del conjunto comunitario y dotarlo de fuerza y eficacia,

constituye un segundo reto también ineludible que tendrá que ser atendido en los próximos años.

Al inicio de este ensayo se mencionaron una serie de condicionamientos históricos que, en perspectiva, podrían explicar algunas de las principales debilidades del «proyecto iberoamericano» como aspiración de largo plazo. La fragilidad, poca articulación y débil legitimidad social de muchos de los estados-nación latinoamericanos y caribeños; la vulnerabilidad de éstos frente a las fuerzas provenientes del Sistema Internacional, la fuerte impronta de los Estados Unidos como potencia hegemónica en amplias regiones del hemisferio, así como la exclusión de los grupos originarios de los procesos de construcción de la nacionalidad en la región, constituyen todos fenómenos que no pueden ignorarse a la hora de concebir una comunidad epistémica, constituida en torno a factores culturales tanto más que geopolíticos o comerciales que pronto alcanzará doscientos años de edad.

La nueva circunstancia internacional, sin embargo, también advierte sobre cambios importantes en las tendencias que se creían serían dominantes a lo largo del primer cuarto del siglo XXI. Por una parte los EE UU se han postrado en una profunda crisis económica cuyo desenlace todavía es incierto. La Unión Europea, que en algún momento pareció ofrecer a América Latina un paradigma alternativo de desarrollo, se ha mantenido a prudente distancia de la región, enfrentada a un debate también inconcluso sobre sus propias prioridades globales. China (y junto a China las potencias intermedias que incluyen al menos a dos de los principales motores de la geopolítica suramericana, Brasil y Venezuela), son todavía incipientes competidores globales con mucha voluntad pero poca capacidad de incidencia en los temas «duros» de la agenda mundial.

Frente a semejante escenario ¿dónde radica, en última instancia, el principal problema que tendrá que superar la Comunidad Iberoamericana como actor internacional? Pareciera que la respuesta a esa pregunta es clara: en la resolución de las disfunciones históricas de las partes que la integran, de manera que se potencie el peso cultural y político del conjunto. En ese proceso será fundamental que se reduzcan las asimetrías tanto al interior como entre los estados miembros pero también que éstos, aún sin crear una institucionalidad

con capacidad supranacional que en muchos sentidos sólo aumentaría los conflictos ya existentes, logren fortalecer las redes de confianza mutua que hoy lucen excesivamente tensionadas. Ello, más que buena voluntad, requiere de sentido práctico y del mejoramiento del diálogo político, que es el punto de arranque de todo proceso multilateral exitoso.

BIBLIOGRAFÍA

- Altmann, Josette y Francisco Rojas Aravena (eds.) (2008): *Las paradojas de la integración en América Latina y el Caribe*, Madrid, Fundación Carolina/Siglo XXI Editores.
- Cardoso, Ciro F. y Héctor Pérez Brignoli (1977): *Los métodos de la Historia*, Barcelona, Crítica.
- CELARE (2005): *De Guadalajara a Viena: hacia una nueva cumbre*, Santiago de Chile, CELARE.
- (2008): *Relaciones Unión Europea/América Latina y el Caribe: Documentación de Base (2007)*, Santiago de Chile.
- Conde, Rosa y Alfonso Gamó (eds.) (2008): *Iberoamérica ante el siglo XXI*, Madrid, Fundación Carolina/Siglo XXI Editores.
- Del Arenal, Celestino (coord.) (2005): *Las Cumbres Iberoamericanas (1991-2005): logros y desafíos*, Madrid, Fundación Carolina/Siglo XXI Editores.
- Fraerman, Alicia (1999): *Iberoamérica: el desafío de gobernar la globalización*, Madrid, Comunica.
- Freres, Christian y José A. Sanahuja (coords.) (2006): *América Latina y la Unión Europea: estrategia para una asociación necesaria*, Barcelona, Icaria/Antrazyt.
- O'Donnell, Guillermo *et al.* (2008): *Democracia, Estado/Ciudadanía: hacia un Estado de y para la democracia en América Latina* (vol. II), Lima, PNUD.
- Rojas Aravena, Francisco (ed.) (2000): *Las cumbres iberoamericanas: una mirada global*, Santiago de Chile, FLACSO-Chile/Nueva Sociedad.

16. LAS CUMBRES IBEROAMERICANAS, EL NUEVO ESCENARIO GLOBAL Y LA CONMEMORACIÓN DE LOS BICENTENARIOS

CELESTINO DEL ARENAL *

I. LAS CUMBRES IBEROAMERICANAS ANTE UN NUEVO ESCENARIO GLOBAL

Los incidentes ocurridos en la Cumbre Iberoamericana de Santiago de Chile, en 2007, entre Venezuela y Nicaragua, por un lado, y España, por otro, y las reacciones de algunos de los países participantes, han supuesto un punto de inflexión en la dinámica de las Cumbres, abierta en 1991, que, a pesar de la aparente normalización que se ha producido con la celebración de la Cumbre de San Salvador, a finales de octubre de 2008, pueden continuar gravitando sobre las Cumbres en un futuro próximo, como se ha visto en la Cumbre de Estoril (Portugal), en noviembre/diciembre de 2009, en relación con la crisis de Honduras. Estos incidentes en ningún caso eran concebibles hace unos años y, sin embargo ahora, empiezan a repetirse con relativa frecuencia.

La razón es que nos encontramos en estos momentos con unos escenarios mundial y latinoamericano muy diferentes a los que existían a principios de los años noventa, cuando las Cumbres inician su andadura e, igualmente, muy distinto al que ha marcado su desarrollo hasta hace cinco años. Unos nuevos escenarios que, más allá de la puesta en marcha de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), en la Cumbre de Salamanca de 2005, y de la aprobación en la Cumbre de San Salvador de 2008 de la declaración sobre «Fortalecimiento Institucional de la Conferencia Iberoamericana» y

* Universidad Complutense de Madrid. Mi agradecimiento a José Antonio Sahuja por sus sugerencias.

del «Consenso sobre Modalidades de Participación en la Conferencia Iberoamericana», obliga a repensar el formato y, lo que es más importante, la aplicación práctica de algunos de los principios y valores que inspiran su funcionamiento, así como su condición de foro de diálogo, concertación y cooperación iberoamericanos.

Este nuevo escenario está, además, marcado por la Conmemoración de los Bicentenarios de la Independencia de las repúblicas latinoamericanas, que con fechas diferentes y distintos acentos, según cada país, se está ya haciendo presente en las relaciones entre España y América Latina con un horizonte que llega hasta 2025, generando oportunidades, pero también riesgos para esas relaciones y, consecuentemente, para las Cumbres Iberoamericanas. No hay que olvidar que las independencias de los países latinoamericanos, y los consiguientes procesos de construcción nacional, que ahora se van a conmemorar, se hicieron en general frente a España, afirmando su propia identidad frente al pasado y lo español, como única forma de ser otros y diferentes, pero al mismo tiempo sin poder obviar sus profundas raíces hispánicas, que continúan presentes en el momento actual y que son en última instancia la razón de ser de la existencia misma de las Cumbres Iberoamericanas y de la Comunidad Iberoamericana. Se comprende, en consecuencia, la importancia que, para un foro de diálogo, concertación y cooperación de bases tan específicamente identitarias, como son las Cumbres Iberoamericanas, puede tener un acontecimiento de carácter igualmente identitario como es la Conmemoración de los Bicentenarios, que, al mismo tiempo que incide doscientos años más tarde sobre la afirmación de una identidad nacional propia en contraposición a la identidad compartida con España y Portugal e, incluso, sobre identidades que se presentan en algunos casos como enfrentadas, permite que también dos siglos después se afirmen a través de las Cumbres Iberoamericanas las identidades históricas, culturales y lingüísticas compartidas con España y Portugal¹, con una perspectiva de futuro².

¹ Para una consideración amplia de la cuestión de las identidades presentes en las relaciones entre España y América Latina, véase Arenal (2009a).

² Como apunta Diamint, los bicentenarios deben servir para desarraigarse del pasado colonial y crear un nuevo sentido de relaciones con España (Diamint,

Esta directa y aparentemente contradictoria relación entre las Cumbres y la celebración de los Bicentenarios hace que aquéllas no puedan en ningún momento desentenderse de éstos, siendo inevitable que en alguna medida las Cumbres se hagan presentes en la agenda de los Bicentenarios, y que éstos entren de alguna forma en la agenda de las Cumbres, aunque evitando en el caso de estas últimas protagonismos que los países latinoamericanos no van a aceptar por las razones identitarias expuestas.

En consecuencia, trataremos, en primer lugar, de analizar brevemente el escenario internacional de la puesta en marcha de las Cumbres, para, en segundo lugar, estudiar, también sumariamente, el escenario de su desarrollo hasta principios del siglo XXI, y, en tercer lugar, fijarnos en los nuevos escenarios latinoamericano e internacional que se están conformando desde principios de siglo y en los nuevos problemas y retos que plantea de cara al futuro de las Cumbres en el contexto de la Conmemoración de los Bicentenarios. Concluiremos reflexionando sobre estos retos y las medidas que hay que adoptar para que las Cumbres puedan hacer frente con éxito a los mismos. Este análisis de los diferentes escenarios por los que han pasado las Cumbres nos permitirá entender mucho mejor la situación actual en que se encuentran y cómo se presenta su futuro.

II. EL ESCENARIO DE LA PUESTA EN MARCHA DE LAS CUMBRES IBEROAMERICANAS³

El escenario internacional de principios de los años ochenta, cuando se plantea por parte española la posibilidad de la puesta en marcha de las Cumbres Iberoamericanas, era todavía un escenario marcado profundamente por la división del mundo en bloques, por el bipolarismo, que se materializaba en sistemas de alianzas y zonas de in-

2009: 117), aunque, añadiríamos, sin perder la dimensión identitaria existente entre España y América Latina.

³ Una primera aproximación al escenario de la puesta en marcha de las Cumbres la realizamos en Arenal (2000a: 256-258).

fluencia poco flexibles y muy jerárquicas, que a la par que originaba una indudable estabilidad internacional, basada en el juego de la disuasión nuclear y las alianzas, dejaba poco margen para la actuación autónoma a nivel internacional por parte de los actores internacionales. Era un escenario, en consecuencia, muy poco favorable para la puesta en marcha de una iniciativa política, como las Cumbres Iberoamericanas, que irrumpía en una región hegemonizada por los Estados Unidos y en relación a unos estados que todavía recordaban los cercanos intentos de tutela y liderazgo del franquismo a través de la Hispanidad y la Comunidad Hispánica de Naciones, y con los que España, recién salida de la transición democrática, aún no había desarrollado sus relaciones sobre unas nuevas bases⁴. Era un escenario, además, caracterizado por la diversidad y heterogeneidad política de los países latinoamericanos, que no favorecía la articulación de un foro de concertación y cooperación propiamente iberoamericano.

Sin embargo, ese escenario empieza a cambiar radicalmente a partir de 1989. El fin de la Guerra Fría, la desaparición del enfrentamiento Este-Oeste, de la bipolaridad, el derrumbamiento de la Unión Soviética y del bloque comunista suponen el fin del escenario que había dominado el mundo desde el final de la Segunda Guerra Mundial y la configuración de un nuevo escenario con nuevos o renovados retos y problemas y consecuentemente con nuevas estructuras y dinámicas en las que los estados sienten la necesidad de reubicarse en las mejores condiciones y poner en marcha nuevas políticas, acordes con el nuevo escenario. Los Estados Unidos y, por supuesto, la Unión Soviética, que se desvanece, dejan de ejercer el férreo control anterior. Los Estados Unidos, convertidos en única superpotencia, ante la falta de enemigos y amenazas, tratan de poner en marcha una hegemonía benévola. Se abre la posibilidad para los demás estados de diversificar las relaciones internacionales y de poner en práctica políticas exteriores más autónomas. El no alineamiento deja de tener sentido. Se originan o aceleran nuevas dinámi-

⁴ Una consideración más amplia de los proyectos de Hispanidad y Comunidad Hispánica de Naciones, puestos en marcha por el franquismo, la realizamos en Arenal y Nájera (1992).

cas de concertación e integración, a nivel político, económico, científico-técnico y cultural, produciéndose una tendencia hacia la conformación de bloques económicos y culturales, como la mejor forma de dar respuesta a los retos que se derivan del final de la Guerra Fría, de la globalización y la interdependencia, que transforman las pautas de comportamiento de los actores internacionales.

En este nuevo escenario mundial, al mismo tiempo que se incrementan la incertidumbre, la inestabilidad y el conflicto, se amplían considerablemente los márgenes de autonomía de los actores internacionales, muy en concreto de los estados, y, en consecuencia, se plantea en término nuevos y urgentes la necesidad o la posibilidad de un reacomodo o reubicación de los mismos en el nuevo escenario mundial que se está fraguando, a través de la redefinición de las políticas exteriores.

Además, el escenario propiamente latinoamericano se transforma igualmente de forma notable. Por un lado, la culminación con éxito de los procesos de democratización en América Latina, apoyados por el triunfo de la democracia que supone el derrumbamiento de la Unión Soviética, traerá consigo la configuración de un nuevo clima político entre los países latinoamericanos, que favorece el entendimiento y la aproximación no sólo entre ellos, sino también con Europa y muy especialmente con España y Portugal, que también acaban de salir de un proceso de transición democrática. Se produce una homogeneización política y económica entre los países iberoamericanos que favorece el diálogo, la concertación y la cooperación.

Por otro lado, el proceso de diversificación de las relaciones internacionales y de reducción de la dependencia política respecto de los Estados Unidos, que los países latinoamericanos habían emprendido decididamente ya en la década de los años setenta, encuentra en el nuevo escenario internacional inéditas y mayores posibilidades. América Latina deja de tener para los Estados Unidos el interés predominantemente estratégico del pasado y a su vez América Latina empieza a mirar a los Estados Unidos de distinta manera en relación al pasado más inmediato. Las políticas exteriores latinoamericanas se pragmatizan y diversifican, abandonando viejos clichés retóricos. Lo económico pasa a un primer plano de las relaciones

interamericanas, determinando decisivamente las políticas y, muy en concreto, las políticas exteriores.

Además, los países latinoamericanos toman clara conciencia de la necesidad de dar respuestas conjuntas y concertadas a los problemas políticos, económicos y sociales que les afectan. De igual forma se toma también conciencia de que la cultura común iberoamericana, en cuanto seña de identidad frente a otras afirmaciones culturales hegemónicas, adquiere cada vez mayor importancia en el proceso de definición de los espacios culturales mundiales. En este sentido, los procesos de integración regional y subregional se renuevan y adquieren nuevas dimensiones, impensables poco antes, como sucede, por ejemplo, más allá de la renovación que experimentan los procesos de integración tradicionales, con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, el MERCOSUR y las negociaciones a distintas bandas que se producen para la consecución de acuerdos de libre comercio.

Al mismo tiempo, como consecuencia de lo anterior, la diplomacia de Cumbres conoce un importante desarrollo, proporcionando un nuevo marco de relaciones multilaterales, con significativos efectos no sólo en términos de relaciones interamericanas, sino también extrarregionales.

Finalmente, el escenario español experimenta igualmente un notable cambio. En la segunda mitad de los años ochenta, con el ingreso en la Unión Europea (UE), el 1 de enero de 1986, y el referéndum de 1986 sobre la permanencia en la Alianza Atlántica, España acaba de definir su modelo de política exterior, de situarse adecuadamente en el escenario internacional y de clarificar sus relaciones con los Estados Unidos, con Europa y con los propios países latinoamericanos. Especialmente, la entrada en la UE revalorizará la presencia y el papel de España en la región, por la activa política que pone en marcha en el seno de las instituciones comunitarias para institucionalizar y desarrollar las relaciones birregionales (Arenal, 1990 y 2008a). Paralelamente, España pondrá en marcha una política activa en América Latina, especialmente en relación a Centroamérica, implicándose en la búsqueda de una solución pacífica y negociada a los conflictos centroamericanos y concertando su actuación con el Grupo de Contadora y el Grupo de Apoya a Contadora

(Arenal, 2000b), y en relación a los países del Cono Sur, apoyando los procesos de democratización, que facilitará la profundización de las relaciones con todos los países latinoamericanos. Todo ello hay que unirlo a la intensificación de las relaciones con América Latina, que se deriva de la conmemoración del Quinto Centenario, y al desarrollo de una política de cooperación al desarrollo que tiene a América Latina como destino prioritario.

En este nuevo contexto, como destaca Barbé, es lógico que el proyecto de Comunidad Iberoamericana de Naciones que se postula por España aúne la retórica clásica (relaciones de familia) con el desarrollo de un nuevo papel en América Latina, como exportadora de valores liberales en lo doméstico (democratización) y en lo internacional (gestión pacífica de conflictos) (Barbé, 2009: 126).

La política iberoamericana de España se encuentra, por primera vez, en mucho tiempo, por un lado, en condiciones de desarrollarse sin el carácter paternalista, instrumental y sustitutivo que había podido tener con el franquismo, lo que contribuirá a que desaparezcan muchas de las reticencias existentes en América Latina respecto de España, y sin los recelos de los Estados Unidos, disminuidos como consecuencia de la clarificación de las relaciones bilaterales con ese país, que tiene lugar, sobre todo, a partir del 1 de diciembre de 1988, con la firma del nuevo Convenio de Defensa y con la concreción de los términos de la incorporación de España a la Alianza Atlántica, y, por otro lado, en un escenario latinoamericano que, como acabamos de ver, favorece sus planteamientos.

Todo lo anterior, junto a la notable mejora de las relaciones entre España y los países latinoamericanos en todos los campos, al interés de México por compensar el viraje que en su política exterior implicaba el Tratado de Libre Comercio de América del Norte mediante una afirmación iberoamericanista, que sirviese para reforzar de nuevo su vocación hacia el Sur del continente, y a la decisión e insistencia con que la diplomacia española persigue el objetivo de las Cumbres Iberoamericanas con el horizonte de 1992, conformará una coyuntura extraordinariamente favorable para la celebración de las Cumbres.

En ese contexto, especialmente a partir de 1990, se acelera la puesta en marcha de una dinámica conjunta diplomática a nivel iberoamericano, en la que España y, en concreto, el Rey, Juan Carlos I,

jugarán un papel decisivo, que llevará a México a convocar públicamente la celebración de la I Cumbre Iberoamericana para 1991.

El 11 de octubre de 1990, en el marco de la reunión del Grupo de Río, que tiene lugar en Caracas, el presidente Carlos Salinas de Gortari anuncia la convocatoria de dicha Cumbre. Por su parte, Brasil anuncia también en Caracas la decisión de celebrar la Cumbre de 1993. Finalmente, aprovechando esa misma reunión los Presidentes del Grupo de Río aprueban una Declaración, titulada «Reunión de Jefes de Estado de Iberoamérica», en la que se expresa el interés por participar en las Cumbres Iberoamericanas convocadas por México en 1991, por España en 1992 y por Brasil en 1993. Al día siguiente, el Rey de España, en el discurso que con motivo del 12 de octubre pronuncia en el Instituto de Cooperación Iberoamericana, anuncia formalmente la celebración de la II Cumbre Iberoamericana en 1992 en Madrid.

El hecho de que fuese México el que tomase la iniciativa de convocar la primera Cumbre y que Brasil convocase la tercera facilitó en gran manera la puesta en marcha del proceso, eliminando los últimos recelos que podía suscitar el que fuese España la que convocase para una fecha tan señalada como 1992.

III. EL ESCENARIO DE DESARROLLO DE LAS CUMBRES⁵

La celebración de las primeras Cumbres, en Guadalajara (México), en 1991, y en Madrid, en 1992, y la acogida que las mismas tuvieron entre los países iberoamericanos pusieron de manifiesto lo favorable del escenario y el éxito de la iniciativa planteada por España a principios de los años ochenta.

Estas dos primeras Cumbres tuvieron un claro carácter constituyente, consagrándose toda una serie de principios y valores que debían inspirar la actuación de los países iberoamericanos⁶, lo que se

⁵ Para la historia de las Cumbres, véanse Freres (2005) y Arenal (2005a).

⁶ Para una consideración más detallada de estos valores y principios, véanse Díaz Barrado (1994); Arenal (1994: 106-107 y 2006a); Fernández Liesa (2008: 63-77).

llamó el acervo iberoamericano (Arenal, 2006), y aprobándose la puesta en marcha de un conjunto de programas de cooperación iberoamericana.

En definitiva, se conformaba un nuevo foro de diálogo y concertación política y de cooperación multilateral iberoamericana⁷, integrado por los países latinoamericanos de habla española y portuguesa y por España y Portugal, que se esperaba sirviese para ir dando progresivamente vida a un espacio común iberoamericano en lo político, lo económico, lo social y lo cultural.

Desde el punto de vista institucional⁸ se optó inicialmente por una estructura flexible y no permanente, basada fundamentalmente en la existencia de una secretaria *pro tempore*, que recaía en el país que organizaba la correspondiente Cumbre y que, por lo tanto, carecía de sede fija y de estructuras burocráticas. Esta Secretaría estaba apoyada por una *troika*, integrada por el país que organizaba la Cumbre, el que la había organizado el año anterior y el que la organizaría el siguiente, garantizándose de esta manera la continuidad de los trabajos.

Lo que se perseguía, al menos por parte española, era que, una vez en marcha las Cumbres, fuese la propia dinámica de cooperación y concertación desarrollada la que fuese concretando la realidad de ese proyecto. De esta forma, en esos momentos iniciales, se impuso la prudencia y, más allá del reconocimiento de la existencia de una Comunidad Iberoamericana, no se perfiló con detalle cuál debería ser el camino a seguir ni el objetivo último del proyecto, sino que se dejaron abiertos, buscándose que fuesen los propios participantes los que lo fuesen definiendo. Sin lugar a dudas, este planteamiento abierto y flexible fue el que hizo posible, en última instancia, la aceptación del proyecto por parte de todos los países iberoamericanos y la puesta en marcha de las Cumbres (Arenal, 2005a : 61).

Sin embargo, este planteamiento abierto y poco institucionalizado, si inicialmente facilitó de forma importante la puesta en marcha

⁷ Para los programas puestos en marcha y los retos de la cooperación iberoamericana, véase Sanahuja (2005).

⁸ Para el desarrollo institucional de las Cumbres, véanse García Casas (2005); Arenal (2005a), y Díaz Barrado (2007a).

de las Cumbres, al mismo tiempo provocó que éstas fuesen a partir de ese momento muy dependientes en su operatividad, desarrollo e institucionalización no sólo de los intereses cambiantes de los estados participantes, sino igualmente de los cambios que pudieran producirse en los escenarios internacional, latinoamericano y español.

Esto explica los importantes altibajos que van a experimentar a partir de esos momentos iniciales. Aunque en términos generales el escenario internacional de los años noventa va a permanecer sin grandes cambios, sí se van a producir variaciones significativas en los intereses de los estados iberoamericanos respecto de las Cumbres como consecuencia de las variaciones que experimentan los escenarios latinoamericano y español, que van a incidir de nuevo en la dinámica de las mismas.

El interés de los países latinoamericanos respecto de las Cumbres empezó a decaer a partir de la III Cumbre, celebrada en Salvador de Bahía, en 1993, y en general fue disminuyendo progresivamente a medida que nos acercábamos al siglo XXI, para alcanzar su punto más bajo a principios de este siglo.

En este sentido, por un lado, es evidente que la creciente diversificación de las relaciones internacionales de América Latina que se produce a lo largo de la década de los noventa del siglo XX, en relación especialmente a Europa y la región Asia-Pacífico, y la multiplicación de las Cumbres en las que participan los países latinoamericanos, centradas muchas de ellas en cuestiones políticas y económicas de primera importancia, devaluó considerablemente a los ojos de los latinoamericanos el sentido y utilidad de las Cumbres Iberoamericanas⁹, excesivamente retóricas en sus planteamientos y poco apegadas a los problemas más significativos que les afectaban.

Por otro lado, es también patente que los intereses comunes implicados, especialmente de naturaleza política y cultural entre los

⁹ La proliferación de Cumbres con los principales actores internacionales, Cumbres Hemisféricas con los Estados Unidos y la perspectiva del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), Cumbres Unión Europea-América Latina, diálogos políticos UE-México, UE-Chile, UE-Mercosur y EU-Comunidad Andina, así como la firma de Acuerdos de Asociación de la UE con Chile y México, y Cumbres de la APEC con las perspectivas de futuro que suscita, forzosamente tenían que incidir negativamente en la dinámica de las Cumbres.

países participantes en las Cumbres Iberoamericanas, fueron desde el principio débiles y poco importantes en relación a los problemas y cuestiones políticas y económicas que más interesaban a dichos países, dadas las limitaciones derivadas de la pertenencia de España y Portugal a la Unión Europea y de la pertenencia de los países latinoamericanos a diferentes mecanismo de integración y cooperación económica americanos. No hay duda de que la incapacidad demostrada en la práctica por las Cumbres para abordar en su seno los intereses divergentes que existen desde un punto de vista económico entre España y Portugal y los países latinoamericanos, como consecuencia de la pertenencia de los primeros a la Unión Europea, ha debilitado de forma importante el interés por las mismas de los segundos. La contradicción existente entre la iberoamericanidad y la europeidad de la política iberoamericana de España se ha revelado hasta el momento actual difícilmente superable, no sólo en el fondo, sino también en la forma, lo que sin lugar a dudas ha contribuido también a debilitar el interés latinoamericano por las Cumbres Iberoamericanas. Esto ha sido especialmente manifiesto a partir de la puesta en marcha de las Cumbres América Latina y el Caribe-UE (ALCUE), en 1999, que, a pesar de sus limitaciones, abría la puerta para que los países latinoamericanos pudieran abordar conjuntamente los problemas de sus relaciones con la UE, sin acudir a la intermediación española o portuguesa (Arenal, 2005b: 11-12).

Igualmente se hizo evidente desde el principio que la operatividad práctica de las Cumbres, más allá de la puesta en marcha de una serie de programas de cooperación iberoamericanos y de la concertación política ante ciertas cuestiones y foros internacionales, era poco relevante desde el punto de vista de los principales problemas y retos a los que tenían que hacer frente los países latinoamericanos.

Finalmente, como último hecho explicativo del relativo interés de las Cumbres Iberoamericanas para los países latinoamericanos, hay que destacar también los cambios que se han ido produciendo en el protagonismo español en las mismas hasta principios del siglo XXI. Del «liderazgo ejemplificador», que ejerció España en 1991 y 1992, tratando de influir en la acción de los países latinoamericanos de forma indirecta y con prudencia, realzando la naturalidad de la

relación multilateral iberoamericana, planteando una relación igualitaria, buscando siempre la concertación de todos los pasos relativos a las Cumbres con el resto de los países iberoamericanos, y muy especialmente con México y Brasil, y evitando que los intereses nacionales de los países más importantes, incluidos los de España, marcasen la agenda de las Cumbres (Sanhueza, 2002: 31-32; Arenal, 2004a: 8-12), que facilitó la puesta en marcha de las mismas, se pasará, a partir de 1993 hasta 1996, a un «liderazgo declinante», que debilitará considerablemente su marcha.

Las razones de este liderazgo declinante de España son varias, destacando la pérdida de intensidad política que se produce en la política iberoamericana de España pasado el Quinto Centenario¹⁰, como consecuencia, por un lado, de la lógica relajación que se produce después de un esfuerzo de esa naturaleza y, por otro, de la crisis económica que afectará a España desde 1992, con los importantes ajustes presupuestarios que se derivan de la misma. En esta pérdida de intensidad influirán también los crecientes problemas internos de los gobiernos socialistas, como consecuencia de los escándalos de corrupción y de la lucha contra ETA, que debilitaron la acción exterior. Junto a las razones anteriores hay que mencionar también las crecientes dificultades que va a encontrar España, a partir de su ingreso en las Comunidades Europeas, el 1 de enero de 1986, y del avance en el proceso de construcción europea para armonizar su pertenencia a la UE y su ambiciosa política iberoamericana, especialmente en lo que se refiere a la puesta en marcha de procesos de concertación e integración económica con los países iberoamericanos en el seno de las Cumbres Iberoamericanas. Las obligaciones derivadas de la pertenencia de España a la UE van a actuar como un condicionante muy importante de la dinámica integradora de las Cumbres y por lo tanto del liderazgo de España en las mismas. Las contradicciones entre el europeísmo y la iberoamericanidad de la política exterior española van a ser cada vez más limitadoras del protagonismo español. Bien es verdad que, desde

¹⁰ La Conmemoración del Quinto Centenario había actuado desde principios de los años ochenta como un importante movilizador de atención y de recursos hacia América Latina por parte de los gobiernos socialistas de Felipe González.

otro punto de vista, la pertenencia de España a la Unión Europea reforzará su peso y protagonismo en América Latina. Finalmente, no debe olvidarse, en ese contexto, el liderazgo relativo que tomaron Argentina y Chile en la preparación y realización de sus Cumbres de 1995 y 1996.

A pesar de este liderazgo declinante, España continuó en la práctica siendo el principal motor de las Cumbres, presentando las principales iniciativas conducentes a su fortalecimiento y eficacia, sobre la base de la búsqueda de concertación y consenso con los países iberoamericanos. En esta línea, se inserta la aprobación en la V Cumbre Iberoamericana, celebrada en San Carlos de Bariloche, en 1995, del Convenio para Cooperación en el marco de la Conferencia Iberoamericana, que establece los principios reguladores de la cooperación e institucionaliza sus mecanismos y procedimientos, dando respuesta a una laguna que venía gravitando sobre los programas de cooperación iberoamericana.

A partir de 1996, con el triunfo del Partido Popular en las elecciones generales de marzo de ese año, se producen algunos cambios significativos en la política iberoamericana de España. El nuevo gobierno de José María Aznar, iniciando ya su alineamiento con la política de los Estados Unidos hacia América Latina, modifica la política hacia Cuba, aproximándose a las posiciones mantenidas por aquel país. Paralelamente, aunque todavía tardará un tiempo en manifestarse, tratará de desempeñar un papel más protagonista en relación a las Cumbres Iberoamericanas, que languidecían a ojos vista, cambiando la estrategia seguida hasta entonces por España y adoptando un «liderazgo hegemónico», que le llevará a relacionar directamente las Cumbres con sus intereses políticos inmediatos, marcar la agenda de las mismas, centralizar la cooperación y promover reformas en el funcionamiento de las Cumbres, que acentuarán las asimetrías existentes. Será especialmente a partir de la X Cumbre, celebrada en 2000, en Panamá, cuando el liderazgo hegemónico español se haga más patente.

En este nuevo liderazgo influirá de forma importante no sólo la toma de conciencia por parte española, después de las salidas apresuradas de distintos mandatarios en la VII Cumbre de Isla Margarita, en 1997, de que las Cumbres estaban en pleno proceso de debi-

litamiento y necesitaban un nuevo impulso, sino también el espectacular incremento de las inversiones españolas en América Latina a partir de 1995 y los crecientes intereses culturales y sociales de España en la región, que obliga al Gobierno popular a prestar una creciente atención a la dimensión económica de las relaciones con la misma, que hasta entonces habían estado en un segundo plano, economizándose la política iberoamericana de España. Este liderazgo se vio además favorecido por el hecho de que las secretarías *pro tempore* y consecuentemente la organización de algunas de las Cumbres de este periodo recayeron en estados latinoamericanos pequeños o necesitados de apoyo en la organización y que el caso Pinochet, que ponía en entredicho algunos de los principios consagrados en las Cumbres, como los de no intervención y no extraterritorialidad de las leyes, provocó un momentáneo desinterés por las Cumbres por parte de Chile y Argentina.

En relación a este liderazgo hegemónico, hay que distinguir dos etapas claramente diferenciadas (Arenal, 2004a: 14-25), cuyo final de la primera y principio de la segunda coinciden con el cambio que se produce a partir del 2002 en la política exterior de España, como consecuencia del alineamiento del gobierno de Aznar con la política internacional de la administración Bush y de la consiguiente actuación unilateral y de ruptura del consenso en materia de política exterior por parte de dicho gobierno ¹¹. Cambio en la política exterior que tiene, como es lógico, su correspondencia en el cambio que se produce en la política iberoamericana de España (Arenal, 2003, y 2005c: 17-25).

La primera de esas etapas es de «liderazgo hegemónico multilateral». Durante la misma, al tiempo que se pretende actuar hegemónicamente, marcando sin tapujos la dinámica y la agenda de las Cumbres, se busca el consenso y la concertación con los principales países iberoamericanos, procurando que las iniciativas españolas cuenten previamente con su apoyo o al menos no con su oposición. Esta etapa se inicia realmente con la Cumbre de Oporto, celebrada en 1998, y alcanza hasta la Cumbre de Lima, en 2001.

¹¹ Para un análisis del cambio que experimenta la política exterior de España a partir de 2002 hasta 2004, véanse Arenal (2004b y 2008b); Sanahuja (2006).

El nuevo protagonismo de España en la Cumbre de Oporto aparecerá claramente en el decisivo papel jugado en el proceso de reforzamiento de la estructura institucional de las Cumbres, mediante la aprobación de la creación de la Secretaría de Cooperación Iberoamericana (SECIB), cuya estructura y funciones quedaban para su aprobación en la próxima Cumbre a celebrar en La Habana, en 1999. Tal como estaba previsto, la Cumbre de La Habana aprobó el Protocolo y los Estatutos de la SECIB, siendo ésta operativa, con sede en Madrid, desde el año 2000.

La creación de la SECIB, con el estatuto de organismo internacional, con el fin de reforzar, revitalizar y dar visibilidad a unas Cumbres que languidecían, era un proyecto en el que venía trabajando el Gobierno popular desde 1996, buscando la concertación con otros países latinoamericanos, especialmente con México. Su creación fue objeto de negociación con los distintos países iberoamericanos y concertada con los principales, significando más que cualquier otro hecho la recuperación del liderazgo español en las Cumbres.

Su creación supuso, después de las Cumbres constituyentes de Guadalajara y Madrid, en 1991 y 1992, y de la aprobación del Convenio para Cooperación en el marco de la Conferencia Iberoamericana, en la Cumbre de San Carlos de Bariloche, en 1995, un hito clave en el desarrollo de las mismas, pues por primera vez las Cumbres tenían una estructura institucional permanente, siquiera quedase formalmente limitada al ámbito de la cooperación.

Este liderazgo hegemónico se puso también de manifiesto en la Cumbre de Panamá, en 2000, en la que Aznar presentó, por medio de El Salvador y con el apoyo de México, una iniciativa de condena expresa del terrorismo de ETA, que fue aprobada por todos los países participantes, con la excepción de Cuba. Por primera vez, España utilizaba las Cumbres como foro en el que plantear de una manera directa sus problemas políticos internos, rompiendo una regla no escrita existente hasta entonces, y también por primera vez la Cumbre aprobaba una declaración que no contaba con el consenso de todos los países participantes, abriendo la puerta para la politización de las Cumbres. Este hecho, que en ningún caso puede interpretarse como negativo, sin embargo, suponía un antes y un des-

pués en su desarrollo, ya que otros países iberoamericanos seguirían ese camino, en concreto en relación a la Política Agrícola Común de la UE, hasta llegar a los incidentes de la Cumbre de Santiago de Chile, en 2007, y la falta de consenso en relación a la crisis política de Honduras, en la Cumbre de Estoril, en 2009.

La segunda etapa, en cuanto al protagonismo de España durante los gobiernos de Aznar, abarca las Cumbres de Bávaro, en 2002, y de Santa Cruz de la Sierra, en 2003, pudiendo denominarse de «liderazgo hegemónico unilateral».

Viene determinada, como se ha apuntado, por el cambio radical que experimenta la política exterior española a raíz del alineamiento del gobierno de Aznar con la administración Bush, que condicionará de manera decisiva la política iberoamericana de España. En concreto, España pasa a concertar su actuación en América Latina con los Estados Unidos, debilitándose sus señas de identidad en la región, reduciéndose los relativos márgenes de autonomía que hasta entonces había tenido dicha política y alejándose de algunos de los principales países latinoamericanos, que mantenían posiciones muy diferentes a las de la administración Bush y consecuentemente a las del gobierno de Aznar. Por otro lado, en cuanto reflejo del unilateralismo y de la ruptura del consenso en materia de política exterior que se había producido a nivel interno español, esta etapa viene marcada por una actuación hegemónica unilateral en el seno de las Cumbres Iberoamericanas, consistente en presentar iniciativas unilateralmente, sin buscar previamente el consenso y la concertación con los principales países latinoamericanos.

Los desencuentros derivados de esta nueva estrategia serán importantes y con consecuencias para las relaciones bilaterales. Se producirán especialmente con México y Chile, que como España, eran en esos momentos miembros no permanentes del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, y mantenían posiciones contrarias a las de la administración Bush y a las del gobierno de Aznar en relación a Irak, pero afectarán también de manera relevante a las relaciones con otros países latinoamericanos (Arenal, 2005c: 19-25). En el ámbito de las Cumbres esta estrategia española afectó negativamente al interés y utilidad de las mismas para los países latinoamericanos, que veían cómo el carácter ya de por sí excesivamente es-

pañol de las Cumbres se acentuaba hasta extremos intolerables para algunos de dichos países.

La Cumbre de Bávaro, en 2002, como se ha apuntado, marca este cambio en el protagonismo que España venía ejerciendo en las Cumbres Iberoamericanas. Aznar reforzó considerablemente el liderazgo de España, mediante la presentación de una propuesta de reforma de las Cumbres, que casi suponía su refundación, cuyo principal punto era la creación de una Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), pero, en consonancia con el nuevo espíritu hegemónico que le anima, lo hace unilateralmente, sin haber buscado previamente el consenso y la concertación con otros países latinoamericanos y sin ni siquiera haber informado a la SECIB. Lo mismo hace en relación a la puesta en marcha de un grupo de trabajo, presidido por Fernando Henrique Cardoso, que reflexionase sobre las medidas e iniciativas concretas a adoptar en relación a la iniciativa española, con el fin de presentar sus conclusiones en la Cumbre de Santa Cruz de la Sierra, en noviembre de 2003. Si esta nueva estrategia puesta en marcha por Aznar, por un lado, permitió su aprobación sin problemas en la Cumbre, lo que no está claro si se hubiera seguido el procedimiento diplomático habitual, por otro, debilitó considerablemente el proceso negociador posterior, al agudizar las reticencias y recelos ya existentes por parte de algunos países a la creación de una SEGIB y al protagonismo español.

En la Cumbre de Santa Cruz de la Sierra se presentó para su aprobación el Informe Cardoso y en concreto la creación de la SEGIB, en medio de las reticencias cada vez más serias de algunos países latinoamericanos. A pesar de todo, la Cumbre aprueba el Informe que crea la mencionada Secretaría. En concreto, se aprobó el llamado «Acuerdo de Santa Cruz de la Sierra», una especie de acuerdo marco o acuerdo de mínimos, que establecía los puntos básicos que deberían inspirar el proceso de creación de la SEGIB, sin entrar en detalles, que quedaban condicionados a una negociación posterior. Las funciones de la SEGIB, que constituían el punto clave, se acuerda que pasen a establecerse en el Estatuto de la misma, cuya aprobación se dejaba para la Cumbre de San José de Costa Rica, a celebrar en noviembre de 2004, con el fin de dar mayor tiempo a las negociaciones diplomáticas.

La consecuencia de esta negociación a la baja será que el Convenio de Santa Cruz de la Sierra constitutivo de la SEGIB dibuja un organismo internacional que supone, sin lugar a dudas, un importante avance desde el punto de vista de la operatividad de las Cumbres respecto de la SECIB, pero que, sin embargo, ha visto cómo se reducía significativamente su dimensión y alcance políticos en relación a lo que eran los planteamientos iniciales¹², como consecuencia de las reticencias de algunos estados latinoamericanos.

En todo caso, la aprobación del Estatuto de la SEGIB en la Cumbre de San José de Costa Rica, en noviembre de 2004, ya con la presencia por parte española de José Luis Rodríguez Zapatero, después del triunfo del Partido Socialista en las elecciones generales de marzo de 2004, supondrá otro importante hito en el camino de consolidación y visibilidad de las Cumbres Iberoamericanas. Al mismo tiempo, a partir de estos momentos se empieza a abrir un nuevo escenario mundial y latinoamericano, mucho más complejo y problemático, y se producen cambios muy significativos en el escenario español, como consecuencia del giro que experimenta la política iberoamericana, tanto en términos bilaterales como desde el punto de vista de las Cumbres.

IV. EL NUEVO ESCENARIO GLOBAL DE PRINCIPIOS DEL SIGLO XXI

El escenario de principios del siglo XXI tiene muy poco que ver con los que hemos visto caracterizan la puesta en marcha y desarrollo de las Cumbres Iberoamericanas. Toda una serie de importantes cambios, que afectan tanto al contexto mundial y latinoamericano como al europeo y español¹³, han conformado un escenario mucho más complejo, problemático y difícil para la dinámica de las Cum-

¹² Para una consideración más amplia del proceso negociador y de la rebaja del alcance político de la SEGIB, véase Arenal (2005b).

¹³ Para una aproximación más completa a algunos de estos cambios, véase Arenal (2009b).

bres, que obligan a un replanteamiento de muchos de los presupuestos sobre los que las mismas han venido funcionando hasta el presente. El impacto de estos cambios se ha visto en las últimas Cumbres celebradas, especialmente en las Cumbres de Santiago de Chile, en 2007, y de Estoril, en 2009.

IV.1. *El escenario mundial*

En términos mundiales, si se exceptúa el incremento del precio de las materias primas que está, en parte, en la base de la bonanza económica que ha conocido América Latina en los primeros años del siglo y de la aproximación a la región de nuevos actores, como China, India y Rusia, con crecientes inversiones en la misma y un incremento notable de los flujos comerciales, los hechos han sido y son en general desfavorables para esta región, que ha visto cómo se debilitaba su posición internacional, tanto en términos políticos como económicos, frente a otras regiones emergentes, como es, en concreto, el caso de la región Asia-Pacífico, y perdía interés por parte de los Estados Unidos y de Europa, además de volver en general a un patrón productivo tradicional, característico de las relaciones Norte-Sur.

El primero de los hechos que hay que destacar es la profunda y duradera crisis económica global que afecta duramente tanto a las grandes potencias económicas, empezando por los Estados Unidos y los países europeos, que conocen tasas de crecimiento negativas y incrementos importantes del desempleo, como a las potencias emergentes y a los países en vías de desarrollo. Esta crisis, aunque ha afectado a América Latina, lo ha hecho en menor medida que a otras regiones y con diferencias significativas entre unos estados y otros. De hecho, algunos países casi no la han notado y están saliendo rápidamente de la misma. En todo caso, ha trastocado la situación de bonanza económica que ha vivido América Latina en los últimos años, aunque con efectos diferentes según los países, en función de las medidas que éstos han empezado a adoptar (Ruiz, 2009 y Sanahuja, 2009a). La crisis, por otro lado, ha obligado a importantes esfuerzos financieros y presupuestarios, que suponen sig-

nificativos incrementos de los déficit públicos, y a articular nuevas y costosas políticas económicas y sociales.

Esta crisis económica lógicamente incide en las relaciones de España con América Latina y en su política iberoamericana, dados los importantes intereses políticos, económicos y sociales presentes en las mismas, por cuanto que en el mejor de los casos va a suponer un cambio de ciclo económico, como consecuencia de la contracción del crédito, la fuerte desaceleración económica mundial, el descenso del comercio mundial, la caída de la demanda externa, la disminución de la inversión extranjera y de las remesas y la fuerte dependencia que tiene la región de las exportaciones de materias primas con poco valor agregado.

En este contexto, caracterizado por la urgencia y gravedad de los problemas económicos y sociales y los necesarios recortes presupuestarios, es claro que las Cumbres Iberoamericanas, ya de por sí devaluadas desde el punto de vista del interés de los países latinoamericanos, lo pueden ser aún más, al menos momentáneamente, incluso desde la propia perspectiva española, que forzosamente tendrá que prestar una mayor atención a la dimensión bilateral de las relaciones con algunos de los más significativos países latinoamericanos desde la perspectiva de los intereses políticos y económicos implicados, antes que a la dinámica multilateral de las propias Cumbres.

En segundo lugar hay que destacar los cambios en la política internacional de los Estados Unidos. En concreto, el paso desde la política de la pasada administración Bush, que marcó decisivamente las relaciones de ese país con América Latina, hasta la nueva política de la administración Obama, que abre una nueva etapa en las relaciones con la misma.

La administración Bush, a partir de los atentados terroristas del 11 de marzo de 2001, interpretó prioritariamente las relaciones internacionales y los intereses nacionales en términos estratégicos y de seguridad, entendidos éstos en sentido amplio, que abarcaban desde la seguridad frente al terrorismo hasta la seguridad económica, articulando una política exterior unilateralista e intervencionista, que erosionó profundamente la imagen de los Estados Unidos en el mundo y en concreto en América Latina. La fuerte «securiti-

zación» que se produce en la agenda internacional actuará como un factor negativo respecto del interés y la atención que suscitaba América Latina, por cuanto que esa región no presenta en principio amenazas graves para la seguridad de los Estados Unidos. A esta falta de interés se sumó el fracaso del área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), postulada por los Estados Unidos, y su sustitución por una estrategia comercial bilateral y subregional con determinados países latinoamericanos, que actuó como elemento adicional inhibitor del desarrollo de una política regional latinoamericana por parte de ese país.

Consecuentemente, América Latina en general, y muy especialmente Suramérica, no estuvo en la agenda de la administración Bush, ni constituyó un tema prioritario para los Estados Unidos, a pesar de que coyunturalmente y en relación a determinados estados, como Colombia, Cuba y México, por razones diferentes, se le dedicase una cierta atención política y se negociasen acuerdos de libre comercio con algunos países y subregiones.

Lo anterior se complementó con el incremento de la vinculación en todos los ámbitos de México, Centroamérica y el Caribe con los Estados Unidos y el progresivo alejamiento de ese grupo de estados respecto de los países suramericanos, con las consecuencias que ello ha tenido respecto de la integración latinoamericana. Se trata, por otro lado, de una línea de fractura en la región que debilitó la posición internacional de América Latina en cuanto entidad política en el ámbito internacional (Russell y Tokatlian, 2009: 219).

La administración Obama, sin embargo, ha introducido importantes cambios en la política de los Estados Unidos respecto de América Latina, como se ha puesto claramente de manifiesto en la Cumbre de las Américas, celebrada en Puerto España, en Trinidad y Tobago, del 17 al 19 de abril de 2009. Si la administración Bush no prestó una especial atención a la región y América Latina no constituyó un tema prioritario para ese país, con Obama esa situación está ya experimentando algunos cambios significativos, abriéndose un escenario mucho más complejo y menos fácil de analizar en sus consecuencias, con dimensiones al mismo tiempo positivas y negativas, para las Cumbres Iberoamericanas.

La adopción de una política exterior más multilateral y menos intervencionista en términos estratégico-militares abre un nuevo escenario mundial, en el que los Estados Unidos, sin abandonar totalmente el unilateralismo, buscarán el apoyo y la concertación de otros países y regiones a la hora de desarrollar su política, incluidas la UE y América Latina, lo que hará mas presente a los Estados Unidos en esta región. Con todo, la magnitud y gravedad de los problemas que hereda (crisis económica, conflicto israelí-palestino, Irak, Afganistán, Pakistán, Irán, terrorismo, entre otros), determinará que América Latina continúe en términos generales situada en una posición secundaria en la agenda de la administración Obama, con la excepción de nuevo de las relaciones con determinados países, como Colombia, Brasil, México y Cuba, que presentan un interés particular para los Estados Unidos.

En todo caso, es seguro que en general van a mejorar las relaciones con la región y que su aproximación a la realidad latinoamericana va a ser muy diferente a la de la administración Bush, tanto por la nueva política que adoptará como por la favorable recepción que el mandatario estadounidense tiene en general en la región y en las sociedades latinoamericanas. La cuestión que está todavía por conocer es si los Estados Unidos articularán realmente, más allá de priorizar, como está claro, determinadas relaciones bilaterales, una política hacia el conjunto de la región con una agenda que aborde regionalmente temas claves, como la inestabilidad institucional, el narcotráfico, la seguridad energética, el comercio, las inversiones y la inmigración, o, por el contrario, continuará, aunque con planteamientos nuevos, con el desarrollo de políticas bilaterales con aquellos países latinoamericanos que, por distintas razones, presenten un interés concreto (Malamud, 2009a).

Esta mejora de las relaciones con América Latina, que implica una mayor atención hacia la región, paradójicamente va a provocar nuevos recelos hacia los Estados Unidos, en una región que ha avanzado notablemente en la afirmación de su autonomía y en el rechazo a liderazgos extrarregionales, resucitando viejos estereotipos en cuanto al intervencionismo de ese país, como ha sucedido con los acuerdos de cooperación militar con Colombia, que suponen una mayor presencia militar de los Estados Unidos en dicho país y

que han encontrado una clara oposición, aunque con distintos matices, por parte de la mayor parte de los países latinoamericanos.

En términos más particulares, desde los primeros pasos de Obama, Brasil, en su condición de potencia global emergente y con un protagonismo creciente en América Latina, ha pasado a ser un referente clave en la política latinoamericana de los Estados Unidos, como se ha puesto de manifiesto en la especial atención que ha dedicado al presidente Lula da Silva, buscando claramente inaugurar una nueva etapa de concertación política y de cooperación con dicho país, que si prospera, lo que no está claro, dada la autonomía de la que hace gala Brasil en la búsqueda de su afirmación como potencia regional y global, puede tener un importante impacto en la región y consecuencias para las relaciones entre España y América Latina y, consecuentemente, como veremos, para las Cumbres Iberoamericanas. Lo mismo cabe decir de la relación de la administración Obama con México y, en otro sentido, con la que pueda establecer con Venezuela y Cuba.

Igualmente, la política de la administración Obama puede incidir en el proceso de negociación y firma de nuevos acuerdos de libre comercio, que habían caracterizado a la administración Bush, como consecuencia de las mayores reticencias que muestran al respecto los demócratas, planteando nuevos problemas en relación a la ratificación del Tratado de Libre Comercio con Colombia e introduciendo nuevas condiciones en los procesos de negociación que pudieran ponerse en marcha, no siempre fácilmente asumibles por los países latinoamericanos, lo que puede favorecer los procesos de negociación de acuerdos de asociación actualmente en marcha con la UE. Este hecho, si se utiliza adecuadamente por España, puede incidir positivamente en la dinámica de las Cumbres Iberoamericanas.

En otro orden de cosas, la nueva política que la administración Obama está poniendo en marcha respecto de Cuba, buscando la aproximación y el entendimiento, a pesar de la cerrazón e inmovilismo del régimen castrista, supone la apertura de una nueva etapa en las relaciones con la isla, que rompe con la seguida por las distintas administraciones norteamericanas desde 1959, abriendo un nuevo escenario que puede tener importantes efectos en la región y en

las Cumbres Iberoamericanas. La derogación por la Organización de Estados Americanos (OEA), a principios de junio de 2009, de la resolución que expulsó a Cuba de dicha organización en 1962, y la flexibilización en materia de viajes y remesas, es buena prueba de la nueva política.

Esta nueva política incide muy directamente en la política de España respecto de Cuba, que en relación a esa isla ha seguido una estrategia que ha chocado con la postulada por los Estados Unidos hasta la llegada de Obama. En este sentido, si, por un lado, esa nueva política refuerza considerablemente tanto la política bilateral que España ha mantenido respecto de Cuba, como las posiciones que España ha defendido en el seno de la UE en relación a la misma, conformando un importante nuevo campo de concertación de España con los Estados Unidos y con la UE en este campo (Gratius, 2009), por otro, puede introducir algunos interrogantes en relación al interés de Cuba respecto de las Cumbres Iberoamericanas. Si a lo anterior se une la reciente entrada de Cuba en el Grupo de Río, su participación en la Cumbre de América Latina y el Caribe (CALC) y la derogación de la resolución que la expulsaba de la Organización de Estados Americanos (OEA), las Cumbres Iberoamericanas que eran hasta hace poco el único foro en el que estaba presente, con lo que ello suponía de singularidad y reconocimiento de las propias Cumbres, pueden dejar de tener el relativo interés que tenían para Cuba e indirectamente para otros países latinoamericanos alineados con dicho país, perdiendo, además, las Cumbres una de sus señas de identidad más significativas en el escenario euroamericano.

Al mismo tiempo, lo que nos da idea de lo complejo del nuevo escenario en el que se mueven las Cumbres Iberoamericanas, el mayor protagonismo y un eventual posible intento de nuevo liderazgo de los Estados Unidos en la región, puede favorecer que algunos estados latinoamericanos vuelvan a fijar su atención en el papel de otros actores extrarregionales, caso de España, y consecuentemente de las Cumbres Iberoamericanas, y de la UE, como forma de afirmar una vez más su autonomía y la diversificación de sus relaciones internacionales.

En definitiva, la nueva política de la Administración Obama no sólo abre espacios de concertación de los Estados Unidos con la

propia América Latina y permite espacios de concertación con la UE y con España en la región, sino que también puede generar nuevos recelos respecto de ese país e incidir significativamente en el papel de otros actores extrarregionales, como es el caso de España y de la UE, así como en la dinámica de las Cumbres Iberoamericanas, abriendo un escenario nuevo y diferente para las mismas, con importantes interrogantes y posibilidades.

En el caso de la UE, si se exceptúan las relaciones con algún país concreto, caso especialmente de Brasil, la pérdida de interés por América Latina ha sido evidente desde la segunda mitad de la década de los años noventa, dejando de estar presente en la agenda europea, a pesar paradójicamente de las Cumbres ALCUE celebradas en los últimos años.

En este estancamiento de las relaciones birregionales, a pesar de que España ha continuado tratando de orientar el interés de la UE hacia América Latina, han influido toda una serie de hechos, entre los que cabe destacar los siguientes ¹⁴:

- a) La atención prioritaria que la UE ha tenido que prestar al proceso de ampliación, que ha planteado y plantea retos cruciales para el futuro de la misma, primero, desde el punto de vista estratégico en relación con Rusia, y desde el punto de vista de la armonización política, económica y jurídica de los estados aspirantes con los estándares comunitarios y, también, desde la perspectiva del funcionamiento y eficacia de las instituciones comunitarias en una UE de 27 estados miembros. Por otro lado, la entrada en la UE de 12 estados nuevos ha incrementado notablemente la heterogeneidad y las asimetrías en su seno, como consecuencia, en general, de los menores niveles de renta per cápita de los nuevos estados respecto de la media comunitaria, y ha roto los equilibrios existentes hasta entonces en cuanto a los escenarios exteriores de interés para la UE. Si en una Europa

¹⁴ Para una consideración mucho más amplia de los hechos que explican el estancamiento en las relaciones entre la UE y América Latina, a partir de la segunda mitad de los años noventa, véase Arenal (2009b).

con 15 estados miembros, era relativamente posible que la UE prestara una cierta atención a América Latina, como consecuencia de la influencia que en ese sentido ejercían algunos estados miembros, por el contrario, en una Europa a 27 estados esto es mucho más problemático. A lo anterior se añade que prácticamente ninguno de los 12 nuevos miembros tienen intereses significativos en América Latina, ni conocen de primera mano la realidad y problemáticas de esa región.

- b) Directamente relacionado con lo anterior, hay que destacar la crisis institucional que vive la UE, muy especialmente desde principios del siglo XXI. Una crisis provocada principalmente, aunque no exclusivamente, por los problemas y cambios que la ampliación de la UE, que acabamos de considerar, generaba forzosamente, desde el punto de vista de la eficacia y funcionamiento de las instituciones comunitarias, en el proceso de toma de decisiones y, consecuentemente, en la representación en las mismas de los estados miembros y, por lo tanto, en su poder dentro de la UE. Crisis que ha debilitado significativamente a la UE como actor internacional. Esta situación de crisis institucional permanente ha contribuido, junto a otros hechos, a que no se preste la debida atención a otras cuestiones, como, por ejemplo, las relaciones con América Latina, que por otro lado no estaban de forma prioritaria en su agenda. Parece evidente, en este sentido, que sólo a partir de la entrada en vigor el Tratado de Lisboa difícilmente la UE podrá plantearse en profundidad un cambio en su estrategia respecto de América Latina, que en estos momentos es absolutamente necesario.
- c) También ha influido la «securitización» de la agenda internacional, que destacábamos al referirnos al escenario mundial, que ha incidido de forma importante en la agenda europea, cuya atención estratégica se orienta prioritariamente hacia el Este y Sur de la Europa ampliada y hacia el conflicto de Oriente Próximo. Junto a lo anterior, hay que mencionar el creciente interés y presencia de la UE en la región Asia-Pacífico, por razones estratégicas, políticas y económi-

cas, que ha relegado a otras regiones, como América Latina, a un lugar secundario.

- d) Finalmente, no puede olvidarse la consideración por parte de la UE y de los estados miembros, siguiendo los Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas, de los estados latinoamericanos como países de renta media, con lo que han dejado de ser prioritarios en la ayuda al desarrollo de la UE y en general de los estados miembros, orientándose preferentemente esa ayuda hacia los países más pobres de África y Asia.

Todos los hechos anteriores, unidos a la ausencia de un cohesionado y eficaz *lobby* latinoamericano en Bruselas y en los países miembros de la UE, ahora mucho más difícil de lograr como consecuencia de la división política existente entre los países latinoamericanos, que actúe de forma consistente ante las instituciones y gobiernos europeos, sirve para explicar la actual falta de interés por América Latina y el estancamiento en que se encuentran las relaciones birregionales, a pesar de las negociaciones en curso con MERCOSUR, de momento paralizadas, Centroamérica, en plena progresión, aunque con el tema de Honduras gravitando sobre la misma, y la Comunidad Andina, con un proceso abierto de negociación comercial con Colombia, Perú y, con interrogantes, con Ecuador, del que se ha excluido Bolivia, en orden a la firma de acuerdos de asociación.

Este estancamiento en las relaciones UE-América Latina influye negativamente en las Cumbres Iberoamericanas, pues uno de los activos que aportaban España y Portugal a las mismas, en los años noventa del siglo XX, en su condición de estados miembros de una UE que prestaban una atención creciente a América Latina, era la apertura de un nuevo canal de comunicación con Europa, que podía incidir en la solución de algunos de los problemas políticos, económicos y sociales de la región, además de servir para diversificar las relaciones internacionales de América Latina y afirmar sus márgenes de autonomía frente a los Estados Unidos, lo que, como hemos visto, en el actual escenario se ha debilitado considerablemente.

En cualquier caso, un hipotético abandono por parte de la UE de la estrategia regionalista, de apoyo a la integración, seguida respecto de América Latina desde principios de los años ochenta, como consecuencia de la no participación de Bolivia y, eventualmente, Ecuador, en la firma de un Acuerdo de Asociación de la UE con los otros miembros de la Comunidad Andina, Colombia y Perú, o el fracaso definitivo de la negociación con MERCOSUR, y el consiguiente inicio de una nueva estrategia bilateral por parte de la UE, introduciría en la política iberoamericana de España y en las Cumbres Iberoamericanas un elemento nuevo que es difícil valorar en cuanto a sus efectos, pero que, en todo caso, obligaría a un replanteamiento de las estrategias seguidas hasta el momento.

IV.2. *El escenario latinoamericano*

Los cambios en los actuales escenarios mundial y europeo, en relación a lo que era el escenario de desarrollo de las Cumbres Iberoamericanas, que acabamos de considerar, se ven acompañados por cambios igualmente importantes en el escenario latinoamericano¹⁵, que problematizan y complejizan aun más el contexto en el que tienen que moverse las mismas.

En concreto, estos cambios hacen referencia principalmente, en primer lugar, a la creciente heterogeneidad y división política y de proyectos políticos y económicos que caracteriza a los países latinoamericanos, muy alejada de la homogeneidad que, a pesar de los distintos niveles de desarrollo, en términos generales era el rasgo dominante en el escenario de los años noventa, con lo que ello ha supuesto de incremento de las tensiones y los conflictos intrarregionales y bilaterales. Esta heterogeneidad se ha visto acompañada por la afirmación con fuerza de los nacionalismos de diferente signo y, consecuentemente, de la revalorización de la soberanía nacional, más allá de las constantes llamadas e iniciativas en materia de integración subregional o regional. El giro a la izquierda que en general experimenta América Latina se manifestará, además, bajo formas y

¹⁵ Véase Arenal (2009a: 71-76).

políticas muy distintas, alejadas en muchos casos unas de otras y con consecuencias muy diferentes en las Cumbres Iberoamericanas.

A todo ello se añaden las diferencias en términos de desarrollo y renta per cápita entre los países latinoamericanos, que actúan, en el actual contexto de división política y de crisis económica global, que analizamos en relación a América Latina al tratar del escenario mundial, como elementos que agudizan los distintos intereses en juego en América Latina y en las Cumbres Iberoamericanas.

A lo anterior, en directa relación, como segundo cambio, se une la deriva neopopulista de algunos gobiernos o la puesta en marcha de políticas indigenistas, que han introducido una nueva dimensión identitaria en la realidad latinoamericana, que tiende a chocar con la dimensión identitaria derivada de la historia, la lengua y la cultura comunes, presente en las relaciones entre España y América Latina y expresada en las Cumbres Iberoamericanas. Algunos de estos gobiernos, los menos, apoyados en estas nuevas políticas, han hecho con frecuencia de los ataques a España y a sus intereses uno de sus referentes políticos, tanto para consumo interno como internacional, con la correspondiente articulación en algún caso de políticas económicas heterodoxas especialmente lesivas para la seguridad jurídica y los intereses de las empresas españolas en los mismos. Una deriva neopopulista que, en el supuesto de algún gobierno, amenaza seriamente el carácter democrático de los regímenes políticos imperantes y que se trata de exportar abiertamente a otros países de la región, con lo que ello supone de inestabilidad añadida (Gratius, 2007).

Si se añade, como tercera novedad, la Conmemoración de los Bicentenarios de las Independencias, a partir de 2009, con toda la carga simbólica e identitaria frente a España que los mismos tienen y la instrumentalización que algunos gobiernos han empezado a hacer de la misma (Malamud, 2008 y 2009b), desde la perspectiva de sus políticas neopopulistas o indigenistas, que probablemente se agudizará en los próximos años, se empezará a comprender en toda su extensión y complejidad la incidencia que estos cambios tienen en general en las relaciones entre España y América Latina y especialmente en el nivel bilateral de las mismas, con los efectos derivados en relación con las Cumbres Iberoamericanas, foro de bases también identitarias.

A todos los cambios anteriores hay que sumar los que se están produciendo en el ámbito de las relaciones internacionales de América Latina y de la integración latinoamericana, directamente relacionados con los anteriores y que inciden igualmente en la dinámica de las Cumbres.

Desde el punto de vista de los cambios en las relaciones internacionales, en general, nos encontramos con unos países latinoamericanos que, si en las tres últimas décadas, han venido diversificando de forma creciente sus relaciones internacionales y articulando políticas exteriores cada vez más autónomas, desde comienzos del siglo XXI, en el contexto de una administración Bush que se desinteresó de América Latina y de una UE que ha seguido un camino parecido, se han empezado a sacudir la dependencia respecto de los que habían sido hasta entonces sus tradicionales referentes exteriores, impulsando sus relaciones con la región Asia-Pacífico y muy en concreto con China, transformado en actor extrarregional cada vez más importante, y planteándose además, por parte de los propios países latinoamericanos, iniciativas y proyectos energéticos y de infraestructuras de ámbito exclusivamente latinoamericano. El grado de autonomía de América Latina en el escenario mundial ha aumentado significativamente y no parece que vaya a disminuir con la nueva política de la administración Obama.

A las novedades anteriores se suma el protagonismo que América Latina ha asumido como consecuencia del papel que juega el G-20 en la resolución de la actual crisis económica global, en el que están presentes Argentina, Brasil y México, que posibilita la actuación concertada de dichos países. El hecho de que en dicho grupo esté también España abre, además, la oportunidad para una acción concertada de los cuatro países, que todos ellos, y en concreto España, deben saber aprovechar para reforzar su papel internacional, sus relaciones conjuntas y la agenda y peso de las Cumbres Iberoamericanas.

En otro orden, la reciente presencia de Rusia en el escenario latinoamericano, acentúa aun más el cambio en los referentes exteriores que experimenta la región, introduciendo un nuevo elemento de problemática en las relaciones de algunos países latinoamericanos con los Estados Unidos y complejizando en general las relaciones intrarregionales, como consecuencia del nuevo protagonis-

mo internacional que pretende Rusia. La posible solicitud por parte de Rusia del estatus de observador asociado en las Cumbres Iberoamericanas pone de manifiesto que el interés que tiene en la región no se limita al ámbito bilateral con algún país, sino que va más allá.

En esta misma línea de problematicidad añadida hay que destacar la creciente presencia de Irán en la región, a través de algunos países latinoamericanos.

Por último, no se puede dejar de mencionar, en el contexto de las relaciones internacionales de América Latina y, en concreto, entre la UE y esa región, el reciente protagonismo que ha asumido en las relaciones con América Latina, y de manera especial con Brasil, la Francia de Sarkozy. La nueva irrupción de una potencia europea como Francia en América Latina, apoyando la afirmación de Brasil como potencia regional y global, mediante la firma de importantes acuerdos en materia defensiva, medioambiental y de acción conjunta frente a la crisis, que puede traducirse en concertación en el seno del G-20 y en un eje París-Brasilia, debe ser un motivo de reflexión para los responsables políticos españoles en cuanto a las debilidades que todavía presenta la política iberoamericana de España. Será interesante observar en este sentido si Francia solicita el estatus de observador asociado ante las Cumbres Iberoamericanas, como parte de su nueva aproximación a América Latina.

Desde el punto de vista de la integración en América Latina, hay que destacar la apertura de un nuevo ciclo en la integración latinoamericana, lleno de incertidumbres e interrogantes, que hace más difícil cualquier aproximación política y económica a la región por parte de los estados extrarregionales y que sitúa en una posición mucho más compleja a las Cumbres Iberoamericanas¹⁶. América Latina se encuentra en plena efervescencia en cuanto a sus procesos de integración, con nuevas iniciativas que se lanzan haciendo tabla rasa de los mecanismos ya existentes, cambios de ubicación de algunos estados, divisiones políticas y económicas entre los estados en el seno de ciertos mecanismos de integración, aparición de pro-

¹⁶ Para una consideración de la relación entre las Cumbres Iberoamericanas y los distintos procesos de integración latinoamericanos, véase Díaz-Silveira Santos, 2007.

yectos de integración marcadamente ideologizados, que chocan frontalmente con muchos de los ya existentes y visiones claramente alternativas y contradictorias en cuanto a la integración regional, que se orientan hacia esquemas postliberales (Sanahuja, 2009b).

A todo este nuevo mapa de la integración se añade la irrupción de Brasil en su papel de potencia regional global, haciéndose, primero, con el liderazgo de UNASUR, circunscrito a Sudamérica, y lanzando, después, en Sauipé, a mediados de diciembre de 2008, la CALC, ampliada a Centroamérica, México y el Caribe, con inclusión de Cuba, liberada de tutelajes ajenos a la región, sean de Estados Unidos, la UE o España, con vocación de institucionalización y de coordinación de las múltiples instancias de integración regional y subregional.

La iniciativa brasileña de la CALC, si realmente prospera en un futuro próximo, lo que no está claro, dadas las reticencias de algunos estados latinoamericanos ante lo que consideran un excesivo protagonismo de Brasil, puede transformarse en un foro que entre en competencia directa con las Cumbres Iberoamericanas, por cuanto que, compartiendo con ellas la presencia de Cuba, que hasta ahora no estaba presente en los foros existentes, añade además dos elementos nuevos significativos, que le proporcionan un alcance político no desdeñable, desde la perspectiva de los intereses regionales de Brasil, como son la inclusión del Caribe en pleno, para cubrir con ello toda la región, y la presencia exclusiva de países latinoamericanos y caribeños, sin presencia de estados extrarregionales. Una fuerte apuesta de Brasil por la CALC puede traducirse en un claro debilitamiento de las Cumbres Iberoamericanas, al perder éstas algunas de sus señas de identidad y el apoyo de un país fundamental para las mismas.

Parece claro que la actual estrategia de Brasil como potencia regional global no pasa precisamente por fortalecer las Cumbres Iberoamericanas, en las que no pretende tener un papel determinante y debe jugar con la presencia de actores extrarregionales, como es el caso de España y Portugal, que pueden interferir en sus pretensiones regionales, sino por apostar claramente por foros y mecanismos de integración en los que tiene la iniciativa y su papel es central. En este sentido, Brasil tiende a ver a España en América Latina cada vez más como un competidor que como un Estado con el que cooperar en proyectos estratégicos en la región.

Sin embargo, no se puede descartar que ese protagonismo regional de Brasil, con los recelos que provoca en algunos países de la región, pueda impulsar a los mismos hacia las Cumbres Iberoamericanas, reforzándolas en cuanto foro equilibrador de las pretensiones brasileñas.

Finalmente, en el ámbito del escenario latinoamericano hay que tomar en consideración la nueva imagen de España en la región. Una imagen que si, como ha señalado Noya, en 2007 es claramente positiva, con un 71% de latinoamericanos que tiene una buena opinión de España, frente a un 12% que dice tener mala opinión, situándonos por encima de todos los demás países extrarregionales, sin embargo, varía significativamente de unos países latinoamericanos a otros y en ningún caso depende de la orientación hacia la izquierda de unos u otros y de la componente indígena presente en los mismos. De hecho, el giro a la izquierda de América Latina ha mejorado la imagen de España, ha demostrado que es falsa la ecuación inmediata entre indigenismo y antiespañolismo y ha puesto de manifiesto que en términos generales los latinoamericanos hacen una valoración claramente positiva de las inversiones españolas en la región. De hecho, España es percibida como el país europeo más democrático, el rey Juan Carlos I como el líder internacional mejor valorado, con una nota media del 5,8, con Rodríguez Zapatero en tercer lugar, con un 5,5, tras Lula da Silva, con un 5,7, estando el 72% de los latinoamericanos orgullosos del español y la cultura hispana o latina. Es, como destaca Noya, la mejor imagen de España en 500 años de historia (Noya, 2009: 485-488). Esta buena imagen general tiene que ser aprovechada por el Gobierno español para replantear su política iberoamericana, tanto en términos bilaterales como en relación a las Cumbres, dadas las variaciones de la opinión sobre España país por país.

IV.3. *El escenario español*

En esta consideración de los cambios que caracterizan el actual escenario de las Cumbres Iberoamericanas hay que referirse, igual-

mente a las transformaciones experimentadas por el escenario español en relación a América Latina.

En primer lugar, se han incrementado de forma muy importante los vínculos, interdependencias e intereses, políticos, económicos, sociales y culturales entre España y los países latinoamericanos en los últimos años, como consecuencia del espectacular avance que ha conocido la cooperación con América Latina; del impresionante desarrollo de los flujos económicos, especialmente de inversión directa, desde mediados de los años noventa; de los cada vez más intensos y amplios lazos culturales, académicos, de investigación y sociales, que se han derivado de la intensificación de la comunicación y la cooperación entre la sociedad española y las sociedades latinoamericanas, que han dado lugar a la conformación de un entramado de vínculos e intereses comunes de capital importancia a la hora de entender las actuales relaciones entre España y América Latina; del desarrollo de los flujos migratorios que se ha producido entre los países iberoamericanos de ambos lados del Atlántico, muy especialmente en los últimos tiempos de latinoamericanos hacia España, y, en directa relación con lo anterior, de las remesas que dichos emigrantes envían a sus familias en sus países de origen, que tienen, en muchos casos, una importancia decisiva en sus economías y sociedades. Todo ello incide lógicamente en la dinámica y agenda de las Cumbres Iberoamericanas y en la percepción española y latinoamericana de la existencia de una Comunidad Iberoamericana.

En segundo lugar, la política iberoamericana de España ha experimentado cambios significativos en los últimos años. La importancia de estos cambios, como es lógico, es evidente, dados los diferentes liderazgos que España ha asumido en las Cumbres Iberoamericanas desde su puesta en marcha, como se ha visto al estudiar los escenarios anteriores.

Con la llegada al gobierno de Rodríguez Zapatero, a raíz del triunfo del Partido Socialista en las elecciones generales del 1 de marzo de 2004, se produce de nuevo un giro radical en la política exterior española, que abandona el alineamiento incondicional con la administración Bush, vuelve a situar la prioridad en la UE, da un claro giro social y apuesta por el multilateralismo eficaz y la prima-

cía del derecho internacional ¹⁷, alejándose de la política seguida hasta ese momento por el gobierno de Aznar.

En general, se hace una clara apuesta por la vigencia de los valores en la política exterior, tratando de encontrar un difícil equilibrio, no siempre conseguido, en relación a los intereses de España en el mundo. Todo ello, implicaba acentuar significativamente la condición de potencia normativa de España.

Con ello, lógicamente, se produce también un cambio importante en la política iberoamericana, que incidirá significativamente en el papel de España en las Cumbres y en el propio funcionamiento de las mismas. La nueva política iberoamericana de España, caracterizada por la recuperación de los relativos márgenes de autonomía y de las señas de identidad de la actuación de España en la región, el reforzamiento de la concertación política con los países latinoamericanos, el giro social, la apuesta por la consolidación de las Cumbres y la voluntad de reforzar las relaciones entre la UE y América Latina ¹⁸, servirá para explicar la buena acogida que el triunfo socialista tendrá en general en América Latina y la mejora de la imagen de España en la región.

En el marco de esas líneas generales, la política iberoamericana se moverá principalmente en torno a cuatro ejes de actuación: la priorización de las relaciones con Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Perú, a través de los acuerdos de asociación estratégica; la articulación de una política de protagonismo respecto de Cuba, en términos bilaterales y en el seno de la UE, con el fin de impulsar el proceso de transición en la isla, y ser un interlocutor privilegiado en el mismo; el impulso a las Cumbres Iberoamericanas y, ya más recientemente, la implicación, como acompañante, en la Conmemoración de los Bicentenarios de la Independencia de las repúblicas latinoamericanas.

Sin embargo, esta mejora en las relaciones con América Latina continúa lastrada en una medida importante, como lo viene siendo

¹⁷ Véase Rodríguez Zapatero (2004 y 2008). Para las características del modelo de política exterior de los gobiernos de Rodríguez Zapatero, véase Arenal (2004c y 2008b: 20-23).

¹⁸ Para las características de la política latinoamericana de los gobiernos de Rodríguez Zapatero, véase Arenal (2005c: 28-31, 2005d y 2009a: 56-70).

en general desde siempre, por la falta de políticas bilaterales ajustadas a cada país, que, en el contexto de los cambios que, como hemos visto, se han producido en los escenarios mundial y latinoamericano, son ahora mucho más necesarias.

El gran reto al que continúa enfrentándose la política iberoamericana de España, que incide negativamente sobre la dinámica de las Cumbres Iberoamericanas, como se verá al analizar el escenario y el futuro de las mismas, es la puesta en práctica de políticas bilaterales (Malamud, 2005 y Díaz Barrado, 2007b), que tomen en consideración las peculiaridades políticas, económicas y sociales de cada uno de ellos y los nuevos escenarios que, como hemos visto, se han abierto con la administración Obama y con la irrupción de otros actores extrarregionales. Sólo en el caso de Cuba existe una política bilateral claramente definida y puesta en práctica (Arenal, 2009a).

Al mismo tiempo, como hechos que inciden también negativamente en estos momentos en la política iberoamericana de España hay que mencionar, por un lado, el proteccionismo agrícola de la UE, acentuado a raíz de la actual crisis económica, que choca con las demandas de apertura del mercado europeo de los países latinoamericanos, y las medidas restrictivas en materia migratoria, especialmente la Directiva de Retorno, adoptadas por la UE, y, por otro, el estancamiento en que, en general, exceptuando las relaciones con alguna subregión y países concretos, casos especialmente de Centroamérica, Colombia y Perú, se encuentran las relaciones entre la UE y América Latina, que desvaloriza el papel y el peso que la dimensión europea proporcionaba en los años ochenta y noventa a la política iberoamericana de España y a las Cumbres Iberoamericanas. La celebración de la próxima Cumbre ALCUE en España, con ocasión de la Presidencia española de la UE, en el primer semestre de 2010, si es aprovechada adecuadamente, puede servir para romper esta situación de *impasse* en las relaciones birregionales y reforzar de nuevo la política iberoamericana de España.

En relación a las Cumbres la nueva política iberoamericana de los gobiernos de Rodríguez Zapatero se ha concretado en el abandono de la estrategia de liderazgo hegemónico unilateral, practicada entre 2002 y 2004, por el Gobierno popular, y en la puesta en práctica de una estrategia de liderazgo compartido, que ha permiti-

do la concertación de los avances en las mismas con los demás países iberoamericanos. En todo caso, el incidente en la Cumbre de Santiago de Chile, en 2007, y la imposibilidad de lograr un consenso sobre la crisis de Honduras en la Cumbre de Estoril, en 2009, han debilitado considerablemente ese escenario de concertación iberoamericano que se había abierto.

Esta nueva estrategia de liderazgo compartido ha permitido que a partir de la Cumbre de Salamanca, celebrada en octubre de 2005, en la que además se pone en marcha la SEGIB, se recupere momentáneamente el clima de concertación que había caracterizado a las Cumbres, avanzándose en cuanto a su operatividad e incidencia en algunos de los principales problemas que afectan a los países iberoamericanos.

Finalmente, en la consideración del escenario español hay que referirse a la imagen que los españoles tienen de América Latina y de las Cumbres Iberoamericanas, en cuanto indicadores que deben tomarse en consideración al plantear la política de España respecto de las Cumbres.

De acuerdo con el Barómetro de la Fundación Carolina, los españoles vienen manifestando a lo largo de los últimos años una opinión globalmente favorable de América Latina, aunque con una ligerísima tendencia a la baja, desde el 49%, en 2005, hasta el 45% en 2009. En cuanto a las Cumbres Iberoamericanas, en 2009, el 70% de los españoles afirma conocer o haber oído hablar de las mismas, lo que representa un porcentaje prácticamente idéntico al de 2008 (71%), pero superior a las encuestas anteriores que situaban ese conocimiento en torno al 63%. En cuanto a la importancia que se atribuye a la Cumbres es muy alta, pues, en 2009, el 56% de los entrevistados considera que es un acontecimiento muy importante o bastante importante para España y, lo que es más significativo, el 73% piensa que lo es para América Latina. Esta importancia que se atribuye a la Cumbres, contrasta, lo que resulta igualmente muy significativo de la opinión que se tiene de las mismas, con el escepticismo en cuanto a sus resultados y eficacia real, que se repite en los distintos Barómetros. En este sentido, en 2009, el 64% de los españoles sostiene que sus resultados prácticos han sido siempre muy escasos y, lo que es más preocupante, un 53% opina que las últimas

Cumbres han ido perdiendo relevancia¹⁹. Estos datos se repiten con pequeñas variaciones en el Barómetro del Real Instituto Elcano, de noviembre de 2007, en el que la mayoría de los entrevistados optan por describir las Cumbres más como relacionadas con el futuro (60%) que con el pasado, como algo más simbólico (52%) que funcional, más beneficioso para América Latina (59%) que para España, más con el consenso (56%) que con el disenso y más con el Estado (45%) que con la sociedad civil²⁰.

IV.4. *El escenario de las Cumbres Iberoamericanas*

Las Cumbres Iberoamericanas también han experimentado importantes cambios a principios del siglo XXI, que deben tomarse en consideración en el contexto de los cambios que hemos visto se han producido en los otros escenarios considerados.

Las principales novedades en este escenario han sido en general positivas desde el punto de vista de su operatividad y eficacia, aunque no han faltado novedades negativas, derivadas de la heterogeneidad y división política de los países latinoamericanos y de la irrupción de algunos de dichos países con aspiraciones de ejercer de potencias regionales.

En relación a las novedades positivas cabe destacar, en primer lugar, por la incidencia que tiene en la propia dinámica de las Cumbres, la estrategia de liderazgo compartido puesta en marcha por el gobierno de Rodríguez Zapatero, a la que ya nos hemos referido, que ha contribuido, aunque en medida muy limitada, a desespañolizarlas y a reforzar la concertación en su seno.

En segundo lugar, hay que mencionar la puesta en marcha de la SEGIB, que se produce con la celebración de la Cumbre de Salamanca, celebrada en octubre de 2005, y que ha supuesto el inicio de una nueva etapa y un salto cualitativo de primera importancia en el proceso de consolidación de la dinámica de las Cumbres, al proporcionar a las mismas una estructura institucional permanente,

¹⁹ Fundación Carolina (2006; 2007; 2008; 2009a y b).

²⁰ Real Instituto Elcano (2007).

con funciones no sólo en el campo de la cooperación, como sucedía con la SECIB, sino también con funciones políticas y de representación (Arenal, 2005e). A través del trabajo desarrollado por la SEGIB han aumentado la operatividad y visibilidad de las Cumbres, a través de oficinas de representación en algunos países iberoamericanos, así como su proyección internacional, haciéndose presentes como observadoras en Naciones Unidas y colaborando con otras organizaciones internacionales (Bautista Jiménez, 2007).

La tercera novedad, impulsada por España y por una parte significativa de los gobiernos latinoamericanos, como consecuencia del cambio político que se ha producido en la región, ha sido el giro social que ha experimentado la agenda de las Cumbres a partir de la celebrada en San José de Costa Rica, en 2004, centrándose en cuestiones y problemas que afectan directamente a los países iberoamericanos, como, entre otros, las migraciones, la cohesión social, la educación, la cultura, la juventud, la innovación y el conocimiento y el desarrollo, que se han plasmado en importantes documentos y compromisos iberoamericanos (Secretaría General Iberoamericana, 2007a, b, 2008a, b y c).

Esta mayor operatividad se ha hecho patente en los trabajos que se han venido desarrollando entre Cumbre y Cumbre y en los compromisos que se han asumido en las Cumbres de Salamanca, en octubre de 2005, Montevideo, en noviembre de 2006, Santiago de Chile, noviembre de 2007, San Salvador, en octubre de 2008, y Estoril, en noviembre/diciembre de 2009, a pesar incluso de los incidentes y de la marcada división política que se produjeron en las Cumbres de Santiago de Chile y de Estoril.

En todo caso, no se puede olvidar que la celebración de una Cumbre Iberoamericana no es un acontecimiento aislado y al margen de las realidades en que descansa y de los trabajos y resultados que la acompañan desde anteriores Cumbres ²¹.

²¹ Sin entrar en las distintas reuniones anuales de ministros de Asuntos Exteriores y de coordinadores nacionales, que tienen como objetivo preparar la Cumbre, y en las de los responsables nacionales de cooperación, que tienen como misión hacer el seguimiento y proponer nuevos programas multilaterales, entre los diferentes foros y reuniones que se han celebrado entre Cumbre y Cumbre, hay que destacar, por lo que tienen de reflejo de la solidez y dimensiones de la Comu-

Dejando al margen, por razones de espacio, los compromisos asumidos en las Cumbres de Salamanca y Montevideo, entre los que destacan especialmente el Compromiso sobre Migraciones y Desarrollo y la Carta Cultural Iberoamericana, los resultados y compromisos asumidos en la Cumbre de Santiago de Chile, que tuvo como tema central la cohesión social y las políticas sociales para alcanzar sociedades más inclusivas en Iberoamérica, en sus distintas dimensiones, educación, reforma fiscal y promoción de las comunidades indígenas y afrodescendientes, han sido, en este sentido, muy importantes²².

La Cumbre de San Salvador, celebrada a finales de octubre de 2008, ha sido igualmente importante, no sólo por los compromisos adoptados²³, sino también porque se volvió, momentáneamente, a

nidad Iberoamericana y del trabajo realizado, las diversas reuniones de ministros iberoamericanos que se han celebrado (entre otras, Infancia y Adolescencia, Administración Pública y Reforma del Estado, Medio Ambiente, Seguridad Social, Salud, Educación, Cultura, Presidencia, Turismo, Vivienda y Desarrollo Urbano, Género), con las correspondientes recomendaciones que se han elevado a la consideración de las Cumbres; el Foro Parlamentario Iberoamericano, que se celebra previamente a cada Cumbre; el Foro Iberoamericano de Gobiernos Locales, también antes de cada Cumbre; así como los Foros Cívico y Empresarial, que se han reunido en vísperas de las Cumbres. Además, habría que añadir los distintos seminarios y encuentros que se han celebrado a nivel de especialistas, gobiernos y representantes de organizaciones internacionales, sobre diferentes temas y retos de interés para Iberoamérica, organizados por la SEGIB en colaboración con otras instituciones.

²² Destaca especialmente, la firma del Convenio Iberoamericano de Seguridad Social, en virtud del cual los países iberoamericanos se comprometen a reconocer recíprocamente los derechos pasivos devengados por un trabajador en cualquier Estado iberoamericano, de forma que los inmigrantes puedan consolidar una pensión en el país en que termine su vida laboral. Este convenio, que constituye un hito en el proceso de consolidación de la Comunidad Iberoamericana, afectará a entre cinco y seis millones de personas. Para los resultados de la Cumbre de Santiago de Chile, véase Arenal (2008c).

²³ En el plano de los compromisos asumidos cabe destacar, entre otros, los referidos al tema central de la Cumbre «Juventud y Desarrollo. De cara a un futuro próximo», hay que mencionar el apoyo que la Declaración de San Salvador y el mencionado «Compromiso de San Salvador» prestan al ambicioso proyecto, «Metas Educativas 2021: La Educación que queremos para los jóvenes de los bicentenarios», desarrollado por la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI), con la colaboración de la SEGIB, y aprobado por los Ministros de Educación Iberoameri-

una senda de normalidad y consenso que se había visto amenazada en la anterior Cumbre de Santiago de Chile y que se ha vuelto a entrar en crisis en la Cumbre de Estoril, en 2009.

La Cumbre de San Salvador, al celebrarse en plena crisis económica global, sirvió también para que los países iberoamericanos se pronuncien sobre la misma, reforzando su protagonismo en el escenario internacional. En el «Comunicado especial de la Comunidad Iberoamericana sobre la coyuntura económica mundial», además de expresar la «determinación de participar y contribuir activamente en un proceso de transformación profunda y amplia de la arquitectura financiera internacional, que establezca instrumentos de prevención y respuesta inmediata ante futuras crisis y garantice una regulación eficaz de los mercados de capitales», coordinar las acciones necesarias para hacer frente a la crisis, comprometerse a tomar medidas para proteger el empleo y la inversión e impulsar políticas sociales para defender a los más vulnerables, destacar «la importancia de la participación universal, democrática y equitativa, en el debate y solución de la actual crisis financiera internacional» y apostar por una conclusión satisfactoria de la Ronda de Doha, que tome en consideración los intereses de los países en desarrollo, se acuerda estudiar la posibilidad de convocar una reunión de jefes de Estado y de Gobierno para tratar la crisis en el marco de las Naciones Unidas. Por primera vez, la Comunidad Iberoamericana se pronuncia concertadamente sobre una crisis económica mundial, planteando además una iniciativa encaminada a buscar soluciones a la misma.

canos en la reunión celebrada en San Salvador en mayo de 2008. En concreto, la Cumbre insta a los ministros de Educación Iberoamericanos a que procedan a identificar las mencionadas metas educativas con el fin de poder proceder a su aprobación definitiva y puesta en marcha en la Cumbre de Argentina en 2010. Este proyecto, que incluye un Plan de Acción hasta 2021, pretende establecer metas e indicadores para cada país, prevé la creación de un Fondo para la Cohesión Educativa, atiende especialmente a aquellos sectores sociales más vulnerables y menos desarrollados y pretende involucrar no sólo a los gobiernos iberoamericanos, sino también a los organismos internacionales, corporaciones locales, fundaciones, universidades y empresas, tiene vocación de transformarse en uno de los programas claves de la Conmemoración de los Bicentenarios a escala iberoamericana. Para los resultados de la Cumbre de San Salvador, véase Arenal (2009c).

La presencia de Argentina, Brasil, México y España en el G-20 abre, además, como se ha apuntado, una puerta, es verdad que no fácil de cruzar, para la actuación concertada de estos cuatro países iberoamericanos y con ello para hacer presente la voz de las Cumbres Iberoamericanas en la actual crisis económica global.

También como resultado significativo hay que destacar la aprobación de una declaración sobre «Fortalecimiento institucional de la Conferencia Iberoamericana», que pretende introducir una lógica y coherencia en el funcionamiento del sistema iberoamericano.

En la Cumbre de Estoril, en 2009, que tenía como tema central «Innovación y Conocimiento», se han logrado igualmente resultados importantes²⁴, si bien han vuelto a hacer acto de presencia las divisiones existentes entre los países iberoamericanos, no lográndose una posición de consenso sobre la crisis de Honduras y, en concreto, sobre la legalidad de las elecciones presidenciales, celebradas el 29 de noviembre de 2009, en plena celebración de la Cumbre, como punto de arranque para una posible solución de dicha crisis política.

²⁴ Destacan, entre otros, la decisión de «promover» la creación de un nuevo y ambicioso programa, de innovación tecnológica y aplicada, cuya definición estará a cargo de un grupo de trabajo de responsables gubernamentales de cada país, coordinado por la SEGIB, abierto a todos los países, que contribuya a un modelo de apropiación social y económica de conocimiento más equilibrado en el ámbito de las sociedades iberoamericanas; la creación de un Foro bianual iberoamericano sobre Ciencia, Tecnología e Innovación; el apoyo a un incremento substancial de capital del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y del Banco Mundial para asegurar que cuenten con recursos suficientes para cumplir con sus mandatos en materia de financiación para el desarrollo; el ingreso en la Conferencia Iberoamericana de Bélgica e Italia, como Observadores Asociados, y de la Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el Sistema Económico Latinoamericano (SELA), la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), la Unión Latina (UL) y la Organización de Estados de Caribe Oriental (OECS), como Observadores Consultivos. Con ello se empieza a aplicar el «Consenso de San Salvador sobre las modalidades de participación en la Conferencia Iberoamericana»; la creación de un Observatorio Iberoamericano de Justicia; la comprobación del avance en el proceso de ratificación del Convenio Iberoamericano de Seguridad Social, aprobado en la Cumbre de Santiago de Chile, en 2007, que estará vigente en 2010; el avance en la puesta en marcha del Fondo del Agua, creado en la Cumbre de Santiago de Chile, ha aprobado alrededor de 900 millones de dólares en el año 2009 para proyectos en ese campo.

Como cuarta novedad positiva en el escenario de las Cumbres hay que referirse a la creciente vinculación entre las Cumbres y las sociedades civiles iberoamericanas, que hasta hace poco habían vivido prácticamente de espaldas unas de otras²⁵, como consecuencia del carácter estrictamente intergubernamental que tenían las Cumbres. Éste era un importante reto, que sólo a partir de la Cumbre de Salamanca, en 2005, se ha empezado a atender a través del Foro Parlamentario Iberoamericano y de los Encuentros Cívico y Empresarial que se celebran previamente a las Cumbres y que elevan sus conclusiones a las mismas.

En quinto lugar, como novedad significativa, que es clara expresión del interés que las Cumbres han despertado por parte de países no iberoamericanos y de distintos organismos internacionales, que han solicitado su participación en las mismas, hay que mencionar la aprobación del «Consenso de San Salvador sobre las modalidades de participación en la Conferencia Iberoamericana», que pretende suplir una laguna existente hasta ahora en el proceso de las Cumbres, que dificultaba la participación de actores no iberoamericanos. En este sentido, a efectos de promover una estrecha cooperación institucionalizada con otros miembros y actores de la comunidad internacional se crean las figuras de Observadores Asociados, para los estados, y de Observadores Consultivos, para los organismos internacionales. Estas figuras permitirán ampliar la proyección internacional de las Cumbres y facilitar la colaboración en sus trabajos de distintos actores internacionales que tienen interés en dicha dinámica²⁶. De hecho, en la Cumbre de Estoril, en 2009, se ha aprobado el ingreso de Bélgica e Italia, como Observadores Asociados, y de la Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), la Organización para la Co-

²⁵ Para los vínculos existentes entre las Cumbres y las sociedades civiles iberoamericanas hasta 2005, véase Mallo (2005a y b).

²⁶ Posteriormente, la SEGIB ha elaborado el «Procedimiento para la tramitación de solicitudes del estatus de Observador Asociado y de Observador Consultivo de la Conferencia Iberoamericana», en el que se especifican el procedimiento de tramitación de las solicitudes y los derechos que les corresponden. Véase *Boletín del Secretario General* 2008/1 (22 de diciembre de 2008). Para este tema véanse Durántez Prados (2003 y 2006) y Olmos Giupponi (2007).

peración y el Desarrollo Económico (OCDE), el Sistema Económico Latinoamericano (SELA), la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), la Unión Latina (UL) y la Organización de Estados de Caribe Oriental (OECS), como Observadores Consultivos.

Finalmente, hay que mencionar como novedad, en principio positiva, aunque tiene sus riesgos, la inclusión en la agenda de las Cumbres de la Conmemoración de los Bicentenarios.

La Cumbre de Santiago de Chile, en 2007, en su Declaración final asume ese reto con una clara perspectiva de futuro, en cuanto que se entiende que es un acontecimiento al que no puede ser ajena la Comunidad Iberoamericana. En concreto se afirma que «los jefes de Estado y de Gobierno de los 22 países miembros de la Comunidad Iberoamericana» acuerdan «impulsar, a partir el año 2009, la Conmemoración de los Bicentenarios de la Independencia de varias naciones iberoamericanas, y la Conmemoración, en el año 2008, del Bicentenario de la llegada de la Corte portuguesa a Brasil, de modo que contribuya a la proyección de la Comunidad Iberoamericana». Al mismo tiempo, el Programa de Acción, aprobado en esa misma Cumbre, acuerda «instruir a la SEGIB para que desarrolle, en coordinación con los países, la Conmemoración del Bicentenario y estudie la propuesta de crear una Comisión Regional del Bicentenario, de participación abierta y voluntaria, que enfatice los procesos de construcción de nuestros países y su proyección futura con vistas a identificar e instrumentar programas de cooperación conjunta o entre grupos de países».

Este planteamiento de apoyo a la Conmemoración, algo más matizado en cuanto al protagonismo del sistema iberoamericano, dadas las reticencias de algún país a iberoamericanizar los Bicentenarios, aparece también en el Programa de Acción, aprobado en la Cumbre de San Salvador, en 2008, en cuyo punto 8 se establece: «Expresar nuestro beneplácito con los lineamientos convenidos para la celebración de los bicentenarios de varias de las naciones iberoamericanas, apoyando las gestiones del Grupo Bicentenario»²⁷.

²⁷ El Grupo Bicentenario es una instancia multilateral creada en diciembre de 2007, en Santiago de Chile, que integra a los países iberoamericanos que conme-

Exhortar asimismo, a los países que aún no lo han hecho a adherirse al Grupo Bicentenario, con la finalidad de iniciar las celebraciones conjuntas en el año 2009, con el apoyo de la SEGIB, las organizaciones del Sistema Iberoamericano, y los organismos internacionales de financiación y cooperación».

En este contexto, no se puede olvidar que la Cumbre que organizará Argentina, en 2010, tiene precisamente los Bicentenarios como uno de sus referentes principales, con lo que ello supone de presencia directa de los mismos en la agenda de las Cumbres y, consecuentemente, de riesgo de su utilización como arma arrojadiza y de división en el seno de las mismas en el marco de la estrategia que, como se ha visto, siguen algunos países desde la Cumbre de Santiago de Chile, de lo que nos ocuparemos al tratar de las novedades negativas.

Con todo, estos importantes avances, alguno no exento de riesgos, que se han producido en el proceso de institucionalización, operatividad y consolidación de las Cumbres y de la Comunidad Iberoamericana desde 2005, se han visto, de un lado, afectados por los cambios que han experimentado los escenarios mundial y latinoamericano en los últimos tiempos y, de otro lado, esos avances no han servido todavía para solucionar algunos de los problemas claves, todos ellos íntimamente interrelacionados, que inciden negativamente en el funcionamiento de las Cumbres, como son, especialmente, su visibilidad y mayor relevancia en relación a las sociedades iberoamericanas.

Precisamente, de los cambios destacados al referirnos al escenario latinoamericano, especialmente de la heterogeneidad y división que caracteriza a los países latinoamericanos, derivan dos novedades significativas, directamente relacionadas, que inciden negativamente en la dinámica de las Cumbres y que obligan a un replanteamiento de las mismas.

La primera se refiere a la clara pérdida de protagonismo de Cuba en las Cumbres, como consecuencia de la retirada de Fidel

morán sus bicentenarios entre 2009 y 2011 y que tiene como objetivo promover y organizar la conmemoración conjunta de los procesos de independencia desarrollados hace 200 años.

Castro. Las Cumbres, desde 1991, habían tenido tradicionalmente como uno de sus protagonistas mediáticos a Fidel Castro, que, dado el aislamiento en que se encontraba Cuba, con su sola presencia, cuando no provocando alguna salida de tono, monopolizaba la atención mediática y recuperaba un cierto protagonismo internacional. Castro utilizó, en este sentido, las Cumbres para dar presencia internacional a una Cuba aislada, pero en ningún caso para vender o imponer sus opciones políticas. Raúl Castro carece totalmente de ese protagonismo, habiendo Cuba dejado de ser un referente en las Cumbres, lo que ha permitido una mayor atención mediática a los resultados de las mismas.

El problema es que ahora, y ésta es la segunda novedad, el relevo en el protagonismo no sólo mediático, sino también en el discurrir interno de las Cumbres, ha pasado a Venezuela de la mano de Hugo Chávez, que apoyado en los mandatarios de otros países, como Bolivia, Nicaragua, Cuba y Ecuador, trata de imponer en la dinámica de las Cumbres, incluso a través de acusaciones y descalificaciones de España, unos planteamientos neopopulistas que chocan con los que postulan la mayoría de los países participantes.

Este protagonismo, como es conocido, por el eco mediático que tuvo, encontró su máxima expresión en la Cumbre de Santiago de Chile, en 2007, si bien se ha puesto igualmente de manifiesto en la Cumbre de Estoril, en 2009.

Desde los prolegómenos de la Cumbre de Santiago de Chile era evidente que Chávez, con su mediación con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y con su suspense sobre si asistiría o no a la misma, quería acaparar el protagonismo de la Cumbre, por un lado, con el fin de utilizarla para reforzar su figura de cara a que ganase el «sí» en el referéndum constitucional de principios de diciembre de 2007, y, por otro, para defender, y eventualmente imponer, su modelo neopopulista bolivariano de integración y desarrollo, propio del ALBA, contraponiéndolo al modelo defendido por la propia Cumbre y la mayor parte de los países iberoamericanos, basado en la economía de mercado y en la adopción de políticas sociales encaminadas a luchar contra la desigualdad y la pobreza y a favor de la cohesión social.

Para ello, lo más rentable y fácil era situar a España, uno de los impulsores de ese modelo, como la diana principal de su estrategia. Desde el primer momento se sucedieron los ataques a la CEOE y a José María Aznar, al que calificó de «fascista», por el supuesto apoyo prestado al golpe de Estado cívico-castrense contra su persona, en abril de 2002. Las protestas que en privado tanto el Rey como Rodríguez Zapatero transmitieron a Chávez y el descontento español, que el ministro, Miguel Ángel Moratinos, transmitió a su homólogo venezolano, no fueron suficientes para moderar su lenguaje, poniéndose de manifiesto que no era una salida de tono más, sino una estrategia perfectamente diseñada. El momento álgido del incidente se produjo en la clausura de la Cumbre, cuando ante la reiteración de los insultos contra Aznar y los empresarios españoles, el presidente del Gobierno, Rodríguez Zapatero, pidió la palabra y dirigiéndose a Chávez, exigió reiteradamente respeto para un presidente del Gobierno, Aznar, que había sido elegido democráticamente por los españoles, siendo interrumpido una y otra vez por Chávez. En ese punto, el Rey salió en defensa de Aznar y de Rodríguez Zapatero, espetando a Chávez el ya famoso «¿Por qué no te callas?», lo que permitió que Rodríguez Zapatero continuase con su defensa²⁸. A continuación, Daniel Ortega, presidente de Nicaragua, arremetió, en una intervención delirante, contra España y sus inversiones, provocando, en un gesto acordado con Rodríguez Zapatero, que el Rey se levantara y se ausentase temporalmente de la ceremonia de clausura.

Este incidente más allá de lo que supuso de problema en las relaciones bilaterales entre España y Venezuela, ya superado²⁹, va a pesar en la futura dinámica de las Cumbres, por cuanto que los motivos que lo han provocado, como son en la forma los reiterados ataques a España y en el fondo la defensa y eventualmente imposición de una estrategia de desarrollo neopopulista, muy diferente a la estrategia adoptada por las Cumbres, es seguro que continuará en los próximos años.

²⁸ Los ataques de Chávez contra Aznar, por su supuesto apoyo al golpe de Estado, y las empresas españolas se remontan a abril de 2004, reiterándose esporádicamente desde entonces.

²⁹ Véase Arenal (2009a: 65-68).

La Cumbre de San Salvador, en 2008, supuso la vuelta a una relativa senda de normalidad y consenso. La no presencia de Chávez en la misma contribuyó, sin lugar a dudas, a esta normalización.

Sin embargo, dado que la actuación de Chávez no responde a algo puntual, sino que se inserta en una estrategia de largo plazo en relación a la afirmación de su protagonismo personal y de su proyecto «bolivariano» en América Latina, no puede descartarse, especialmente en el contexto de la Conmemoración de los Bicentenarios, que vuelva a hacerse presente en las próximas Cumbres Iberoamericanas, con España de nuevo como blanco de sus ataques³⁰.

En este contexto, aunque en este caso sin ataques a España, probablemente por la ausencia de Chávez en la Cumbre, hay que situar lo sucedido en la Cumbre de Estoril en relación a la crisis de Honduras provocada por el golpe de Estado del 28 de junio de 2009, contra el presidente Manuel Zelaya, que había introducido al país en el ALBA, condenado inicialmente por la casi totalidad de los países iberoamericanos y por los Estados Unidos. A lo anterior se añadió, como factor decisivo de cara al futuro político de Honduras, el hecho de que en plena celebración de la Cumbre, en concreto el 29 de noviembre, se celebraban elecciones presidenciales en ese país, que supusieron la victoria de Porfirio Lobo, del Partido Nacional, por una amplia mayoría, con lo que se abría la puerta a una posible superación política de la crisis hondureña, que colocaba en una cada vez más débil posición a los países del ALBA, que no admitían la legalidad de las elecciones, como frente al reconocimiento de su legalidad por una parte de los países latinoamericanos, en concreto por Colombia, Costa Rica, Panamá y Perú, y por los Estados Unidos. Con ello se rompía en dos el bloque iberoamericano y Brasil, en su afirmación de potencia regional, que no puede ceder el liderazgo a Venezuela, y España en su papel de buscador de aproximaciones entre ambos, se encontraban en una difícil posición. En este sentido, España se situó en una posición intermedia entre las dos posiciones enfrentadas.

³⁰ De hecho, los ataques a España y a sus intereses constituyen ya en los últimos tiempos parte de lo cotidiano en el actuar de Hugo Chávez.

Lo complejo de la situación hondureña, con las elecciones presidenciales celebrándose y el anuncio previo de algunos países iberoamericanos de su reconocimiento como salida de la crisis, en el momento mismo de la celebración de la Cumbre, puede servir para explicar también algunas de las ausencias de los presidentes de los países que integran el ALBA, como es el caso de Hugo Chávez de Venezuela, Evo Morales de Bolivia, Daniel Ortega de Nicaragua y Raúl Castro de Cuba.

No puede extrañar, en consecuencia, que la crisis de Honduras acaparase toda la atención mediática, marcarse todo el transcurrir de la Cumbre e impidiese la adopción de una posición de consenso sobre la misma, siendo sólo Portugal, en su condición de Presidente de la Cumbre, el que suscribiese un comunicado especial de mínimos sobre la crisis hondureña, que de alguna manera expresaba el sentir común de los mandatarios iberoamericanos, dejando de lado la valoración del tema clave que eran las elecciones presidenciales. En dicho comunicado se exige la restitución del presidente Zelaya «para el retorno a la normalidad constitucional», se condenan «las graves violaciones de los derechos y libertades fundamentales del pueblo hondureño» y se toma nota, sin valoración alguna, de las elecciones del 29 de noviembre.

V. LAS CUMBRES ANTE EL FUTURO

Los cambios en los distintos escenarios, característicos de principios del siglo XXI, que se han analizado, inciden todos ellos, como se acaba de ver, de una u otra forma, positiva o negativa, en la dinámica de las Cumbres Iberoamericanas, con el resultado de, por un lado, abrir nuevas expectativas y posibilidades de desarrollo y, por otro, de complejizar y problematizar las mismas mucho más de lo que estaban cuando se pusieron en marcha y cuando se desarrollaron a lo largo de la década de los años noventa.

Ahora, las heterogeneidades y divisiones entre los países latinoamericanos; las políticas neopopulistas de algunos y los nuevos planteamientos y estrategias que pretenden imponer en las Cumbres, con

España, en algunos casos, como diana de sus diatribas; los recelos de ciertos países latinoamericanos, que aspiran a ejercer de potencias regionales, por la presencia y protagonismo de actores extrarregionales en las Cumbres; la Conmemoración de los Bicentenarios con las posibilidades al mismo tiempo de cooperación y de riesgo que presentan; el estancamiento de las relaciones entre la UE y América Latina y las políticas comunitarias, agrícola y migratoria, que desvalorizan el papel de España y Portugal en cuanto defensores de los intereses latinoamericanos en la UE; el creciente peso económico de España en la región; la crisis económica global y sus posibles efectos en las relaciones entre España y América Latina; la nueva política de la administración Obama hacia la región; la irrupción de nuevos actores extrarregionales con peso creciente en la misma, y la, en general, buena imagen de España en América Latina, entre otros, son hechos contradictorios que pesan en la dinámica de las Cumbres y que necesariamente deben tomarse en consideración.

Todos estos hechos y otros que mencionamos anteriormente, sitúan a las Cumbres, que se reforzaron considerablemente en los primeros años del siglo, con la creación de la SEGIB, en un escenario totalmente nuevo y lleno de interrogantes en cuanto a su futuro, que exige una reflexión sobre su dinámica, formato, agenda y programas³¹.

El punto de partida debe ser la consideración del desfase existente entre la convocatoria a la acción colectiva de los países iberoamericanos, basada en determinados principios y valores, de naturaleza en parte identitaria, que suponen las Cumbres, y la escasa concreción de los mismos en acciones políticas efectivas que interesen al conjunto de dichos países, en un escenario complejo y multiforme en el que existen otros foros y mecanismos de concertación, cooperación e integración en los que sus intereses tienen una plasmación práctica más eficaz. Por lo tanto, es indispensable enfocar la cuestión desde la perspectiva del peso decisivo que los intereses, lo que no supone, en ningún caso, olvidar la necesaria vigencia de los

³¹ Para otras reflexiones sobre el futuro de las Cumbres Iberoamericanas, véanse Sanhuesa Carvajal (2005) y Díaz Barrado (2007a y c).

valores, tienen en las relaciones de América Latina con el resto de la sociedad global, en las relaciones que se producen en el interior de América Latina y en las relaciones específicas con España y Portugal, en cuanto actores con vida propia y en cuanto miembros de la UE.

En definitiva, el problema de fondo es que, desde los primeros pasos de las Cumbres, más allá de los cambios de escenario y de los avances limitados que se han producido en la efectividad de su agenda, la retórica se ha asumido e interiorizado por parte de los estados participantes como el principal rasgo distintivo de las mismas, lo que lastra sus compromisos, la operatividad y relevancia que se atribuye a su agenda e incluso su propio futuro. Si la retórica, como seña de identidad de las Cumbres, facilita la pertenencia de cualquier país iberoamericano a las mismas y, consecuentemente, su continuidad en el tiempo, al no implicar compromisos que afecten a intereses claves, al mismo tiempo explica los recelos o rechazos que existen en cuanto se pretende avanzar en la institucionalización de las mismas, se quiere dotar de contenidos relevantes a su agenda o se van a ver afectados los intereses claves de los países participantes. El resultado es una situación absolutamente contradictoria desde el punto de vista de la dinámica de las Cumbres, que es necesario superar si se quiere que se consoliden en la sociedad global.

Desde este planteamiento, en nuestra opinión, los principales desafíos a los que se enfrentan las Cumbres serían los siguientes:

V.1. *Definición de su espacio político-internacional*³²

La cuestión de más calado a la que deben enfrentarse las Cumbres Iberoamericanas es la de encontrar un espacio propio y complementario a las demás Cumbres en las que participan los países iberoamericanos (Díaz Barrado, 2009: 187) y consecuentemente definir con claridad su utilidad e interés para los participantes. Es

³² Este primer reto ya lo planteamos anteriormente, aunque de forma muy sumaria y en términos no idénticos: Arenal (2005f: 241-243).

verdad que las Cumbres Iberoamericanas no pueden competir en cuanto a peso específico e interés con las Cumbres Hemisféricas, revalorizadas con la llegada de Obama, y con las Cumbres UE-América Latina, ni pueden articular un espacio común equiparable a la Organización de Estados Americanos (OEA), a las Cumbres América Latina y el Caribe (CALC), inauguradas en Sauipe, en diciembre de 2008, o a un posible espacio eurolatinoamericano de libre comercio, pero también lo es que sirven para abordar temas y problemas específicos que interesan a los países iberoamericanos y para diversificar las relaciones internacionales de América Latina y de España y Portugal, definiendo un espacio iberoamericano, diferente al propiamente latinoamericano o al hemisférico, que interesa a esa región, que es complementario y enriquecedor del eurolatinoamericano y que favorece a todos los países iberoamericanos.

Al mismo tiempo, el espacio político inicial de las Cumbres Iberoamericanas, caracterizado, además de por razones identitarias de historia, lengua y cultura, por la pertenencia y participación en las mismas de todos los países iberoamericanos, con independencia de las características democráticas o no de su régimen político, lo que suponía la presencia de Cuba, ha sido ocupado en relación a esta última peculiaridad por el Grupo de Río y por la CALC, que igualmente incluyen a Cuba, con lo que desaparece una de las singularidades de las Cumbres hasta fechas recientes, que servía para definir un espacio político propio.

Continuar, por lo tanto, sin una definición precisa de lo que es el espacio de las Cumbres Iberoamericanas y de lo que, consecuentemente, aportan las mismas a los países participantes, en un escenario caracterizado por la apertura de una nueva etapa en la integración latinoamericana y por la proliferación de Cumbres de muy distinto sentido y alcance, que tienen agendas en casi todos los casos de más interés, es apostar por su progresiva inanición o debilitamiento hasta que acaben de perder todo interés para los participantes en las mismas.

Para la definición y consecución de ese espacio propio y complementario es indispensable empezar a abordar una serie de cuestiones de especial importancia y significado.

En primer lugar, hay que plantear la cuestión del alcance político de las Cumbres y en consecuencia, de la agenda de las Cumbres. Se trata de una cuestión que ha adquirido mayor importancia y actualidad como consecuencia de la marcada heterogeneidad y diferencias políticas que caracterizan a los países latinoamericanos, que, lógicamente, afecta a la existencia y razón de ser de las Cumbres, tal como han venido desarrollándose hasta el presente, y que implica, por lo tanto, en su expresión más avanzada, una apuesta arriesgada por un modelo de Cumbres diferente al actual, que sólo en base a un alto grado de apoyos de una clara mayoría de los estados participantes se puede abordar y llevar adelante.

Hasta la Cumbre de Santiago de Chile, en 2007, a raíz de la intervención, entre otros, de Hugo Chávez, las Cumbres habían sido un mecanismo de diálogo, concertación y cooperación multilateral, basado en términos generales en la confianza entre los países participantes, que, a pesar de introducir ocasionalmente los intereses y los problemas nacionales, habían evitado transformarse en un mecanismo de alcance propiamente político, que abordase cuestiones políticas o económicas polémicas y que, en consecuencia, pudiera generar problemas en las relaciones bilaterales entre los estados participantes. Sólo la presencia de Fidel Castro había ocasionalmente provocado roces entre los participantes.

Las Cumbres, más allá de las declaraciones genéricas y con la excepción de cuestiones puntuales, como la condena del terrorismo de ETA o el proteccionismo agrícola europeo, no habían entrado a tratar y a definir políticas y posiciones activas en relación a cuestiones polémicas e importantes para los países participantes, como, por ejemplo, el respeto de los derechos humanos y de la democracia en los países participantes, la cooperación en la práctica en la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico, las negociaciones de la OMC o las relaciones con los Estados Unidos. Aunque es verdad que la tendencia en los últimos años había sido la de ir las politizando gradualmente desde la perspectiva de la defensa de los intereses nacionales, formalmente en ningún momento se había planteado un cambio en su naturaleza y formato.

Entrar en esta dinámica de cambio implicaría, ante todo, avanzar aún más en el replanteamiento iniciado en la Cumbre de Sala-

manca, en 2005, en el sentido de abordar temas de más interés para los participantes, lo que igualmente llevaría a su progresiva politización. Precisamente, los incidentes de la Cumbre de Santiago de Chile, en 2007, responden a que se abordó en dicha Cumbre el tema de las políticas de cohesión social, que inciden directamente en las diferentes posiciones políticas existentes entre los países participantes. Lo mismo ha sucedido en la Cumbre de Estoril, en 2009, en relación a la crisis política de Honduras.

En este sentido, habría que empezar por reforzar el giro hacia lo económico-social que ha experimentado la agenda desde la Cumbre de San José de Costa Rica y que es lo que más interesa a los países latinoamericanos³³.

Sería necesario, igualmente, la inclusión en la agenda de determinados temas polémicos, reiteradamente planteados por los países latinoamericanos, como es el caso, por ejemplo, de las relaciones entre la UE y América Latina. La introducción de este complejo tema en la agenda elevaría notablemente el perfil político de las mismas y las haría mucho más interesantes para los países latinoamericanos. Ignorar sistemáticamente en el seno de las Cumbres por parte de España y Portugal la contradicción existente entre el europeísmo y la iberoamericanidad de su política exterior no conduce más que a enrarecer la atmósfera de las Cumbres y generar recelos en las relaciones bilaterales.

Sólo a través del reconocimiento de esa contradicción y de la posición de principio favorable de España y Portugal a los intereses de América Latina en la UE es posible hacer realmente creíble la intención proclamada por España y Portugal de que son países que

³³ Habría que continuar avanzando en los compromisos alcanzados sobre algunos de los temas abordados en las últimas Cumbres, como, por ejemplo, las políticas de cohesión social, las políticas de igualdad de género, las políticas de lucha contra la pobreza, la exclusión y la desigualdad, la responsabilidad social de las empresas, la propuesta de canje de deuda por educación y desarrollo, las políticas educativas y de ciencia y tecnología, la cooperación con los países de renta media, el tratamiento del fenómeno migratorio, con la aplicación de la importante Declaración de Montevideo sobre Migraciones y Desarrollo y, sobre todo, la entrada en vigor del innovador Convenio Iberoamericano de Seguridad Social, así como la cooperación en materia fiscal, judicial, policial y de seguridad.

han apostado decididamente por el apoyo continuo y permanente a América Latina en la UE. Poner sobre la mesa las preocupaciones de América Latina respecto de las políticas de la UE, especialmente en materia comercial, agrícola y migratoria³⁴, respetando siempre escrupulosamente los canales oficiales ya existentes entre ambas regiones, haría de las Cumbres, más allá de los llamamientos retóricos, un útil canal de comunicación entre América Latina y la UE³⁵, que reforzaría el interés de los países latinoamericanos por las mismas y podría contribuir a la consolidación del espacio eurolatinoamericano (Guinea Llorente, 2007 y Quevedo Flores, 2008), en momentos en los que esa región no se encuentra entre las prioridades de la UE.

En esta línea de reforzar su agenda y su visibilidad, en un escenario marcado por la división política y los conflictos nacionales e intrarregionales, las Cumbres tendrían que tratar de asumir un papel más activo en la resolución de los conflictos y disputas que se producen en Iberoamérica.

Por último, y aquí estaría la principal novedad y también la más problemática, en cuanto expresión máxima de esa politización de las Cumbres, habría que plantear el alcance y sentido del acervo iberoamericano, hasta ahora puramente formal y retórico, introduciendo un criterio de exigencia práctica en el cumplimiento de sus principios y valores básicos, empezando por el respeto de los derechos humanos y la vigencia de la democracia³⁶.

Antes que nada, habría que empezar por aclarar la contradicción, consagrada formalmente ya desde la Declaración de Guadala-

³⁴ El tema migratorio ya está en la agenda de las Cumbres (Ruiz Sandoval, 2009: 300-302), con unos compromisos, materializados especialmente en el Compromiso de Montevideo sobre Migraciones y Desarrollo (2006), que en sus objetivos y planteamientos desbordan ampliamente la política migratoria de la UE, apoyada por España, con la contradicción flagrante que ello supone.

³⁵ De hecho, con ocasión de la Cumbre América Latina y el Caribe-UE, celebrada en Viena, en mayo de 2006, la SEGIB y la Comisión Europea firmaron un Memorando de cooperación y entendimiento, con el fin de establecer marcos de cooperación entre las Cumbres Iberoamericanas y las Cumbres Eurolatinoamericanas.

³⁶ La exigencia en materia de democracia y derechos humanos ha sido postulada, con diferentes matices, por diversos especialistas. Entre otros, véanse Mangas (2005); Malamud (2005: 34); Hirst y Torchiano (2009: 168); y Díaz Barrado (2009: 182).

jara, que, en su punto 3, al mismo tiempo que afirma que la Comunidad Iberoamericana «se asienta en la democracia, el respeto a los derechos humanos y en las libertades fundamentales», a renglón seguido «se reconoce el derecho de cada pueblo a construir libremente en la paz, estabilidad y justicia, su sistema político y sus instituciones». Esta aclaración podría realizarse a través de la elaboración, propuesta por Díaz Barrado, de una Carta Democrática Iberoamericana (Díaz Barrado, 2009: 182), como primer paso.

Sobre la base de la aclaración de esta contradicción del acervo iberoamericano habría, a continuación, que estudiar la inclusión en la agenda de las Cumbres del respeto de los derechos humanos y la vigencia de la democracia por parte de los países participantes, tratando de abrir vías de cooperación multilateral que faciliten ese objetivo, dejando de lado las condenas, salvo que se produzcan casos extremos de alteración del orden constitucional vigente, como consecuencia de un golpe de Estado. Una iniciativa de esta naturaleza, de difícil puesta en práctica, deberá ser objeto de evaluación muy cuidadosa y, lógicamente, sólo puede ser consecuencia de una decisión ampliamente consensuada por el conjunto de los países iberoamericanos.

Estos cambios, en su expresión más avanzada, supondrían una evidente politización de las Cumbres, con consecuencias decisivas en cuanto a su situación actual y a sus perspectivas de futuro, pues, caso de que no se hagan de forma adecuada y medida, además de correr el riesgo de acentuar la división política ya existente en las mismas, podrían llegar a implicar la posible salida de alguno de los actuales estados participantes e incluso en el extremo de llegar a poner en peligro la propia existencia de las Cumbres. Es por ello que sólo se podrán llevar adelante, después de un cuidadoso estudio, si el interés y la apuesta de la gran mayoría de los países iberoamericanos por esa nueva estrategia estuviera clara y decididamente asumido y a través de una aplicación muy modulada de esta nueva estrategia, siempre sobre una base cooperativa iberoamericana de carácter multilateral. Lo que en ningún caso se puede llegar a poner en juego con estos cambios es la propia existencia de las Cumbres. Si no existiese consenso en torno a esta nueva estrategia, en todo caso, habría que tratar de buscar fórmulas más suaves, que las apuntadas,

que permitieran dar de alguna forma mayor vida y hacer presentes en la realidad iberoamericana los principios y valores que conforman el acervo iberoamericano³⁷.

Un primer caso en el que podría poner en marcha esta nueva estrategia política sería en relación a Cuba, asumiendo las Cumbres, sin condenas políticas de ningún tipo, un papel activo en el proceso de transición y democratización de ese país (Hirst y Torchiaro, 2009: 168), en línea con la política seguida en estos momentos por España y otros países europeos y latinoamericanos.

Estos cambios afectarían también a la aplicación práctica del estatus de Observador Asociado, aprobado en la Cumbre de San Salvador, en 2008, pues para poder disfrutar de esta condición se exige que: «Los Estados solicitantes deberán asumir expresamente el acervo integrado por los valores y principios orientadores de la Conferencia Iberoamericana», es decir, el denominado acervo iberoamericano. Este requisito, de claro alcance político por los valores y principios que integran ese acervo, hasta ahora puramente formal y retórico, debería plantearse en términos más estrictos, lo que supondría reducir los posibles estados no iberoamericanos que podrían acceder a dicho estatus.

Las nuevas figuras de Observador Asociado, para los estados, y de Observador Consultivo, para los organismos internacionales, constituyen un instrumento importante para reforzar la presencia internacional de las Cumbres, que deben empezar a otorgarse sin retrasos, como ya ha sucedido en la Cumbre de Estoril, en 2009. Sin embargo, habrá que tener las ideas muy claras sobre una posible ruptura de los equilibrios políticos en la región que los mismos pueden suponer y, sobre todo, el grado de cumplimiento de los requisitos exigidos, en concreto, el acervo iberoamericano, por los estados solicitantes, antes de empezar a otorgar ese estatus, pues los primeros pasos en este punto condicionarán decisivamente no

³⁷ El reciente golpe de Estado que ha tenido lugar en Honduras y la reacción prácticamente unánime de condena de todos los países iberoamericanos es expresión de que la estrategia que se apunta tiene posibilidades, si se plantea adecuadamente y en sus justos términos, de contar con el apoyo del conjunto de Iberoamérica.

sólo su aplicación, sino también la puesta en marcha de los cambios anteriormente destacados en relación a las Cumbres.

En todo caso, ahora, como consecuencia del actual escenario latinoamericano y de la necesidad de encontrar un espacio propio de las Cumbres, que las haga de interés para los participantes, ha llegado el momento de estudiar y valorar la oportunidad de estos cambios, que la propia dinámica de las Cumbres viene imponiendo, con los interrogantes de todo tipo que suponen para el futuro de las mismas. La cuestión en juego es la de si se continúa apostando, como hasta ahora, por unas Cumbres *light*, débilmente consolidadas y basadas en la pura retórica, sin incidencia, salvo excepciones, en la realidad y problemática iberoamericana y, sobre todo, sin presencia efectiva ante los acontecimientos iberoamericanos e internacionales, o, por el contrario, se apuesta por unas Cumbres activas, con una agenda que incida en los intereses y cuestiones claves de los participantes y con un acervo iberoamericano operativo en sus principios básicos, fuertemente consolidadas y con incidencia y presencia en la realidad iberoamericana.

Optar por la primera estrategia supone en el mejor de los casos continuar con la dinámica actual y en el peor apostar por su progresivo debilitamiento. Optar por la segunda solución, no exenta de riesgos, especialmente en el contexto de la Conmemoración de los Bicentenarios, que deben evaluarse con sumo cuidado, supondría acotar un espacio político propio de las Cumbres y formalizar un cambio de modelo, con todo lo que ello supone de dificultad, pero podría servir para reforzar el interés de los países participantes en las Cumbres y transformarlas realmente en un actor internacional, condición necesaria para su definitiva consolidación. Con ello, las Cumbres se harían más prácticas y menos retóricas, reforzándose como foro de diálogo, concertación política y cooperación iberoamericana.

Esta opción, que afectaría de forma notable a la política iberoamericana de España, tanto en su dimensión bilateral como iberoamericana, implicaría un replanteamiento de esa misma política, con el fin de minimizar los costes de tal cambio en las Cumbres y aprovechar los aspectos positivos que se derivarían del mismo. Este reto nos lleva a la segunda cuestión que planteamos.

V.2. *Iberoamericanización de las Cumbres*

La segunda cuestión en importancia desde el punto de vista del futuro de las Cumbres hace referencia a la necesidad de iberoamericanizarlas, lo que pasa ineludiblemente por un replanteamiento de la política iberoamericana de España.

Desde que se ponen en marcha las Cumbres, como resultado de una iniciativa española, España ha tenido siempre un especial protagonismo en las mismas, ha sido con gran diferencia la que ha aportado el grueso de su presupuesto y ha sido su principal impulsora, aunque con políticas y resultados en ocasiones muy diferentes. Esta realidad ha sido asumida desde el primer momento por los demás países iberoamericanos como una de las principales características definidoras de las Cumbres, contribuyendo con esta percepción a reforzar aún más la identificación de las Cumbres con España. El resultado ha sido unas Cumbres fuertemente españolizadas, con lo que eso supone de debilidad de las mismas, en cuanto foro efectivo de diálogo, concertación y cooperación multilateral iberoamericano, a los ojos de los latinoamericanos y, consecuentemente, de falta de interés real de estos mismos países respecto de dichas Cumbres.

La cuestión de la politización de las Cumbres, que planteábamos inicialmente, pasa forzosamente, si se quiere llevar adelante y que tenga éxito, por un cambio en esta realidad, imagen y percepción de las Cumbres.

Se impone, en consecuencia, en línea con el camino iniciado a partir de la Cumbre de Salamanca, el desespañolizar las Cumbres Iberoamericanas, de forma que las mismas se iberoamericanicen, conformándose como un foro realmente multilateral iberoamericano.

Para ello, es indispensable, por supuesto, que España proceda a replantear su política en relación a las Cumbres, pero también que los demás países iberoamericanos replanteen las posiciones que hasta ahora mantienen respecto de las mismas, lo que se facilitará con el replanteamiento por parte de España. Esta iberoamericanización pasa forzosamente por un cambio en la forma en que se finan-

cian las Cumbres, hasta ahora principalmente a cargo de España, que abordaremos posteriormente.

Partiendo de la base de que un cierto protagonismo de España es útil y conveniente para el avance de las Cumbres, es necesario que los demás países iberoamericanos se impliquen progresivamente en el funcionamiento y financiación, a través de un liderazgo efectivamente compartido. Ello supone necesariamente la concertación con los principales países iberoamericanos del proceso de cambio, institucionalización y desarrollo de las mismas, sobre la base de un relación comprometida que descansa en la confianza y la adopción, efectiva y no retórica, de posiciones comunes ante los acontecimientos y problemas internos de la Comunidad Iberoamericana e internacionales, y que resalte no sólo los valores comunes sino sobre todo los intereses comunes y compartidos existentes en lo político, lo económico, lo social y lo cultural. La iniciativa en este punto corresponde sin lugar a dudas a España, pues ello facilitará un cambio de percepción en los demás países respecto de la actitud y el papel español en las Cumbres.

Sin embargo, la nueva política de España respecto de las Cumbres sólo puede construirse desde lo bilateral, es decir, a partir de unas sólidas relaciones bilaterales en todos los ámbitos, sostenidas en un elevado perfil de las relaciones político-diplomáticas. España debe continuar haciendo de América Latina un referente prioritario de su política exterior y volver a creer realmente en las Cumbres como foro de diálogo, concertación y cooperación multilateral, cuidando al máximo los niveles políticos de su representación, tanto en lo bilateral como en lo iberoamericano siendo para ello necesario articular políticas bilaterales ajustadas a cada uno de los países latinoamericanos³⁸. Como señala Barbé, si la última década del

³⁸ Esta importante laguna de la política iberoamericana contrasta clamorosamente con lo sucedido, en el sentido opuesto, en el propio Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, dentro de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, en el campo específico de la cooperación al desarrollo, que en el contexto del proceso de reforzamiento y modernización de dicha política, emprendido en los últimos años por el Gobierno socialista, se ha concretado en la elaboración de Documentos de Estrategia-País para los 23 países prioritarios, junto con Documentos de Estrategia Sectorial, una estrategia de cooperación multilateral y

siglo XX fue la década de la regionalización, la primera década del siglo XXI se está convirtiendo en la de la diferenciación y, consecuentemente, requiere políticas diferenciadas (Barbé, 2009: 128).

Es indispensable, por lo tanto, que, más allá de los acuerdos de asociación estratégica suscritos con algunos de los principales países latinoamericanos, que han supuesto un paso adelante significativo en el plano de las relaciones bilaterales, pero que es necesario dotar de un mayor contenido político, se haga un esfuerzo por definir y poner en marcha estrategias o planes-país, en función de las características políticas, económicas y sociales del país y del papel que el mismo aspira a jugar en la región, de las interdependencias y de los intereses políticos, económicos, sociales y culturales implicados en sus relaciones con España, de los valores comunes que están en juego, de la imagen de España en el mismo, del escenario latinoamericano concreto en el que se mueve dicho país y de la estrategia política que sigue en ese escenario. Estas estrategias o planes-país son especialmente necesarios y urgentes en el caso de aquellos países latinoamericanos en los que los intereses políticos, económicos, sociales y culturales de España son más importantes y en el caso, que coincide con el primer supuesto, de los países que, por distintas razones, aspiran a tener un mayor protagonismo en la región y en el ámbito global, empezando especialmente por Brasil, país clave para cualquier cambio de dinámica en las Cumbres.

Las identidades y valores, que hasta ahora habían servido para fundamentar en una medida importante las políticas bilaterales, sin que se prestase una atención individualizada a cada país latinoamericano, salvo que existiese una crisis con el mismo, y a la política bilateral consiguiente, ya no funcionan, en el heterogéneo y dividido escenario de América Latina, con determinados países latinoamericanos, especialmente con aquellos en los que el neopopulismo se ha impuesto o la dimensión identitaria indígena se ha hecho presente en términos de exclusividad, por lo que es indispensable un replanteamiento de la política seguida hasta ahora. Este punto, la ausencia de políticas bilaterales, a medio y largo plazo,

Planes de Actuación Especial para los 30 países «preferentes» y de «atención especial» del Plan Director (Sanahuja, 2009c).

ajustadas a las realidades políticas, económicas, sociales y culturales de cada país y a los intereses concretos en juego, continúa siendo una de las debilidades tradicionales de la política iberoamericana de España, que todavía no se ha corregido y que se ve agudizada como consecuencia de los importantes cambios que se han producido en los escenarios mundial y latinoamericano que hemos destacado.

La ausencia de políticas bilaterales basadas en estrategias o planes-país debilita, por otro lado, de forma importante el proceso de concertación en el seno de las Cumbres, contribuyendo a su pérdida de perfil político. En este sentido, destacan acertadamente Hirst y Torchiario, «las Cumbres reflejan una realidad ambigua, pues si reproducen la importancia que España otorga a la región en su conjunto, sin embargo, no exprimen la suma de los vínculos bilaterales que España mantiene con los países de la región» (Hirst y Torchiario, 2009: 163). Plantearse, por ejemplo, la actuación de Argentina, Brasil, México y España en el seno del G-20, de acuerdo a las posiciones adoptadas por las Cumbres, sólo es posible sobre la base de unas sólidas y ajustadas políticas bilaterales con dichos países, que permitan los correspondientes acuerdos en las Cumbres y su plasmación práctica en el G-20.

En definitiva, sólo en base a este replanteamiento y reforzamiento de las relaciones bilaterales será posible no sólo la iberoamericanización de las Cumbres y, con ello, plantearse un cambio en la dinámica de las mismas, como el que se apunta al abordar la cuestión de la definición de su espacio político-internacional, sino igualmente, desde otra perspectiva, una adecuada defensa de los intereses de España en la región.

Una iberoamericanización que tiene relación directa también con la Conmemoración de los Bicentenarios, por cuanto que las Cumbres se han implicado en la misma, apoyando, como ya hemos explicado, las gestiones del Grupo Bicentenario. Esta implicación, con ser necesaria, presenta riesgos para la dinámica de las Cumbres que es necesario tomar en consideración, habida cuenta de las posiciones mantenidas por algunos países latinoamericanos respecto de dicha Conmemoración, que coinciden en gran medida con la divisa política ya mencionada, y que pueden incidir negativamente

en el futuro de las mismas³⁹. En este punto, la SEGIB debe actuar con suma prudencia, evitando protagonismos que no le corresponden, ni son asumidos por todos los países iberoamericanos, y limitándose, en línea con la estrategia seguida por España, a actuar de acompañante y no de protagonista en dicha Conmemoración, y tratando de orientar su actuación hacia el futuro, trabajando, como han destacado Rosa Conde y Alfonso Gamo, «para encontrar soluciones a los importantes retos que tienen hoy Europa y América Latina, ante la globalización y sus implicaciones» (Conde y Gamo, 2008: X).

V3. *Reforzamiento del sistema iberoamericano*⁴⁰

Hasta ahora, el sistema iberoamericano, integrado tanto por las reuniones gubernamentales, entre las que cabe destacar la Conferencia Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, las reuniones de Ministros de Asuntos Exteriores, las reuniones ministeriales sectoriales, las reuniones de los Coordinadores Nacionales y las reuniones de los Responsables Nacionales de la Cooperación Iberoamericana, como por foros y reuniones no gubernamentales, empresariales, sindicales, científicas, culturales, y un largo etcétera que abarca múltiples ámbitos, que hacen llegar sus conclusiones a las Cumbres, ha venido funcionando, más allá de lo que ha supuesto la existencia de la SEGIB y la reciente aprobación, en la Cumbre de San Salvador de la declaración sobre «Fortalecimiento institucional de la Conferencia Iberoamericana», sin una lógica operativa en la mayor parte de los casos, con lo que se han perdido en muchas ocasiones esfuerzos importantes desde el punto de vista del diálogo y la concertación política, de la cooperación y de la consolidación de la Comunidad Iberoamericana.

³⁹ De hecho, los países pertenecientes al ALBA se reúnen previamente a las reuniones del Grupo Bicentenario para establecer su estrategia respecto del mismo.

⁴⁰ Algunas de las reflexiones que se hacen en este punto ya las hemos planteado anteriormente, véase Arenal (2005f).

Se impone, por lo tanto, como tercer desafío, relacionado con los dos anteriores, continuar avanzando en el proceso de reforzamiento del sistema iberoamericano, institucionalizando su funcionamiento e introduciendo una lógica operativa, en el diálogo, la concertación y la cooperación, que evite que los resultados de todas esas dinámicas no se aprovechen adecuadamente. Hay que avanzar en el proceso de coherencia de políticas. Ello redundaría en beneficio no sólo de las propias Cumbres, que verían notablemente ampliada su agenda y su operatividad, incrementándose su visibilidad, y de la Comunidad Iberoamericana, sino también en el interés de los países iberoamericanos por las mismas.

En este punto, aunque ya se ha avanzado últimamente en este ámbito, el primer reto es introducir un mayor orden y lógica operativa en las distintas reuniones ministeriales sectoriales que se celebraban anualmente con anterioridad a la celebración de la Cumbre. Estas reuniones ministeriales sectoriales iberoamericanas, que abarcan desde el medio ambiente hasta la cultura y el turismo, pasando por la justicia y la salud, constituyen la columna vertebral del sistema iberoamericano y deberían ser uno de los principales canales de conformación de la agenda de las Cumbres. En algunos casos ya cumplen esta función, pero todavía queda un importante camino por recorrer.

Como segundo reto en este punto está retomar la iniciativa contenida en la propuesta de Convenio constitutivo de la SEGIB, que acompaña al Acuerdo de Santa Cruz de la Sierra y que desapareció en la negociación a la baja posterior, relativa a la creación de un Comité Permanente de Coordinación. La propuesta inicial preveía, siguiendo un formato usual en el funcionamiento de las organizaciones internacionales, la creación de un Comité Permanente de Coordinación, constituido, bien por los Embajadores de los estados miembros acreditados en el país sede de la SEGIB, bien por los Coordinadores Nacionales, con reuniones mensuales y eventualmente extraordinarias. Este Comité tenía como función, además de hacer el seguimiento de las instrucciones emanadas de la Cumbre y de las reuniones de Cancilleres, examinar las cuestiones suscitadas por cualquiera de sus componentes. Se trataba, por lo tanto, de un órgano de perfil eminentemente político, destinado a proporcionar

visibilidad y continuidad al proceso de concertación política iberoamericano y, consecuentemente, a facilitar el que las Cumbres Iberoamericanas pudiesen actuar de forma continuada con voz propia en el escenario iberoamericano y global. Este órgano político, que desaparece en el texto definitivamente aprobado, es fundamental recuperarlo para que las Cumbres puedan definir adecuadamente su espacio político-internacional y sean operativas políticamente como actor internacional.

La existencia de ese Comité, que serviría para dar respuesta a la posible politización de las Cumbres, que destacábamos anteriormente, facilitaría que las Cumbres pudieran pronunciarse sin dilaciones en materia de democracia y derechos humanos y otros temas de interés, así como desempeñar funciones de mediación en los conflictos y controversias entre los países iberoamericanos y de observación y apoyo en las elecciones, así como la participación conjunta de países iberoamericanos en las misiones de paz y reconstrucción de las Naciones Unidas.

En relación al reforzamiento del sistema iberoamericano, en tercer lugar, habría que plantearse la creación de un Consejo Asesor Económico, Social y Cultural, integrado por actores tanto públicos como privados, relevantes en dichos campos, que se reúna periódicamente, elevando a la misma el informe correspondiente. La existencia de los Encuentros Empresarial y Cívico es un primer paso en esta línea, que pueda facilitar la creación de dicho Consejo, necesario para profundizar en la comunicación y los vínculos entre lo gubernamental y lo no gubernamental en la Comunidad Iberoamericana.

A medio plazo, en cuarto lugar, una vez estuviesen operativos los mecanismo mencionados, habría que estudiar la puesta en marcha, sobre la base del ya existente Foro Parlamentario Iberoamericano, de una Asamblea Parlamentaria Iberoamericana, que permitiría intensificar los vínculos no diplomáticos tan necesarios para ir dando vida al espacio común iberoamericano.

Como quinto reto en este tema hay que referirse a la cooperación iberoamericana. La cooperación multilateral iberoamericana constituye uno de los pilares de las Cumbres Iberoamericanas. Desde las primeras Cumbres se pusieron en marcha toda una serie de pro-

gramas de cooperación que han venido desarrollándose hasta el presente, en campos que van desde el desarrollo de los pueblos indígenas, pasando por la educación y la televisión educativa, hasta llegar a la ciencia y la tecnología para el desarrollo. La cooperación multilateral es la base sobre la que se construye la Comunidad Iberoamericana.

Esta cooperación debe adaptarse a los importantes cambios que se han producido en los últimos tiempos en las dinámicas y arquitectura de la cooperación internacional.

En concreto, en el decenio de 2000 se ha producido un marcado aumento de las actividades de cooperación al desarrollo «sur-sur» entre países en desarrollo de Iberoamérica. No se trata de un fenómeno nuevo, pues América Latina y el Caribe ya se mostraron muy activas en el surgimiento y desarrollo de lo que desde los años sesenta se denominó, en el seno de Naciones Unidas, «Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo» (CTPD), y en los ochenta algunos países de la región desarrollaron amplios programas de cooperación financiera y energética en el contexto de la crisis centroamericana. A estos antecedentes hay que añadir la cooperación financiera y las políticas comunes que se desarrollaron, con desigual fortuna, en el seno de los acuerdos de integración regional entre los años sesenta y ochenta, que dieron origen a bancos regionales tan asentados como la Corporación Andina de Fomento (CAF) y el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE).

En relación a esos antecedentes, la cooperación sur-sur en Iberoamérica es hoy más amplia en cuanto a los recursos invertidos, más diversificada, al extenderse a ámbitos muy diversos de cooperación técnica, así como a la cooperación económica y financiera, y en el ámbito de la energía o el medio ambiente; e involucra a un mayor número y diversidad de actores, tanto gobiernos, como actores semipúblicos, y organizaciones de la sociedad civil. Ese ascenso se explica por varios factores. Por un lado, algunos países de la región están desarrollando políticas exteriores más asertivas, en un contexto internacional en el que se observan amplios procesos de redistribución del poder caracterizados por el ascenso como actores internacionales de los países emergentes, o en palabras de Fareed Zakaria, por «el ascenso de los otros» respecto a Estados Unidos y

otros países de la OCDE (Zakaria, 2009). En ese contexto, hay países que aspiran a una mayor autonomía en sus relaciones internacionales y a ejercer liderazgos regionales y globales, unos objetivos a los que la cooperación sur-sur es altamente funcional tanto desde el punto de vista de la influencia directa, como del «poder blando» que supone el discurso. En segundo lugar, se observa el surgimiento de un regionalismo «postliberal» que redefine la integración regional dando mayor importancia a la dimensión política y a la cooperación funcional en áreas no comerciales, a través de incipientes políticas comunes en materia de energía, infraestructura, medio ambiente, o cohesión económica, social y territorial (Sanahuja, 2009b). En tercer lugar, hasta la aparición de la crisis económica de 2008-2009, la región ha vivido una etapa de «bonanza» exportadora, alentada por la demanda de energía y de materias primas, particularmente de Asia, que ha generado amplios superávits comerciales y ha fortalecido las balanzas fiscales y las reservas de divisas, lo que ha permitido financiar con más facilidad esas actividades de cooperación. La crisis económica y el fin de esa «bonanza» comportará una reducción de los recursos que los países de la región destinan a la cooperación sur-sur, pero dado que el fenómeno no es coyuntural y responde también a los procesos de cambio antes citados, cabe suponer que se mantendrá más allá del ciclo recesivo actual. Finalmente, no se ha de descartar el efecto «imitación» y «emulación» que también ha incentivado la cooperación sur-sur entre los países de la región.

Se trata, en suma, de la expresión de la mayor proyección internacional de los países emergentes y/o de renta media, y de su mayor capacidad para participar en los asuntos internacionales, en la gobernanza global, y en la provisión de bienes públicos regionales y globales. Es en este contexto en el que se ha de asumir que los países de renta media de América Latina tienen la voluntad y los recursos para participar en la consecución de objetivos internacionales de desarrollo, y en concreto en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

No hay datos precisos sobre el volumen, instrumentos y las pautas de asignación geográfica y sectorial de la cooperación sur-sur en Iberoamérica, debido a que no existe ni un sistema de reporte

estadístico común, ni existe un acuerdo sobre su definición y contenidos, sobre el que ese sistema debiera erigirse, y ninguna institución regional cuenta con el mandato para ello, en contraste con lo que realiza el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE para los países avanzados que son donantes de ayuda. En cualquier caso, la diversidad y especificidad de la cooperación sur-sur haría difícil aplicar, sin más, las categorías y procedimientos vigentes en el CAD.

No obstante, la SEGIB viene realizando desde hace tres años un informe sobre la cooperación sur-sur en Iberoamérica que, pese a las limitaciones antes reseñadas, supone la más completa recopilación de información existente sobre esta materia, realizada a partir de fuentes oficiales. Esos informes dan cuenta de la magnitud, crecimiento, diversidad de instrumentos y fuentes, y potencial de la cooperación sur-sur, al tiempo que la propia elaboración del informe ha generado una interesante dinámica de debate y convergencia de criterios en cuanto a su concepción, modalidades y eficacia (SEGIB, 2007b y 2008a).

Estos procesos tienen importantes implicaciones para las relaciones entre España y América Latina, y para la cooperación iberoamericana. Desde mediados de la década de 2000, España ha promovido una agenda de cooperación específica para los países de renta intermedia, que trata de tener presente tanto las especificidades de estos países respecto a otros de menor desarrollo, como las modalidades de cooperación más adecuadas, incluyendo su capacidad de actuar en el marco de la cooperación sur-sur. Aunque puedan seguir manteniéndose las modalidades de cooperación bilateral tradicionales entre España y América Latina, el desarrollo de la cooperación sur-sur comporta la puesta en práctica de modalidades de «cooperación triangular» implicando a España, y a otros países latinoamericanos como donantes. Más que a través de las habituales vías bilaterales, esta modalidad de cooperación puede ser objeto de tratamiento multilateral en la Conferencia Iberoamericana y a través de los mecanismos de carácter técnico que ha promovido la SEGIB, a fin de determinar prioridades, extraer enseñanzas de las mejores prácticas, y definir criterios comunes, que pueden ir desde la metodología de medición, hasta las modalidades de ejecución. De esta

forma, esta cooperación ganaría en eficacia, en eficiencia, y en legitimidad, al tener un carácter más «horizontal». Este planteamiento comporta cambios de enfoque, tanto para España, que debería «multilateralizar» una parte de su cooperación bilateral en el marco de la conferencia iberoamericana, como para los países de la región que han hecho de su cooperación sur-sur un instrumento de política exterior, y no es fácil que uno u otros dejen atrás ese enfoque, pues está relacionado con sus respectivos intereses nacionales. Sin embargo, ello abriría amplias posibilidades para una cooperación iberoamericana renovada, más multilateral, y más comprometida con metas comunes de desarrollo sostenible, reducción de la pobreza y cohesión social, que no se limitaría al conjunto de programas bilaterales de la AECID, o los hasta ahora puestos en marcha por la Conferencia Iberoamericana. Estos últimos son, sin duda, programas innovadores en cuanto a su enfoque multilateral y horizontal, pero pese a su crecimiento se trata de una cooperación modesta en relación a la que se canaliza a través de vías bilaterales, tanto por parte de España, como de los países latinoamericanos que se han mostrado más activos como oferentes de cooperación sur-sur.

Igualmente, en línea con lo que han empezado a hacer las Cumbres, habría que avanzar en la reducción del número de programas de cooperación y concentrar los esfuerzos en los más importantes, como forma de que los mismos tuviesen un mayor impacto y visibilidad.

El sexto reto, uno de los más importantes que tienen las Cumbres, en materia de reforzamiento del sistema iberoamericano hace referencia a su financiación, hasta ahora abrumadoramente a cargo del presupuesto de España, y que no puede mantenerse indefinidamente, si se quiere que las Cumbres no se identifiquen con España y se iberoamericanicen, como establecíamos anteriormente. De alguna medida, todo el proceso de replanteamiento de la dinámica y estructura de las Cumbres que venimos apuntando depende en última instancia de la respuesta que se dé a esta cuestión.

En este punto, habría que actuar decididamente en una cuádruple dirección.

Por un lado, hay que hacer mayores esfuerzos por involucrar financieramente de manera progresiva a todos los países iberoameri-

canos, tanto en el funcionamiento de las Cumbres y de la SEGIB, como en relación a la cooperación iberoamericana, a través de la puesta en marcha efectiva de un sistema de cuotas proporcionales, siguiendo, por ejemplo, los baremos de Naciones Unidas, asumidas realmente por todos los países iberoamericanos. Se trata de una tarea complicada, aunque ineludible, en la que ya está trabajando la SEGIB. Por otro lado, como parte importante de la consolidación de la Comunidad Iberoamericana y de la visibilidad de la misma, habría que desarrollar decididamente el punto 52 de la Declaración de Bávaro, recogido de nuevo en el punto 28 de la Declaración de San José, que llama a buscar recursos adicionales para la financiación de la cooperación y, consecuentemente, habría que involucrar a la sociedad civil, desde empresas hasta organizaciones no gubernamentales, en esa tarea. La cuestión tampoco es fácil, como sabe la SEGIB, especialmente en el escenario de crisis económica global, pero del éxito en este reto depende en buena medida que las Cumbres se afirmen sólidamente. Finalmente, a corto y medio plazo, hay que incrementar el presupuesto de la SEGIB, si se quiere que ésta se consolide y actúe como tal, cumpliendo eficazmente las funciones que hemos señalado anteriormente.

Para la consecución de estos tres objetivos financieros sería extraordinariamente útil la creación por parte de la Conferencia Iberoamericana de un Comité de Finanzas, que empezase a trabajar en estos temas, en colaboración con la SEGIB.

El séptimo reto lo constituye el lograr una mayor implicación de las sociedades iberoamericanas en la dinámica de las Cumbres. Las sociedades iberoamericanas, que paradójicamente son las destinatarias de la cooperación iberoamericana, sin embargo, han sido las grandes olvidadas de las Cumbres, hasta fechas recientes. Las sociedades iberoamericanas en su gran mayoría desconocen hasta la existencia misma de las Cumbres. Esto contrasta con la existencia de una gran red de asociaciones, fundaciones, universidades y empresas de ámbito iberoamericano, que unen las sociedades de forma manifiesta y que son la base sobre la que se sustenta la propia existencia y razón de ser de las Cumbres Iberoamericanas.

Como ya se ha apuntado, desde la Cumbre de Salamanca, en 2005, se vienen celebrando en los días previos, un Encuentro Em-

presarial y un Encuentro Cívico ⁴¹. Es importante continuar avanzando en este camino, que permitirá no sólo reforzar los contenidos y la base social de las Cumbres, articulando un espacio común iberoamericano que integre tanto lo gubernamental como lo no gubernamental, lo público como lo privado, haciendo realidad la Comunidad Iberoamericana, sino también que las sociedades iberoamericanas perciban la existencia de las Cumbres y lo que éstas representan y con ello se incremente el interés de los países iberoamericanos en las mismas. El reforzamiento de los Encuentros Cívico y Empresarial y la creación de un Consejo Asesor Económico, Social y Cultural, planteada anteriormente, irían en esta dirección.

En octavo lugar, es evidente que el reforzamiento del sistema iberoamericano pasa forzosamente por el reforzamiento de la SEGIB. Su creación, como se ha visto, constituyó uno de los aspectos más decisivos desde el punto de vista de la consolidación, operatividad y visibilidad de las Cumbres Iberoamericanas. Ahora, la cuestión pendiente es su reforzamiento como base para poder atender los distintos retos que se han esbozado anteriormente.

Es necesario, en este sentido, proceder a reforzar el peso político, las funciones y el papel de la SEGIB, como organismo encargado de proporcionar operatividad y vida al sistema iberoamericano. Las dificultades que existen en este tema, provenientes de las reticencias de algunos países iberoamericanos, no deben ser obstáculo para trabajar en la consecución de un amplio consenso que permita avanzar en este punto.

Entre las medidas encaminadas al reforzamiento de la SEGIB, algunas de ellas ya esbozadas en la declaración sobre «Fortalecimiento Institucional de la Conferencia Iberoamericana», aprobada en la Cumbre de San Salvador, 2008, destacaríamos, sumariamente, cuatro.

En primer lugar, la SEGIB debería ser la coorganizadora de la Conferencia Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno y de

⁴¹ En la declaración «Fortalecimiento Institucional de la Conferencia Iberoamericana», aprobada en la Cumbre de San Salvador, en 2008, se establece la celebración, en años alternos, del Encuentro Empresarial y Cívico.

las distintas reuniones sectoriales ministeriales, que se celebran anualmente, junto con la Secretaria *pro tempore* correspondiente. Debería ser también la que abonase los gastos de organización de la Conferencia Iberoamericana. Esta práctica, común en la mayor parte de las organizaciones internacionales intergubernamentales, reforzaría notablemente las funciones de la SEGIB y permitiría que los estados participantes empezasen a plantearse las Cumbres con una nueva perspectiva, cambiando la imagen que hasta ahora han tenido de la SEGIB y de su operatividad y visibilidad. Para ello sería necesario, como es lógico, replantear de raíz la financiación y presupuesto de la SEGIB y ajustar a las nuevas funciones las cuotas que pagan los estados participantes. Se trata, por supuesto, como ya se ha apuntado, de un objetivo difícil en estos momentos.

En segundo lugar, la SEGIB debería asumir efectivamente el control de los programas de cooperación iberoamericanos, aprobados por la Conferencia Iberoamericana, con la participación lógica de los Responsables Nacionales de la Cooperación Iberoamericana.

Tercero, el reforzamiento del papel de la SEGIB pasa también necesariamente por integrar plenamente en las Cumbres, con la condición de organismos autónomos, los distintos organismos iberoamericanos actualmente existentes (Díaz Barrado, 2009: 179). La Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI), la Organización Iberoamericana de la Juventud (OIJ) y la Organización Iberoamericana de la Seguridad Social (OISS) deberían, siguiendo el modelo del sistema de organismos especializados de las Naciones Unidas, pasar a ser parte de las Cumbres Iberoamericanas, desempeñando el Secretario General Iberoamericano la función que ejerce el Secretario General de las Naciones Unidas respecto de los Directores y Presidentes de los distintos organismos especializados. Con ello, además de introducir orden y lógica en el sistema iberoamericano, las Cumbres reforzarían su agenda, la SEGIB adquiriría un mayor peso político y se institucionalizaría una participación más activa de dichos organismos iberoamericanos en las reuniones sectoriales ministeriales correspondientes a sus respectivos ámbitos de actuación.

Por último, la SEGIB tiene que evitar la dispersión de actividades, sin entrar en aquellos ámbitos que no aportan relevancia a su

trabajo y difuminan la imagen de la SEGIB y de las Cumbres. Debe centrarse en lo que es propiamente la dinámica y la agenda de las Cumbres Iberoamericanas, sin excursiones por terrenos colaterales o periféricos, que diluyen su imagen y, por paradójico que parezca, debilitan su visibilidad.

Como reto final, pero no por ello menos importante, a los que se enfrenta el sistema iberoamericano nos encontramos con la cuestión de la imagen de las Cumbres Iberoamericanas y en general de todo el sistema iberoamericano.

Es un hecho innegable que las Cumbres son prácticamente desconocidas en las sociedades iberoamericanas. Sólo son noticia, en el país organizador y en España, una vez al año, con ocasión de la celebración de la correspondiente Cumbre y, sobre todo, cuando en las mismas se plantea un incidente diplomático, tiene una salida de tono algún mandatario o no se logra el consenso sobre algún tema político.

Se trata de un hecho que actúa muy negativamente en relación a su buscada consolidación, tanto respecto de los gobiernos como en relación a las sociedades iberoamericanas. Esta situación responde en una medida importante a la falta de interés real que las Cumbres han tenido para los países iberoamericanos y a su escasa presencia y posicionamiento ante los distintos acontecimientos iberoamericanos e internacionales, ya apuntada, pero también a que hasta ahora las Cumbres no se han preocupado de crear una imagen y de darse a conocer en los países iberoamericanos. En este punto la SEGIB tiene un importantísimo trabajo que realizar.

VI. REFLEXIONES FINALES

En definitiva, las Cumbres Iberoamericanas se encuentran en un nuevo contexto y ante una tesitura que deben enfrentar, que las obliga necesariamente a repensar los presupuestos sobre los que han venido funcionando hasta el presente. Continuar con la misma dinámica que en el pasado, en unos escenarios, como se ha visto, radicalmente diferentes, es cerrar los ojos ante su futuro y apostar a

medio plazo, en el mejor de los casos, por su inanición y por una existencia puramente simbólica, de escaso interés para los países iberoamericanos.

Por el contrario, creer en las Cumbres y apostar por su futuro implica tener ideas claras sobre las mismas y saber lo que realmente se quiere hacer. Ello supone dedicar esfuerzos a pensar sobre las Cumbres, no sólo en España, sino en el conjunto de los países iberoamericanos, poniendo sobre la mesa no sólo los valores, sino también los intereses existentes, y tratando de que unos y otros tengan una presencia más efectiva en la agenda de las mismas, lo que lógicamente supondrá cambios en su dinámica, agenda y formato. Las Cumbres tienen que dejar de ser un acontecimiento puntual, alrededor del cual se organizan otros acontecimientos de menor nivel político igualmente puntuales, a las que hay que dedicarse sólo cuando toca, para pasar a ser un mecanismo de diálogo, concertación política y cooperación multilateral efectivo, capaz de hacer frente a los retos que tienen planteados los países iberoamericanos, con un espacio de actuación propio, tanto interno como internacional, claramente definido.

En este sentido, sería oportuno proceder a la creación en el marco de la SEGIB de un grupo de trabajo permanente sobre las Cumbres, integrado por diplomáticos y especialistas, que se dedique a reflexionar sobre las mismas, a corto, medio y largo plazo, en relación a los retos que hemos ido destacando y a otros que pudieran ser de interés y a formular propuestas en relación a su dinámica, agenda y formato. Un grupo de trabajo de las mismas características, que debería también ser puesto en marcha a nivel de España por el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, bien el marco del mismo, bien, instando, como parece más adecuado, a su constitución en el marco de alguno de los *think tanks* españoles existentes.

BIBLIOGRAFÍA

- Arenal, Celestino del (1990): «La adhesión de España a la Comunidad Europea y su impacto en las relaciones entre América Latina y la Comunidad Europea», *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 17, núm. 2, pp. 329-366.
- (1994): *Política exterior de España hacia Iberoamérica*, Madrid, Ed. Complutense.
- (2000a): «Las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno y las relaciones entre España e Iberoamérica», en C. Díaz Barrado y C. Fernández Liesa (coords.), *Iberoamérica ante los procesos de integración*. Actas de las XVIII Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, Madrid, Boletín Oficial del Estado/Universidad de Extremadura, pp. 247-270.
- (2000b): «La política exterior de España hacia Centroamérica», *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 1999*, Madrid, Servicio Ed. de la Universidad del País Vasco/Tecnos, pp. 235-272.
- (2003): «Estados Unidos y la política latinoamericana de España», *Política Exterior*, vol. XVII, núm. 93, pp. 183-193.
- (2004a): *¿Cuál debe ser el papel de España en las Cumbres?*, Documento de Trabajo, núm. 37/2004 (28/6/04), Real Instituto Elcano.
- (2004b): «La política exterior de España después de Irak», en *Perspectivas Exteriores 2004. Los intereses de España en el mundo*, Madrid, Política Exterior/FRIDE, Real Instituto Elcano, pp. 71-88.
- (2004c): «La política exterior del gobierno socialista», *Política Exterior*, núm. 100 (julio-agosto), pp. 111-126.
- (2005a): «Las Cumbres Iberoamericanas: el largo y difícil camino hacia su institucionalización», *América Latina Hoy*, vol. 40, pp. 57-72.
- (2005b): *De la Cumbre Iberoamericana de San José de Costa Rica (2004) a la Cumbre Iberoamericana de Salamanca (2005)*, Documento de Trabajo, núm. 7/2005 (15/2/05), Real Instituto Elcano.
- (2005c): «Transición y cambio en la política latinoamericana de España», *Anuario Elcano América Latina 2004-2005*, Madrid, Real Instituto Elcano/Ariel, 2005, pp. 17-43.
- (2005d): «La política latinoamericana del gobierno socialista», *Política Exterior*, vol. XIX, núm. 105 (mayo/junio 2005), pp. 115-126.
- (2005e): «Salamanca: balance de una cumbre», *Política Exterior*, núm. 108 (noviembre/diciembre), pp. 105-116.

- (2005f): «Las Cumbres Iberoamericanas ante el futuro», en C. del Arenal (coord.), *Las Cumbres Iberoamericanas (1991-2005). Logros y desafíos*, Madrid, Fundación Carolina/Siglo XXI, pp. 235-261.
 - (2006): *El acervo iberoamericano. Valores, principios y objetivos de la Comunidad Iberoamericana*, Madrid, SEGIB.
 - (2008a): «El papel y la contribución de España a las relaciones Unión Europea-América Latina», en C. Díaz Barrado, C. R. Fernández Liesa y P. Zapatero Miguel (eds.), *Perspectivas sobre las relaciones entre la Unión Europea y América Latina*, Universidad Carlos III/BOE, pp. 27-50.
 - (2008b): *Consenso y disenso en la política exterior de España*, Documento de Trabajo, núm. 25/2008 (02/06/2008), Madrid, Real Instituto Elcano.
 - (2008c): «Mas allá de la Cumbre de Santiago de Chile», en Fundación Carolina, *Nombres Propios 2007*, Madrid, Fundación Carolina, pp. 201-205.
 - (2009a): «Identidades, valores e intereses en las relaciones entre España y América Latina», en C. del Arenal (coord.), *España y América Latina 200 años después de la independencia. Valoración y perspectivas*, Madrid, Real Instituto Elcano/Marcial Pons, pp. 21-85.
 - (2009b): *Las relaciones entre la UE y América Latina: ¿abandono del regionalismo y apuesta por una nueva estrategia de carácter bilateralista?*, Documento de Trabajo, núm. 36/209 (09-07-09), Madrid, Real Instituto Elcano.
 - (2009c): «La Cumbre de San Salvador: la normalización del proceso y el reto de la visibilidad», en Fundación Carolina, *Nombres Propios 2008*, Madrid, Fundación Carolina, pp. 209-213.
 - y Alfonso Nájera (1992): *La Comunidad Iberoamericana de Naciones. Pasado, presente y futuro de la política iberoamericana de España*, Madrid, CEDEAL.
- Barbé, Esther (2009): «Tensiones de la política exterior española hacia América Latina: comunidad, imagen y liderazgo», en C. del Arenal (coord.), *España y América Latina 200 años después de la independencia. Valoración y perspectivas*, Madrid, Real Instituto Elcano/Marcial Pons, pp. 123-150.
- Bautista Jiménez, Juan Manuel (2007): «La contribución de la SEGIB a la proyección internacional de la Comunidad Iberoamericana», en F. Aldecoa y J. M. Sobrino (coords.), *Migraciones y Desarrollo. II Jornadas Iberoamericanas de Estudios Internacionales*, Montevideo, 25, 26 y 27 de octubre de 2006, Madrid, Marcial Pons, pp. 237-262.
- Conde, Rosa y Alfonso Gamo (2008): «Presentación», en R. Conde y A. Gamo (eds.), *Iberoamérica ante el siglo XXI*, Madrid, Fundación Carolina/Siglo XXI, pp. VII-XI.

- Diamint, Rut (2009): «América Latina y España. Confluencias y disonancias», en C. del Arenal (coord.), *España y América Latina 200 años después de la independencia. Valoración y perspectivas*, Madrid, Real Instituto Elcano/Marcial Pons, pp. 87-122.
- Díaz Barrado, Castor Miguel (1994): *Perfiles de la Comunidad Iberoamericana de Naciones (a la luz de las Cumbres Iberoamericanas)*, Cáceres, Casa de América.
- (2007a): «Proceso de institucionalización de la Comunidad Iberoamericana de Naciones y articulación de mecanismos políticos y normativos», en C. Díaz Barrado y M. G. Romero Morett (coords.), *Elementos de análisis para la integración de un espacio iberoamericano: economía, política y derecho*, Madrid, Universidad de Guadalajara(México)/Universidad Rey Juan Carlos, pp. 107-127.
- (2007b): «La posición de España en el espacio latinoamericano: el diseño de un nuevo componente de la política exterior española», *Quórum. Revista Iberoamericana*, núm. 19 (invierno), pp. 56-63.
- (2007c): «Tres propuestas para el fortalecimiento y la articulación de la Comunidad Iberoamericana de Naciones», en F. Aldecoa y J. M. Sobrino (coords.), *Migraciones y Desarrollo. II Jornadas Iberoamericanas de Estudios Internacionales*, Montevideo, 25, 26 y 27 de octubre de 2006, Madrid, Marcial Pons, pp. 195-224.
- (2009): «Las Cumbres Iberoamericanas: una visión española. El proceso de conformación de una Comunidad», en C. del Arenal (coord.), *España y América Latina 200 años después de la independencia. Valoración y perspectivas*, Madrid, Real Instituto Elcano/Marcial Pons, pp. 171-191.
- Díaz-Silveira Santos, Cintia (2007): «El marco jurídico de las relaciones entre la Conferencia Iberoamericana y los procesos de integración en los que participan sus Estados miembros», en F. Aldecoa y J. M. Sobrino (coords.), *Migraciones y Desarrollo. II Jornadas Iberoamericanas de Estudios Internacionales*, Montevideo, 25, 26 y 27 de octubre de 2006, Madrid, Marcial Pons, pp. 391-398
- Durántez Prados, Frigidiano Álvaro (2003): «La ampliación de la Comunidad Iberoamericana», en A. Fraerman (ed.), *Inclusión social y desarrollo. Presente y futuro de la Comunidad Iberoamericana*, Madrid, Editorial Comunica, pp. 46-49.
- (2006): «Elementos para una propuesta sobre estatuto de país observador y/o asociado a la Conferencia Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno. Apuntes para la identificación de los nuevos países miembros», *El Derecho. Diario de Doctrina y Jurisprudencia*, núm. 11536 (Buenos Aires), pp. 9-14.

- Fernández Liesa, Carlos R. (2008): «La democracia y los derechos humanos en el espacio eurolatinoamericano e iberoamericano», en C. Díaz Barrado, C. R. Fernández Liesa y P. Zapatero Miguel (eds.), *Perspectivas sobre las relaciones entre la Unión Europea y América Latina*, Universidad Carlos III/BOE, pp. 51-77.
- Freres, Christian (2005): «La corta historia de las Cumbres», en C. del Arenal (coord.), *Las Cumbres Iberoamericanas (1991-2005). Logros y desafíos*, Madrid, Fundación Carolina/Siglo XXI, pp. 1-25.
- Fundación Carolina (2006): *Barómetro 2005. América Latina y la cooperación al desarrollo en la opinión pública española*, Madrid.
- (2007): *Barómetro 2006. América Latina y la cooperación al desarrollo en la opinión pública española*, Madrid.
- (2008): *Barómetro 2007. América Latina y la cooperación al desarrollo en la opinión pública española*, Madrid.
- (2009a): *Barómetro 2008. América Latina y la cooperación al desarrollo en la opinión pública española*, Madrid.
- (2009b): *Barómetro 2009. América Latina y la cooperación al desarrollo en la opinión pública española*, Madrid.
- García Casas, Fernando (2005): «El proceso de institucionalización de las Cumbres Iberoamericanas», en C. del Arenal (coord.), *Las Cumbres Iberoamericanas (1991-2005). Logros y desafíos*, Madrid, Fundación Carolina/Siglo XXI, pp. 73-105.
- Gratius, Susanne (2007): *La «tercera ola populista» de América Latina*, Documento de Trabajo, núm. 45, Madrid, FRIDE.
- (2009): «Cuba, EE UU y Europa: perspectivas de cambio», *Política Exterior*, núm. 130 (julio/agosto), pp. 93-102.
- Guinea Llorente, Mercedes (2007): «La Comunidad Iberoamericana como instrumento para la construcción del espacio iberoamericano», en F. Aldecoa y J. M. Sobrino (coords.), *Migraciones y Desarrollo. II Jornadas Iberoamericanas de Estudios Internacionales*, Montevideo, 25, 26 y 27 de octubre de 2006, Madrid, Marcial Pons, pp. 181-194.
- Hirst, Mónica y Torchiario, Luciana (2009): «Las Cumbres Iberoamericanas: balance y perspectivas», en C. del Arenal (coord.), *España y América Latina 200 años después de la independencia. Valoración y perspectivas*, Madrid, Real Instituto Elcano/Marcial Pons, pp. 151-170.
- Malamud, Carlos (2005): *La política española hacia América Latina: Primar lo bilateral para ganar en lo global. Una propuesta ante los bicentenarios de la independencia*, Madrid, Real Instituto Elcano.
- (2008): *Los riesgos de España frente a los bicentenarios. Populismos, nacionalismos e indigenismos*, Documento de Trabajo, núm. 10/2008 (30/10/ 2008), Madrid, Real Instituto Elcano.

- (2009a): *Estados Unidos y América Latina: nueva etapa de una relación complicada*, Análisis del Real Instituto Elcano núm. 97/2009, Madrid, Real Instituto Elcano.
- (2009b): «España y los bicentenarios en el marco de la crisis económica en América Latina», en C. del Arenal (coord.), *España y América Latina 200 años después de la independencia. Valoración y perspectivas*, Madrid, Real Instituto Elcano/Marcial Pons, pp. 335-352.
- Mallo, Tomás (2005a): «Las Cumbres y las sociedades iberoamericanas», en C. del Arenal (coord.), *Las Cumbres Iberoamericanas (1991-2005). Logros y desafíos*, Madrid, Fundación Carolina/Siglo XXI, pp. 177-197.
- (2005b): «La participación de la sociedad civil en el sistema iberoamericano», *Tribuna Americana*, núm. 5, pp. 38-49.
- Mangas, Araceli (2005): *Diario Cumbre*, Universidad de Salamanca.
- Noya, Javier (2009): *La nueva imagen de España en América Latina*, Madrid, Tecnos/Real Instituto Elcano.
- Olmos Giupponi, María Belén (2007): «La participación en el seno de la Comunidad Iberoamericana de Naciones: la cuestión de la membresía y la posibilidad de acoger otras figuras asimilables», en F. Aldecoa y J. M. Sobrino (coords.), *Migraciones y Desarrollo*. II Jornadas Iberoamericanas de Estudios Internacionales, Montevideo, 25, 26 y 27 de octubre de 2006, Madrid, Marcial Pons, pp. 263-272.
- Quevedo Flores, Jorge Alberto (2008): «Las Cumbres Iberoamericanas como herramienta para la consolidación del espacio iberoamericano», en F. Aldecoa y Joaquim-F. Forner Delaygua (coords.), *La cohesión social en Iberoamérica*. III Jornadas Iberoamericanas de Estudios Internacionales, Valdivia, 29-31 de octubre de 2007, Madrid, Marcial Pons/AEPDIRI/ Caja Madrid, pp. 539-554.
- Real Instituto Elcano (2007): *Barómetro del Real Instituto Elcano. 16^a oleada. Resultados de noviembre de 2007*, Madrid.
- Rodríguez Zapatero, José Luis (2004): «La nueva política exterior de España», *Foreign Affairs en Español*, vol. 4, núm. 3 (julio-septiembre), pp. 2-9.
- (2008): «En interés de España: una política exterior comprometida». Texto de la conferencia pronunciada por el Presidente el Gobierno, en el Museo del Prado, el 1 de junio de 2008. *ARI*, núm. 55 (julio de 2008), Real Instituto Elcano, pp. 4-12.
- Ruiz, José Juan (2009): «Latinoamérica 2009: el privilegio de ser como todos», *Política Exterior*, núm. 128 (marzo-abril), pp. 55-74.
- Ruiz Sandoval, Erika (2009): «Las migraciones entre América Latina y España: flujos, integración y remesas», en C. del Arenal (coord.), *España y América Latina 200 años después de la independencia. Valoración y perspectivas*, Madrid, Real Instituto Elcano/Marcial Pons, pp. 275-308.

- Russell, Roberto y Tokatlian, Juan G. (2009): «Modelos de política exterior y opciones estratégicas: El caso de América Latina frente a los Estados Unidos», *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, núm. 85-86, pp. 211-249.
- Sanahuja, José Antonio (2005): «Abriendo nuevos caminos: la cooperación iberoamericana, 1991-2005», en C. del Arenal (coord.), *Las Cumbres Iberoamericanas (1991-2005). Logros y desafíos*, Madrid, Fundación Carolina/Siglo XXI, pp. 143-175.
- (2006): «El viraje *neocon* de la política exterior española y las relaciones con América Latina», *Pensamiento Propio*, núm. 23 (enero-junio), pp. 9-36.
- (2009a): «Desequilibrios globales: el impacto de la crisis en los países en desarrollo», en M. Mesa (coord.), *Crisis y cambio en la sociedad global. Anuario 2009-2010*, Madrid/Barcelona, CEIPAZ-Fundación Cultura de Paz/ Icaria, pp. 27-62.
- (2009b): «Del “regionalismo abierto” al “regionalismo postliberal”. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina y el Caribe», en L. Martínez, L. Peña y M. Vázquez (coords.), *Anuario de la Integración de América Latina y el Gran Caribe*, núm. 7 (2008-2009), Buenos Aires, Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), pp. 11-54.
- (2009c): «Iberoamérica en la política de cooperación al desarrollo: los dilemas entre las identidades, los valores y los intereses», en C. del Arenal (coord.), *España y América Latina 200 años después de la independencia. Valoración y perspectivas*, Madrid, Real Instituto Elcano/Marcial Pons, pp. 193-239.
- Sanhueza Carvajal, Raúl (2002): «El sistema de Cumbres Iberoamericanas», en T. Mallo y L. Ruiz Jiménez (coords.), *El sistema de Cumbres Iberoamericanas. Balance de una década y estrategias de consolidación*, Madrid, I. U. Ortega y Gasset, pp. 21-33.
- (2005): *Las Cumbres Iberoamericanas. ¿Comunidad de Naciones o diplomacia clientelar?*, Universitaria y FLACSO-Chile.
- Secretaría General Iberoamericana (2007a): *Experiencias y resultados de los canjes de deuda por educación en Iberoamérica*, Madrid, SEGIB, Estudios SEGIB.
- (2007b): *Informe de la cooperación en Iberoamérica*, Madrid, SEGIB, Estudios SEGIB núm. 2.
- (2008a): *II Informe de la cooperación Sur-Sur en Iberoamérica*, Madrid, SEGIB, Estudios SEGIB núm. 3.
- (2008b): *Memoria de la cooperación iberoamericana 2007*, Madrid, SEGIB.
- (2008c): *Memoria 2007 de la Secretaría General Iberoamericana*, Madrid, SEGIB.
- Zakaria, Fareed (2009): *El mundo después de USA*, Madrid, Espasa.

RELACIÓN DE AUTORES

Manuel Alcántara Sáez es catedrático de Ciencia Política y de la Administración y ha sido vicerrector de Relaciones Internacionales y de Cooperación de la Universidad de Salamanca. Es autor de *Sistemas políticos de América Latina; Gobernabilidad, crisis y cambio* y de *¿Instituciones o máquinas ideológicas? Origen, programa y organización de los partidos políticos latinoamericanos* y de un centenar de artículos y de capítulos de libros fundamentalmente sobre política comparada latinoamericana. Manuel Alcántara imparte también docencia en diversas Universidades latinoamericanas de Argentina, Colombia, Costa Rica, Chile, México, Perú, República Dominicana y Venezuela así como en la Universidad de Georgetown de Washington y en el Institute de Science Politique de Lille y París. Igualmente ha realizado estancias prolongadas como investigador en las Universidades de Carolina del Norte y de Notre Dame en Estados Unidos.

Celestino del Arenal Moyúa es catedrático de Relaciones Internacionales en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid. Profesor en la Escuela Diplomática de España y en el Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN). Es miembro del Consejo Científico del Real Instituto Elcano y del Consejo Asesor de la Fundación Carolina. Ha sido profesor visitante en distintas universidades y centros de investigación de Estados Unidos, Argentina, Bolivia, Italia, Costa Rica, Chile, México, Perú y República Dominicana. Autor de numerosos estudios sobre teoría de las relaciones internacionales, pensamiento internacionalista español, Unión Europea, política exterior de España, relaciones internacionales de América Latina, investigación para la paz y problemas de desarme y desarrollo.

Entre sus publicaciones destacan las siguientes monografías: *La teoría de las relaciones internacionales en España* (1979); *Introducción a las relaciones internacionales* (1ª edición, 1984, 4ª edición, 2007); *Política exterior de España hacia Iberoamérica* (1994); *Las cumbres iberoamericanas. Logros y desafíos* (coord., 2005), y *España y América Latina 200 años después de la independencia. Valoración y perspectivas* (coord., 2009).

Mayra Buvinic, ciudadana chilena y experta internacional en temas de género y desarrollo social, es directora de Género y Desarrollo en el Banco Mundial y portavoz principal del Banco en este tema. Antes de ingresar al Banco en el año 2005, fue jefa de la División de Desarrollo Social y asesora especial sobre Prevención de Violencia en el Banco Interamericano de Desarrollo (1997-2005). Fue socia fundadora del Centro Internacional de Investigaciones sobre la Mujer en Washington DC, y su Presidenta (1978-1996). Ha publicado ampliamente en temas de prevención de la violencia, desarrollo social e inclusión social en América Latina, y género, desarrollo, salud y pobreza a nivel mundial.

Rut Diamint es profesora en la Universidad Torcuato Di Tella y la Universidad de Bologna en Buenos Aires. Es investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Fue asesora del Ministro de Defensa (2003-2005). Ha escrito numerosos artículos en libros y revistas académicas sobre cuestiones de seguridad regional y hemisférica, cuestiones cívico-militares y temas de desarme. Es editora de los libros *Argentina y la seguridad internacional* (1998); *Control civil y fuerzas armadas en las nuevas democracias latinoamericanas* (1999); *La OTAN y los desafíos en el MERCOSUR: comunidades de seguridad y estabilidad democrática* (2001); es coeditora de *El rompecabezas, conformando la seguridad hemisférica en el siglo XXI* (2006) y autora de *Democracia y seguridad en América Latina* (2002).

Néstor García Canclini es profesor de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) de México e investigador emérito del Sistema Nacional de Investigadores. Ha sido profesor visitante en las

Universidades de Austin, Duke, Nueva York, Stanford, Barcelona, Buenos Aires y Sao Paulo. Recibió la beca Guggenheim y varios premios internacionales por sus libros, entre ellos el Book Award de la Latin American Studies Association (LASA) por su libro *Culturas híbridas*. Entre otros libros suyos se encuentran *Latinoamericanos buscando lugar en este siglo*; *La globalización imaginada*, y *Diferentes, desiguales y desconectados. Mapas de la interculturalidad* traducidos al inglés, francés, portugués e italiano. En la actualidad sus investigaciones se centran en las relaciones entre estética y antropología.

Pascal O. Giro se desempeña actualmente como coordinador del Programa Regional de la Oficina para Mesoamérica de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN). Es de nacionalidad francesa y geógrafo de formación, con estudios de postgrado en la Universidad de París III y la Universidad de Wisconsin en Estados Unidos. Ha sido catedrático de la Universidad de Costa Rica tras enseñar durante más de 15 años en la Escuela de Geografía, dónde impartió cursos en temas como el Ordenamiento Territorial, Gestión Ambiental, Gestión de Riesgos y Geografía Económica. Ha trabajado como consultor internacional en Mesoamérica y el Caribe durante los últimos 22 años para el PNUD, PNUMA, BID, FAO, y la UICN. Ha participado en misiones post-desastres en la India, Argentina, Bolivia y Centroamérica. Sus contribuciones se han centrado en temas de políticas ambientales, en particular relacionadas con áreas protegidas y ordenamiento territorial, asimismo, tiene experiencia en la formulación de programas y proyectos referidos a la gestión del riesgo y adaptación al cambio climático en América Latina y el Caribe. Ha publicado varios libros y capítulos de libros y más de 20 artículos en revistas académicas.

Rebeca Grynspan Mayufis, costarricense, estudió Economía y Sociología en la Universidad Hebrea de Jerusalén, se recibió como Bachiller en Economía en la Universidad de Costa Rica y obtuvo la maestría en Economía en la Universidad de Sussex, Inglaterra. En la actualidad es administradora adjunta del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Ha sido directora regional

del PNUD para América Latina y el Caribe, y directora de la Sede Subregional en México de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Tiene experiencia tanto en el diseño y ejecución de políticas en las áreas económica y social, como en investigación y consultorías con gobiernos y con organismos internacionales. Ha ocupado varios cargos en el Poder Ejecutivo de Costa Rica, entre ellos viceministra de Hacienda (1986-1988), ministra de Vivienda y Asentamientos Humanos (1996-1998), ministra coordinadora del Sector Económico (1995-1996) y del Sector Social del Gobierno (1994-1998), y segunda vicepresidenta de la República (1994-1998). Ha colaborado como consultora o investigadora con la Fundación Kellogg, BID, CEPAL, Naciones Unidas (ECOSOC, PNUD y CEPAL), IICA, ASDI, Banco Mundial, PNUD, IIDH, CONICIT-PRODESARROLLO, Universidad de Costa Rica, BID, CLAD, Federación Iberoamericana de Ombudsman, Friederich-Naumann-Stiftung, GTZ, además de instituciones y gobiernos nacionales y locales en múltiples estudios. Ha publicado numerosos trabajos por sí misma o en colaboración con otros, entre los que se encuentran *Informal Citizens. Poverty, Informality and Social Exclusion in Latin America* (2002); *Nuevas visiones y retos de la política social en América Latina* (1998); *La pobreza en América Latina y estrategias para superarla* (1997); *Desarrollo social en los 90: los casos de Chile, Costa Rica y México* (1996).

Dirk Kruijt es catedrático emérito y profesor honorario de estudios de desarrollo en la Universidad de Utrecht, Holanda. Ha trabajado en la mayoría de los países latinoamericanos y en el Caribe. Publicó sobre temas como pobreza, informalización y exclusión social, conflictos étnicos, relaciones cívico-militares y conflictos armados y sus consecuencias para los países centroamericanos y andinos. En los últimos diez años publicó con cierta frecuencia sobre el legado de los conflictos internos armados en la región, sobre nuevos actores armados y sobre violencia urbana. Entre sus últimos trabajos, elaborados junto a Kees Konings, se encuentran *Political Armies: The Military and Nation Building in the Age of Democracy* (2002); *Armed Actors: Organised Violence and State Failure in Latin America* (2004); *Fractured Cities: Social Exclusion, Urban Violence and Con-*

tested Spaces in Latin America (2007), y *Guerrillas. Guerra y Paz en Centroamérica* (2009). Recientemente, ha realizado un estudio comparativo entre cuatro megaciudades (Río de Janeiro, Ciudad de México, Lima Metropolitana y Bogotá) en cuanto al reajuste de la estructura de clases y las consecuencias de la pobreza, la informalidad y la violencia urbana, que se ha publicado con el título *Megacities: The Politics of Urban Exclusion and Violence in the Global South* (2010).

Luis Felipe López-Calva es economista en jefe de la Dirección Regional para América Latina y el Caribe (DRALC) del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Durante 2006-2007 fue profesor invitado del Stanford Center for International Development (SCID) de la Universidad de Stanford. De 2002 a 2006 fue director de la Oficina del Informe Nacional sobre Desarrollo Humano (PNUD, México). Ha sido, además, profesor y director de la maestría en Economía y Políticas Públicas del Tecnológico de Monterrey, campus Ciudad de México, así como profesor de Economía en la Universidad de Las Américas en Puebla y de El Colegio de México. Ha publicado los libros titulados *Integración económica de California y México; Trabajo infantil en América Latina*, y *La medición del desarrollo humano en México*, además de una amplia lista de artículos en revistas especializadas. Su trabajo ha sido citado en más de 250 publicaciones nacionales e internacionales. Su obra más reciente, coeditada con Nora Lustig, es *The New Dynamics of Inequality in Latin America*. Ha formado parte de consejos editoriales en revistas académicas y presidió la Red sobre Desigualdad y Pobreza de la Asociación Económica de Latinoamérica y El Caribe, entre 2006 y 2008. En México ha colaborado con las revistas *Nexos* y *Este País*. Estudió la licenciatura en Economía en la Universidad de las Américas-Puebla, tiene una maestría en Economía de la Universidad de Boston, además de otra maestría y doctorado en Economía de la Universidad de Cornell.

Ernesto Ottone. Chileno, dirige la cátedra Globalización y Democracia de la Universidad Diego Portales, es miembro del Comité Asesor de la Fundación FRIDE y asesor académico del Club de

Madrid. De 2005 a 2008 fue secretario ejecutivo adjunto de la CEPAL. Coordinó el Área de Ciencias Sociales de la UNESCO en París. Fue director de análisis estratégico de la Presidencia durante el Gobierno de Ricardo Lagos. Ha impartido cursos de postgrado en Chile, América Latina e Italia y en el Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Estudió sociología en la Universidad Católica de Valparaíso, y es doctor en Ciencias Políticas por la Universidad de París III. Autor y coautor de numerosas publicaciones especializadas, entre sus libros se encuentran *Después de la quimera* (2008, con Sergio Muñoz), y *Osadía de la prudencia. Un nuevo sentido del progreso* (2003, con Crisóstomo Pizarro). Junto con Ana Sojo, ha estado a cargo de la coordinación y redacción general del estudio de CEPAL: *Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe* (2007).

Simón Pachano. Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Salamanca, España. Profesor-investigador de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO, sede Ecuador, donde actualmente se desempeña como coordinador del Programa de Estudios Políticos. Entre sus publicaciones se cuentan *La trama de Penélope. Procesos políticos e instituciones en Ecuador* (Quito, 2007); *Temas actuales y tendencias en la ciencia política* (compilador, Quito, 2008); «Militares y política en Ecuador», en Felipe Agüero y Claudio Fuentes (compiladores): *Influencias y resistencias. Militares y poder en América Latina* (Santiago de Chile, 2009); «Partidos, alternancia y volatilidad en Ecuador y Perú», en Elena Flores y Ludolfo Paramio (compiladores): *Cultura política y alternancia en América Latina* (Madrid, 2008); «Ecuador: Fragmentation and Regionalization of Representation», en Scott Mainwaring, Ana María Bejarano y Eduardo Pizarro (compiladores): *The Crisis of Democratic Representation in the Andes* (Stanford, 2006); *Ciudadanía e identidad* (compilador, Quito, 2003); *La representación caótica. Análisis del sistema electoral ecuatoriano* (Quito, 1998); *Democracia sin sociedad* (Quito, 1996). Actualmente desarrolla un estudio sobre calidad de la democracia en Bolivia, Ecuador y Perú. Ha sido profesor invitado en universidades de varios países de América Latina y de España, así como visiting fellow en el Kellogg Institute de la Universidad de Notre Dame, en Indiana.

Félix Peña, argentino, es especialista en Relaciones Económicas Internacionales, Integración Económica y Comercio Internacional. Tiene títulos de postgrado por la Universidad de Madrid (doctor en Derecho) y la Universidad Católica de Lovaina (licenciado en Derecho Europeo). En la actualidad desarrolla su actividad académica en la Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF), como director de la maestría en Relaciones Comerciales Internacionales y del Módulo Jean Monnet, y en el Instituto de Comercio Internacional-Fundación Standard Bank (FSTB), del cual es director. Asimismo es profesor en el Programa Bicentenarios de EPOCA-Universidad del Salvador. Preside el Consejo Académico de la Fundación Export-Ar y es miembro del Comité Ejecutivo del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales. Es además consultor independiente. Anteriormente se desempeñó en el Instituto para la Integración de América Latina (INTAL), en el BID, en la Cancillería y en el Ministerio de Economía de Argentina. Félix Peña mantiene una intensa actividad de investigación y de publicaciones, disponible en su mayoría —incluyendo sus tesis de grado y postgrado—, en www.felixpena.com.ar.

José Antonio Sanahuja es profesor de Relaciones Internacionales en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid, y director del Departamento de Cooperación y Desarrollo del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI). Colabora como profesor de distintos centros de España y América Latina, entre ellos la Escuela Diplomática, el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (CEPC), la Fundación Ortega y Gasset y el Centro de Estudios Superiores de la Defensa Nacional (CESEDEN). Tiene experiencia profesional y como consultor e investigador con el Parlamento y la Comisión Europea, la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, la Federación Internacional de Cruz Roja, y otros centros de estudios. En dos periodos ha sido vocal experto del Consejo de Cooperación al Desarrollo, órgano consultivo de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional de España. Es autor de numerosos artículos y estudios sobre relaciones internacionales, cooperación al desarrollo, regionalismo, e integración regional en América Latina. Entre sus

principales libros, como autor o coordinador, se encuentran *La cooperación al desarrollo en un mundo en cambio* (2001); *Altruismo, mercado y poder. El Banco Mundial y la lucha contra la pobreza* (2001); *América Latina y la Unión Europea. Estrategias para una asociación necesaria* (2006); y *La construcción de una región. UNASUR y la integración en América del Sur* (2010).

Fernando Sánchez Albavera es peruano. Máster de la Escuela de Gobierno de la Universidad de Harvard, Estados Unidos. Licenciado en Economía y Administración de Empresas por la Universidad de Lima y con estudios de postgrado en Desarrollo Económico en la Universidad de San Marcos y de Planificación del Desarrollo en la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). Actualmente es director gerente de la Corporación Barrick Pueblo Viejo Dominicana, con sede en Santo Domingo. Ha sido director de la División de Recursos Naturales e Infraestructura de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de las Naciones Unidas; ministro de Energía y Minas y diputado al Congreso Nacional del Perú; director del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social de la CEPAL, Naciones Unidas; y miembro del Comité Consultivo del Programa ALURE de la Comisión Europea. Fue distinguido como profesor honorario de la Universidad Nacional de Ingeniería y de la Universidad Ricardo Palma de Lima, Perú, y como profesor emérito de la Academia de Humanismo Cristiano de Santiago, Chile. Tiene numerosos trabajos en su especialidad publicados por la CEPAL y por editoriales de Iberoamérica. Ha ejercido actividades docentes en las Universidades de San Marcos, Católica y del Pacífico en Lima, Perú y ha sido conferenciante en las Universidades Complutense, Salamanca, Huelva y Alcalá de Henares de España, Universidad Autónoma de México, Universidad de Chile, Academia de Humanismo Cristiano de Chile; de la Universidad de Buenos Aires, Argentina y de la Universidad Externado de Bogotá, Colombia.

Ana Sojo. Experta en pobreza, protección social y cohesión social en la División de Desarrollo Social CEPAL, donde colabora desde 1989; 2003-2005, jefa UDS de la CEPAL en México. Coordinadora

y coautora de CEPAL (2007): *Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe* y CEPAL (2008): *Objetivos de Desarrollo del Milenio: la progresión hacia el derecho de la salud en América Latina y el Caribe*. De 1981 a 1988 fue profesora, investigadora en el Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas y directora de la Maestría Centroamericana en Sociología de la Universidad de Costa Rica. Doctora en Ciencias Económicas y Sociales y Máster en Sociología por la Universidad Libre de Berlín.

Carlos Sojo (San José, Costa Rica, 1963) obtuvo un Ph. D. en Ciencias Sociales por la Universidad de Utrecht en los Países Bajos. Entre el año 2000 y el 2008 se desempeñó como director de la Sede Académica de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO, en Costa Rica donde trabajó como investigador desde 1989. Actualmente dirige la firma consultora Socioanálisis América Latina basada en San José. Ha publicado extensamente sobre temas de seguridad, gobernabilidad democrática, política exterior y más recientemente se ha dedicado a la investigación de aspectos relacionados con pobreza, exclusión, desigualdad social y políticas públicas, relacionados con su país, la subregión centroamericana y América Latina. Su libro más reciente es *La modernización sin Estado: Reflexiones en torno al desarrollo, la pobreza y la exclusión social en América Latina* publicado por FLACSO, Costa Rica en mayo de 2008.

Luis Guillermo Solís Rivera. Costarricense, es catedrático de Historia y Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica. Ha fungido como subdirector de la Escuela de Ciencias Políticas, director del Postgrado Centroamericano en Ciencia Política y vicedecano de la Facultad de Ciencias Sociales de esa casa de estudios. Fue profesor Fulbright invitado en la Universidad de Michigan e investigador asociado del Centro de Estudios Latinoamericanos y Caribeños de la Universidad Internacional de Florida. Entre 1986 y 1990 fue jefe de Gabinete del Ministerio de Relaciones Exteriores de Costa Rica y más tarde, embajador para asuntos centroamericanos (1994-1996) y director general de Política Exterior de esa cartera (1996-1998). El profesor Solís también fue secretario general del Partido

Liberación Nacional (2002-2004) y coordinador de investigación de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) entre 2004 y 2008. En la actualidad es director de la Oficina de Representación de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) para Centroamérica con sede en la República de Panamá.

Rodolfo Stavenhagen es profesor emérito en El Colegio de México. Ha sido relator especial de la ONU para los derechos de los pueblos indígenas, subdirector general de la UNESCO para las ciencias sociales, vicepresidente del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, presidente del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe, y de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Sus intereses de investigación incluyen el desarrollo social, los problemas agrarios, los conflictos étnicos, los pueblos indígenas y los derechos humanos. Entre sus libros se cuentan: *Cómo hacer funcionar la Declaración* (2010); *Los pueblos indígenas y sus derechos* (2008); *Derechos humanos de los pueblos indígenas* (2000); *Los conflictos étnicos y el estado nacional* (1996); *La cuestión étnica. Desarrollo, conflictos y derechos humanos* (1990); *Entre la ley y la costumbre: el derecho consuetudinario indígena en América Latina* (1990); *Derecho indígena y derechos humanos en América Latina* (1988); y *Las clases sociales en las sociedades agrarias* (1969).