



Geopolítica y nuevos actores de la integración latinoamericana

Martha Ardila y Edgar Vieira Posada (Editores)

**GEOPOLÍTICA Y NUEVOS
ACTORES DE LA INTEGRACIÓN
LATINOAMERICANA**

GEOPOLÍTICA Y NUEVOS ACTORES DE LA INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA

Martha Ardila y Edgar Vieira Posada
Editores



UNIVERSIDAD
COOPERATIVA
DE COLOMBIA



EDICIONES



Geopolítica y nuevos actores de la integración latinoamericana

© Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia, Bogotá, diciembre de 2019
©Martha Ardila *et al.*

ISBN (impreso): 978-958-760-197-8
ISBN (PDF): 978-958-760-198-5
ISBN (EPUB): 978-958-760-199-2
DOI: <https://dx.doi.org/10.16925/9789587601992>

Colección Gridale

Proceso de arbitraje doble ciego

Recepción: agosto de 2018
Evaluación de contenidos: octubre de 2018
Corrección de autores: enero de 2019
Aprobación: junio de 2019

Fondo Editorial

DIRECTOR NACIONAL EDITORIAL
Julián Pacheco Martínez

ESPECIALISTA EN GESTIÓN EDITORIAL
Daniel Urquijo Molina

ESPECIALISTA EN PRODUCCIÓN EDITORIAL (LIBROS)
Camilo Moncada Morales

ESPECIALISTA EN PRODUCCIÓN EDITORIAL (REVISTAS)
Andrés Felipe Andrade Cañón

ANALISTA EDITORIAL
Claudia Carolina Caicedo Baquero

ASISTENTE ADMINISTRATIVA
Yeraldin Xiomara Sua Páez

Proceso editorial

CORRECCIÓN DE ESTILO Y LECTURA DE PRUEBAS
Camila Suárez

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN
Javier Barbosa

IMPRESIÓN
Xpress Estudio Gráfico y Digital S.A.S.

Impreso en Bogotá, Colombia. Depósito legal según el Decreto 460 de 1995

Nota legal

Todos los derechos reservados. Ninguna porción de este libro podrá ser reproducida, almacenada en algún sistema de recuperación o transmitida en cualquier forma o por cualquier medio –mecánicos, fotocopias, grabación y otro–, excepto por citas breves en revistas impresas, sin la autorización previa y por escrito del Comité Editorial Institucional de la Universidad Cooperativa de Colombia.

Catalogación en la publicación – Biblioteca Nacional de Colombia

Geopolítica y nuevos actores de la integración latinoamericana / Martha Ardila y Edgar Vicieira Posada, editores. -- Bogotá : Universidad Cooperativa de Colombia, 2019.
p. -- (Gridale)

Incluye datos biográficos de los autores. -- Contiene referencias bibliográficas.

ISBN 978-958-760-197-8

1. Integración latinoamericana I. Ardila, Martha, ed. II. Vicieira Posada, Edgar, [ed. III. Serie

CDD: 377.18 ed. 23

CO-BoBN- a1054625

Contenido

Prólogo	7
<i>Edgar Vieira - Editor, Bogotá, abril de 2019</i>	
Introducción	11
<i>Martha Ardila, Bogotá, abril de 2019</i>	
Resultados primer congreso GRIDALE	17
1 ^a PARTE. INTEGRACIÓN, GEOPOLÍTICA Y GOBERNANZA	
CAPÍTULO 1. La geopolítica de las integraciones regionales: logros y limitaciones	125
<i>Christian Girault</i>	
CAPÍTULO 2. Variedade de motivações e regionalismos na América Latina (1960-2018)	137
<i>Miriam Gomes Saraiva</i>	
CAPÍTULO 3. Brasil y el interés geopolítico en la Alianza del Pacífico	157
<i>Gisela da Silva Guevara</i>	
CAPÍTULO 4. La gobernanza en crisis: participación ciudadana y déficit democrático en los procesos de regionalización en América Latina	173
<i>Andrés Serbin</i>	

CAPÍTULO 5. La supranacionalidad e infranacionalidad de la integración regional latinoamericana en el siglo XXI	213
<i>Ana Marleny Bustamante</i>	
2^a PARTE. INTEGRACIÓN: NUEVOS ACTORES, TEMAS Y AGENDAS	245
CAPÍTULO 6. Integración e internacionalización de los gobiernos subnacionales	247
<i>Martha Ardila</i>	
CAPÍTULO 7. Agendas sociales de la integración: el caso de la integración Educativa en el Mercosur	265
<i>Paula Daniela Fernández</i>	
CAPÍTULO 8. La lucha contra el cambio climático en el contexto de la política de protección del medio ambiente en la Unión Europea	289
<i>Carlos Francisco Molina del Pozo</i>	
CAPÍTULO 9. Integración y ciberespacio	311
<i>Fernando Villamizar Lamus</i>	
Sobre los autores	335
Resúmenes	339

Prólogo

El Centro de Pensamiento Global –CEPEG– de la Universidad Cooperativa de Colombia inició contactos, a finales de 2016, con diversos académicos latinoamericanos y europeos que trabajan en temas de integración, con miras a la creación de una estructura académica que sirviera para analizar, evaluar y proponer medidas necesarias para la reformulación y relanzamiento de los estancados y limitados procesos de integración latinoamericanos.

Para el desarrollo de estas tareas, se acordó tener como marco de referencia lo avanzado por el proceso de la Unión Europea y las características propias del desarrollo latinoamericano y de un contexto globalizador, orientado a alcanzar, en poco más de una década, objetivos de desarrollo sostenible.

Con tales propósitos, fue constituido en mayo de 2017 el Grupo de Reflexión sobre Integración y Desarrollo de América Latina –GRIDALE, que para comienzos de 2019 contaba con la participación de más de 180 académicos pertenecientes a más de 100 universidades y centros de pensamiento de 30 países de América Latina y Europa.

Una vez iniciados los trabajos de reflexión en cuatro grupos de trabajo temáticos, se organizó y se realizó el Primer Congreso del GRIDALE el 21 y 22 de junio de 2018 en Bogotá, con el propósito de lograr una mayor interacción y conocimiento entre sus miembros y establecer unas primeras aproximaciones con respecto a posibles soluciones para la problemática de la integración latinoamericana.

Las temáticas por investigar en los cuatro grupos de trabajo del GRIDALE fueron:

- El Grupo 1 reflexionó sobre la razón de ser de la integración en el siglo XXI y la conveniencia de una nueva conceptualización teórica de la integración latinoamericana, que otorgue claridad a los objetivos a alcanzar.
- El Grupo 2 analizó la armonización multidimensional de políticas para superar la disyuntiva entre integración económico-comercial e integración político-social, en un contexto mundial de desarrollo sostenible, que incorpora nuevos temas a armonizar.
- El Grupo 3 investigó las limitaciones en la institucionalidad que perjudican la gobernabilidad mundial y la necesaria profundización de espacios de participación en una gobernanza multinivel, hasta ahora inexistente en América Latina, que refuerce el papel de las regiones y de la sociedad civil en la integración.
- El Grupo 4 se pronunció sobre revalorización y reforzamiento de lo multilateral ante la generalización de negociaciones bilaterales, regionales e interregionales, que reducen las condiciones favorables a alcanzar por los países en desarrollo, con el fin de recuperar un entorno multilateral que facilite a los procesos latinoamericanos de integración una mejor inserción en un mundo multipolar.

Estas variables fueron recogidas en mi intervención en la instalación del Primer Congreso del GRIDALE con estas palabras:

La integración en América latina debe superar modelos de desarrollo divergentes de un regionalismo abierto neoliberal y un regionalismo postliberal neoproteccionista y estatista, Los académicos agrupados en el GRIDALE tenemos grandes responsabilidades frente a la crisis de la integración y al cuestionado orden mundial; y debemos interactuar organizadamente en la identificación de alternativas y dimensiones de las reformas a llevar a cabo, de la reorientación de los procesos de integración, de la cohabitación de modelos diferentes de desarrollo en un contexto de desarrollo sostenible y de la

sustentación conceptual de un marco teórico que otorgue claridad y precisión a los objetivos a alcanzar en los procesos de integración de América latina, para avanzar hacia lo que el INTAL ha llamado un “regionalismo inteligente”.

En el Primer Congreso del GRIDALE se logró la participación de más de 30 académicos provenientes del exterior, un total de 206 participantes presenciales y 704 a través de la transmisión en vivo. Adicionalmente, se trabajó sobre las reflexiones y propuestas con nueve participantes en dos mesas redondas y 18 participantes con ponencias en cuatro grupos de trabajo, más los documentos elaborados por los coordinadores de cada uno sobre las reflexiones hechas en cada grupo.

Ante la riqueza del material de reflexión presentado en el congreso, se invitó a los ponentes a que profundizaran los términos de sus ponencias, preparando capítulos de libro, lo que arrojó como resultado la respuesta favorable inicial de 30 integrantes del GRIDALE, de los cuales 25 realizaron el proceso completo de entrega final de su documento con la incorporación de observaciones hechas por pares.

Estos veinticinco capítulos se reparten en tres (3) tomos de una nueva colección sobre *Integración latinoamericana y europea* de la Editorial de la Universidad Cooperativa de Colombia, pero más adelante se espera abrir la colección a la producción conjunta con otras editoriales de universidades participantes en el GRIDALE.

El suscrito Coordinador General del GRIDALE es el editor y le acompañan como coeditadoras en cada uno de los libros las profesoras Martha Ardila de la Universidad Externado de Colombia, Rita Giacalone de la Universidad de los Andes de Venezuela y Catherine Ortiz de la Universidad Sergio Arboleda de Colombia, a quienes expreso mi profundo agradecimiento por su colaboración.

Del primer libro titulado “Geopolítica y nuevos actores de la integración latinoamericana” son editores Edgar Vieira y Martha Ardila y se inicia con los documentos presentados en el congreso por cada uno de los cuatro coordinadores de los grupos de trabajo: Grupo 1: José Briceño; Grupo 2: Germán Prieto; Grupo 3: Amalia Stuhldreher y Grupo 4: Noemí Mellado.

El libro contiene, además, nueve capítulos de autores de Francia (Christian Girault), Brasil (Miriam Gomes Saraiva y Paula Daniela Fernández), Colombia (Gisela da Silva Guevara y Martha Ardila), Argentina (Andrés Serbín), Venezuela (Ana Marleny Bustamante), España (Carlos Francisco Molina del Pozo) y Chile (Fernando Villamizar Lamus).

El segundo libro se titula “La integración regional latinoamericana y europea en el Siglo XXI: marco para la reflexión sobre su presente y futuro”, es editado por Edgar Vieira, Rita Giacalone y Fernanda Caballero Parra, y contiene ocho capítulos de autores de Alemania (Detlef Nolte), Venezuela (Rita Giacalone), Bélgica (Philippe De Lombaerde), Uruguay (Isabel Clemente Batalla), México (Alberto Rocha Valencia), Argentina (María Victoria Alvarez y Hugo Daniel Ramos), Brasil (Fernando Romero Wimer) y El Salvador (Juan Carlos Fernández).

Finalmente, el tercer libro titulado “Nuevas propuestas de integración regional: tendencias y retos de transformación”, del que son editores Edgar Vieira y Catherine Ortiz, contiene ocho capítulos de autores de España (Sergio Caballero y Francisco Santos Carrillo), México (Geneviève Marchini), Colombia (María Inés Barbosa Camargo, Ricardo Buitrago, Carlos Alberto Cháves García y Catherine Ortiz Morales, Fabio Sánchez y Eric Tremolada Álvarez) y de Brasil (Karina L. Pasquariello Mariano y Roberto Goulart Menezes).

Los tres libros recogen planteamientos ampliados de reflexiones llevadas al Primer Congreso del GRIDALE en junio de 2018, las cuales sirven como un primer grupo de ideas correspondientes a los objetivos del Grupo de Reflexión sobre Integración y Desarrollo en América Latina y Europa –GRIDALE. Ahora siguen los trabajos de preparación de los temas a ser discutidos en el II Congreso del GRIDALE a celebrarse en Buenos Aires, Argentina, a mediados de 2020.

Edgar Vieira - Editor, Bogotá, abril de 2019

Introducción

América Latina es una región heterogénea y fragmentada en su inserción internacional. Temas como la integración presentan variaciones dentro y hacia fuera de la región. Esa fragmentación hace parte de su transición, no solo en el ámbito político, sino también en el económico, en sus actores, agentes y estructuras.

En América Latina podemos diferenciar diversas Américas Latinas con vulnerabilidades, sensibilidades y desarrollos muy variados, en las que los factores internos y externos inciden de diversa manera; en las que el Estado y otros actores no gubernamentales interactúan dependiendo de la apertura del régimen político, así como de las élites económicas y políticas.

Países, como Estados Unidos, que ejercieron una hegemonía unipolar en América Latina, atraviesan un debilitamiento y comienzan a ser reemplazados por otros como China y, en su momento, la Unión Europea. El liderazgo empieza a ser cuestionado y no solo el de esta gran potencia, sino también el de otras regionales como Brasil y México. Y qué decir, aún más, de países que buscan liderar como Venezuela y Colombia, pero que han o tienden a estar aislados del escenario regional y hasta del internacional. Todo esto incide en las posibilidades de una integración y unidad latinoamericana, y de la Gran Región como se señala en este libro.

Durante los últimos 2 años se han llevado a cabo elecciones presidenciales, regionales y locales en América Latina, las cuales también alteran, directa o indirectamente, los procesos de integración. La Ola Rosa fue reemplazada por gobiernos de corte neoliberal e incluso se habla de una “derechización”

de América Latina. Esta transición marca nuevas tendencias integracionistas y fragmentadoras, y el dilema de si se privilegia lo multilateral o lo bilateral.

Por otra parte, el papel del Estado, de la soberanía y de su misma autonomía, es cuestionado. Surgen nuevos actores regionales y locales que desarrollan su propia política exterior, muchas veces sin tener en cuenta las estructuras estatales. Esta diplomacia paralela incide en organismos regionales. En ocasiones, es tal el poder que adquieren, que desarrollan acciones internacionales.

Es por ello que el Grupo de Reflexión sobre Integración de América Latina –GRIDALE, quiso editar este libro, resultado de su primer congreso que se llevó a cabo en Bogotá en junio de 2019 y bajo la coordinación y liderazgo de Edgar Vieira. En esta compilación, analizamos aspectos generales que apuntan a una gobernanza, vinculados con temas como democracia, medio ambiente, cooperación y educación, entre otros, señalando múltiples crisis a nivel global y del orden liberal internacional, que se reflejan en la encrucijada integracionista que atraviesa la región. Se analizan también estudios de caso en Colombia, Brasil y Venezuela.

Organización del libro

La primera sección del libro se refiere a la vinculación de la integración con la geopolítica y la gobernanza. Dentro de ella, el primer artículo del profesor Christian Girault, analiza la incidencia de la geopolítica en la integración. Para ello, profundiza en el concepto de región y se cuestiona qué tanto América Latina es una región. Plantea, a su vez, una serie de problemas como la desigualdad entre los Estados y los “territorios humanos”, la articulación entre la “Gran Región” y las subregiones. Concluye que se presenta un riesgo de pasar de la integración a la desintegración y fragmentación.

Por su parte, la profesora brasileña Miriam Gomes Saravia examina las diferentes reflexiones sobre regionalismos que han tenido lugar en América Latina de 1960 a 2018. Realiza un recorrido de las motivaciones y de la evolución conceptual del regionalismo, planteando proposiciones conceptuales y desafíos actuales.

Por otra parte, la profesora Gisela da Silva analiza el interés geopolítico de Brasil en la Alianza del Pacífico. Hace énfasis en una estrategia de convergencia y en el impulso que este grupo de integración le da a Brasil para su inserción internacional, a pesar de no ser un miembro integrante. Para este gigante suramericano, el Pacífico tiene un gran significado en términos económicos y geopolíticos.

Posteriormente, Andrés Serbin señala que América Latina atraviesa una transición y observa un agotamiento de los intentos de regionalización y concertación. Señala que los proyectos multilaterales que surgieron, se encuentran en competencia, lo que lleva a un desarrollo fragmentado que afecta la integración. Mientras mecanismos regionales como la ASEAN se abrieron a la participación de la sociedad civil, en América Latina hay un déficit democrático y una ausencia de participación ciudadana efectiva en los procesos de integración, afirma el autor.

Para finalizar esta primera sección, Marleny Bustamante vincula la integración con el papel del Estado y las diferentes percepciones de diversos actores internacionales, tomando como ejemplo el caso de Venezuela. Enfatiza en la debilidad del Estado, así como la gobernanza infranacional. Concluye que el proceso de toma de decisiones venezolano es vertical y obstaculiza la apertura del sistema político a los diversos actores no gubernamentales.

La segunda sección del libro se refiere a los nuevos actores, temas y agendas para la integración. En su artículo, Martha Ardila vincula la integración con la internacionalización de los gobiernos subnacionales. Para ello, parte de una definición sobre gobernanza y paradiplomacia y, posteriormente, examina la participación de ciudades y regiones en MERCOSUR y la Comunidad Andina, así como la internacionalización de la ciudad de Bogotá. Similar a Venezuela, en Colombia se observa una paradiplomacia independiente y desarticulada del Ministerio de Relaciones Exteriores. En ambos países se privilegian los factores internos para la internacionalización de sus regiones y ciudades, y en ambos también, el Estado continúa apegado a un concepto de soberanía tradicional y wesfaliano.

En cuanto a nuevos temas de la integración, en el libro se enfatiza en la educación, el cambio climático y el ciberespacio. El primero, de Paula Daniela Fernández, hace alusión a la integración educativa en Mercosur. Se

enfatiza en la revalidación y reconocimiento de títulos, y de manera especial, en el papel desempeñado por la Universidad Federal de Integración Latinoamericana –UNILA–, que fue fundada durante la administración del presidente Luis Ignacio Lulla da Silva.

En el siguiente capítulo, del profesor Molina del Pozo, se analiza el marco normativo para la protección del medio ambiente en el contexto de la Unión Europea. Enfatiza en políticas de cambio climático con estrategias basadas en la comunicación, en los libros blancos y libros verdes diseñados para este fin. A su vez, hace alusión a la Agencia Europea del Medio Ambiente como organismo comunitario en el viejo continente, concluyendo con la necesidad de que haya un mayor involucramiento y coordinación entre los estados miembros.

Finalmente, el texto de Fernando Villamizar, vincula la integración con el ciberespacio, un tema desconocido y carente de estrategia entre los Estados miembro de los organismos multilaterales. El autor, examina las características, actores y desafíos, concluyendo que los Estados deberán definir qué entienden por ciberespacio.

Para terminar la introducción de este libro, es necesario resaltar que los diversos capítulos son de fácil comprensión para un público que va más allá de la especialización en integración y regionalismos, es práctico y de gran utilidad para tomadores de decisiones. No se queda en una visión tradicional, sino que avanza y recalca en nuevos actores y temas para la integración.

Este libro constituye un buen insumo para los tomadores de decisiones. Es un *Policy Paper* que presenta recomendaciones y propuestas. Se enfatiza en la necesidad de crear una cultura de la integración en la que confluyan diversos actores, en la necesidad de fomentar estudios comparados, y en el tratamiento de nuevos temas como la educación, el medio ambiente, y la seguridad, de manera amplia y multidimensional, que en gran medida fueron examinados en este libro que ponemos a consideración y conocimiento de la comunidad académica internacional.

Muchas de las recomendaciones que realizan los autores son de fácil aplicación y solo requieren una voluntad política decidida, que apunte a la formulación e implementación de políticas públicas integracionistas.

Recordemos que nuevos actores vinculados con la sociedad civil y los gobiernos subnacionales, resultan importantes para el éxito de una integración más democrática y horizontal. Y pensar, sobretodo, en una Gran Región.

Martha Ardila, Bogotá, abril de 2019

Resultados primer congreso GRIDALE

Documento grupo de trabajo 1

Coordinador José Briceño Ruiz

Razón de ser de la integración y conceptualización de un nuevo marco teórico de la integración de América Latina y el Caribe

La integración regional (y en general el regionalismo) en América Latina atraviesa por un nuevo periodo de dificultades y retos. Después de más de dos décadas de existencia, el Mercado Común del Sur (Mercosur) no termina de superar sus problemas en el área comercial, mientras que su ambiciosa agenda en temas sociales y productivos no ha cumplido con las expectativas creadas. La Comunidad Andina (CAN) vive una crisis de identidad de sus miembros, algunos de los cuales (Bolivia y Ecuador) estuvieron más interesados en la ser parte de Alianza Bolivariana para los Pueblos de América (ALBA), mientras Colombia y Perú están más involucrados en la Alianza del Pacífico. Se debe señalar, no obstante, que la posición de Ecuador frente al ALBA se ha modificado durante el gobierno de Lenin Moreno,

que ha optado por alejarse del bloque bolivariano. El Sistema de Integración Centroamericano (SICA) muestra señales de progreso en términos de intercambio comercial, pero sus avances en temas como la construcción de una unión aduanera siguen siendo limitados. Otros procesos regionales que se enfocan más en la cooperación política y funcional, como la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), el ALBA y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) atraviesan también momentos difíciles.

Este momento de dificultades no es una novedad en la historia moderna del regionalismo latinoamericano. En los años sesenta, la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) tuvo un impulso inicial exitoso, para entrar en una fase de crisis a mediados de esa década; el Pacto Andino, considerado a inicios de los años setenta una de las grandes innovaciones dentro de las iniciativas de integración regional, a fines de esa década vivía un periodo de estancamiento; el Mercosur, heredero directo de la integración bilateral entre Argentina y Brasil, fue considerado un caso exitoso de integración en la década del noventa, y en 1998 entró en crisis.

A pesar de esta crisis, la integración regional en América Latina no muere. Viejas iniciativas son relanzadas y reestructuradas; nuevas propuestas emergen. La integración latinoamericana es resiliente. No obstante, sus avances concretos dejan mucho que desear. Una integración que es resiliente, es decir, que tiene capacidad de mantenerse viva, a pesar de sus dificultades, pero que, en términos, reales no avanza de la forma adecuada en temas como el libre comercio o la coordinación de políticas económicas, constituye una suerte de enigma por explicar. Esto puede conducir a pensar que la integración es apenas un elemento retórico, que no se cumple, que se queda en plano del discurso. ¿Realmente es así? Responder a este interrogante implica una reflexión sobre la razón de ser de la integración latinoamericana, es decir, preguntarse para qué se impulsan iniciativas de integración regional.

Este documento es el resultado de tres reuniones virtuales realizadas en el Grupo de trabajo 1 –GT– del GRIDALE. La primera de estas se realizó en octubre de 2017; la segunda en abril de 2018 y la tercera en mayo de 2018. Algunos colegas no pudieron participar en estas reuniones virtuales, pero realizaron sus aportes, sea por correo electrónico o a través del foro del GT

en el sitio web del GRIDALE. En el documento se discuten los dos temas fundamentales que debe abordar el GT. En una primera sección, se analiza la razón de ser de la integración regional. Se considera, en primer lugar, la cuestión de si la integración es un fin o un instrumento. En segundo lugar, se trata de responder a la pregunta ¿para qué la integración regional?, lo que implica considerar las motivaciones para impulsar la integración en América Latina, dentro de las cuales se destaca el desarrollo, la autonomía y, más recientemente, la gobernanza. Esta sección continúa con un análisis en torno a la pregunta ¿la integración, para quién? Finalmente, se realiza una discusión sobre el problema de la institucionalidad en la integración latinoamericana. En la segunda sección, se evalúa la cuestión de un nuevo marco teórico para la integración regional, en la que se aborda el tema de la influencia de la teoría de la integración europea y el problema del eurocentrismo; la existencia de un acervo teórico latinoamericano sobre la integración regional y las dificultades en el proceso de construcción teórica de la integración en América Latina.

Este es un documento de trabajo que, como se señaló previamente, es el resultado de tres reuniones virtuales del GT. Por lo tanto, más que referencias a libros o artículos, en él se incluyen las contribuciones de los destacados expertos sobre el tema de la integración regional que participaron en las discusiones en el seno del GT en sus encuentros virtuales. Se entiende que ese es el objetivo de un grupo de reflexión y por ello, más que un documento con pretensiones científicas, es un documento que incluye reflexiones iniciales que pueden impulsar debates posteriores entre expertos de la región.

La razón de ser de la integración

En este aspecto se debe analizar, en primer lugar, si la integración regional es un fin o un instrumento. Posteriormente, se va a responder a la pregunta ¿para qué la integración regional? En seguida, se responde a la interrogante: ¿para quién la integración regional? Finalmente, se discute el tema de la institucionalidad en la integración regional.

La integración: fin o instrumento

Una primera cuestión a ser dilucidada cuando se discute la razón de ser de la integración en América Latina es si ella debe ser considerada un fin o un instrumento. Este fue un tema que se discutió en la primera reunión virtual del GTI. Un punto de partida para ampliar la discusión es partir de la premisa de que un fin versus instrumento no constituye una dicotomía insalvable. Como señaló Rita Gajate en la primera reunión virtual, ver las cosas en términos de instrumento versus fin no ayuda a poner el valor en el concepto de integración. En una reflexión posterior, Tullo Vigevani señaló que ninguna integración, pero igual reflexión vale para la discusión más general en la disciplina de las relaciones internacionales, puede avanzar o consolidarse si no combina un interés de tipo histórico (un fin) con deseos de obtener ventajas concretas (un instrumento). Vigevani señala que el desinterés por la integración en algunos países ha obedecido a la ausencia de una dimensión histórica de parte de sus élites y grupos dirigentes.

El argumento es válido. La integración es un fin y un instrumento. Es un fin, pues en América Latina la idea de unidad regional se asocia con su destino histórico (para utilizar una expresión usada por Alfredo Seoane en la primera reunión virtual), no simplemente un instrumento para obtener ventajas de sus contrapartes. No obstante, el elemento instrumental está presente: los países al promover o ser parte un proceso regional buscan obtener beneficios concretos y buscarlos no es un pecado capital. Por ejemplo, en la literatura sobre la integración, sobre todo la de corte racionalista, se asume que la integración es una forma de enfrentar las externalidades negativas que genera la interdependencia. Pues bien, todos los países que participan en un bloque regional pueden tener un similar objetivo instrumental al incorporarse en el mismo, pero una vez que este comienza a funcionar de manera exitosa, no sólo se convierte en un mecanismo instrumental para tratar las externalidades, sino que desencadena una serie de relaciones económicas, políticas y sociales (incluso identitarias), que hacen de la integración algo más que un instrumento.

Los enfoques de sociología histórica y constructivas han destacado este aspecto de la integración. Desde una perspectiva más latinoamericana, Alicia

Puyana ha argumentado que la integración económica regional, como el crecimiento económico o el de las exportaciones, la estabilidad macroeconómica o cualquier política económica, la fiscal o la monetaria, son medios para un fin: el bienestar de la población, de toda la población. Señala, además, que uno de los serios problemas de la economía es convertir el crecimiento económico en el fin de la teoría y la gestión económica, postura que ha llevado a extremos como el calentamiento global y la intensificación de la desigualdad, entre otros.

La integración: ¿para qué?

Más allá de la discusión instrumento versus fin en términos concretos, es legítimo preguntarse sobre las razones que motivan a los países a ser parte de un proceso regional en América Latina. Una primera aproximación es que las motivaciones parecen mantenerse en el tiempo, aunque las estrategias para que se concreten los objetivos que están detrás de esas motivaciones, varíen.

El desarrollo: una motivación

Una razón de ser de la integración en América Latina es su vinculación con el desarrollo económico de la región. La integración es considerada un instrumento para ayudar a alcanzar el desarrollo económico. Ese es un objetivo que ha sido constante al menos desde el inicio de las iniciativas de integración económica en la década del cincuenta del siglo XX. Así, bajo la influencia de las ideas de Raúl Prebisch y la CEPAL, la integración fue percibida como un mecanismo para ayudar en el proceso de industrialización de América Latina. Esta visión de la integración fue crucial en el diseño del Mercado Común Centroamericano (MCCA) que tenía un Régimen de Industrias Centroamericanas para la Integración (RICI) o en el Pacto Andino, a través de los Acuerdos Sectoriales de Desarrollo Industrial (PSDI), incluso en la ALALC existían los acuerdos de complementación industrial.

Con el colapso del modelo de sustitución de importaciones en la década del ochenta y la crisis de la deuda, el modelo cepalista fue severamente criticado

y sustituido por lo que el Banco Mundial y, posteriormente, el Banco Interamericano de Desarrollo, describieron como un “nuevo regionalismo” y que en 1994 la CEPAL describiría como un “regionalismo abierto”. En ese contexto, el regionalismo se asoció con las políticas de reforma estructural que se estaban promoviendo a nivel doméstico en los diversos países latinoamericanos. El regionalismo, o más exactamente, la integración económica regional, se convirtió en un mecanismo para alcanzar una mejor inserción de los países latinoamericanos en la economía mundial. En este sentido, la integración se concibió como un instrumento para contribuir al crecimiento económico de la región latinoamericana. El tema del desarrollo desapareció (o si se es un poco más indulgente, pasó a un segundo plano) en la agenda regional.

Después de 2003, con el ascenso del denominado regionalismo post-hegemónico, la agenda del desarrollo volvió a los acuerdos de integración económica de América Latina, aunque no exenta de dificultades. Este fue, por ejemplo, el caso del Mercosur, donde se aprobó un programa de integración productiva, que buscaba rescatar la idea de que la integración era un mecanismo para impulsar la transformación de las tradicionales estructuras productivas de la región, aún centradas en las materias primas. Sin embargo, a diferencia del periodo del viejo regionalismo, no se impulsaba la creación de grandes programas como los PSDI o el RICI, sino la promoción de cadenas de valor regional.

En consecuencia, el tema del desarrollo es una de las razones por las que la integración económica se mantiene en América Latina. Como señala Alicia Puyana, la integración económica regional y la evolución de los proyectos latinoamericanos muestra que ésta es un complemento del modelo de desarrollo, ya sea en la etapa de la sustitución de importaciones, o en el modelo exportador, centrado en las inversiones externas y la liberalización de la economía, bajo el creciente poder del capital financiero. Como complemento, no puede ni superarlo, ni resolver sus contradicciones y limitaciones.

Ahora bien, teniendo en cuenta lo que ha sucedido en los últimos 20 años en el escenario de regionalismo, es legítimo plantearse preguntas como las siguientes: ¿es la integración un simple mecanismo para la inserción internacional, sin importar la naturaleza de esa inserción? ¿Crecimiento o desarrollo, qué motiva la integración? Y si es desarrollo ¿de qué desarrollo

hablamos, de un desarrollo sustentable, como se propone en el GRIDALE, de desarrollo humano? Y si aceptamos la opinión de voces críticas al concepto de desarrollo, como Arturo Escobar, ¿es conveniente seguir hablando de desarrollo, o sustituir éste por el posdesarrollo? Estas son simples preguntas que se pueden considerar en una discusión del GTI.

En la segunda reunión virtual se destacó la importancia del desarrollo como una de las motivaciones que ha impulsado la integración regional en América Latina. Rita Giacalone, Noemí Mellado, Ricardo Buitrago y Giovanni Molano, destacaron este aspecto, aunque Giacalone cuestionó que existiese una dicotomía entre crecimiento y desarrollo. Señaló que tal dicotomía no existe porque el crecimiento es un indicador que mide desarrollo económico.

Debe existir crecimiento para que haya desarrollo económico. El argumento es incuestionable, y ciertamente establecer una separación dicotómica entre crecimiento y desarrollo no es correcto. En otras palabras, crecimiento no es sinónimo de desarrollo y es en este aspecto en el que se debe ser cuidadoso. Como señaló Buitrago en su intervención al señalar que, en América Latina, por ejemplo, durante el boom de *commodities*, los países crecieron de una forma importante, pero esto no se acompañó con un proceso de redistribución de la riqueza que ayudara a resolver algunos problemas de la región.

Esto es un tema relevante cuando se analiza la cuestión de la integración y el desarrollo como razón de ser. La integración debe ser un mecanismo para impulsar el desarrollo en un sentido amplio, no sólo como sinónimo de crecimiento, sino también como un desarrollo humano, como un proceso dirigido a mejorar las condiciones de vida de la sociedad. Esto implica, como señaló Buitrago, alcanzar indicadores positivos en términos de la inserción internacional de América Latina, pero también indicadores positivos a nivel subregional en términos de desarrollo humano. Esto supone, entonces, proponer una agenda multidimensional de la integración que sea al mismo tiempo un mecanismo para la inserción internacional (integración comercial), la transformación productiva (integración productiva), pero también el desarrollo integral de los países latinoamericanos (dimensión social de la integración). Esta última dimensión social de la integración es importante en una región tan

desigual como América Latina, pero, además, cuando la integración tiene una fuerte dimensión en temas sociales, ésta se acerca al ciudadano de los países miembros de un bloque regional, que la empiezan a ver como suya.

Otro aspecto que se debe analizar al considerar al desarrollo como una de las motivaciones de la integración regional es el debate sobre la complementariedad económica de los países de la región y las dificultades para establecer cadenas productivas, lo que puede ser un obstáculo para consolidar la integración como un instrumento para el desarrollo, como asevera Karina Mariano. No obstante, justamente el problema de la región es que todas sus economías se han especializado en la producción de materias primas o *commodities* y, por ende, son más competitivas que complementarias. Esto lo entendió Prebisch en la década del cincuenta y justamente por ello se opuso a una integración meramente comercialista, pues el libre comercio tenía un límite para los países de la región. En vez ello, la integración era un mecanismo para promover lo que Prebisch denominaba la transformación productiva, es decir, el fomento de actividades productivas en áreas distintas a las tradicionales materias primas. Como ya se explicó arriba, en la propuesta se buscaba convertir a la integración en un mecanismo para promover industrias regionales. En el mundo postfordista de fragmentación de la producción eso ya no es posible y, en vez de ello, se plantea que la integración debe ser usada para crear cadenas de valor regional o para insertarse en forma conjunta en cadenas de valor global. El Mercosur, a través del Programa de Integración Productiva, optó por fomentar cadenas de valor regional, mientras que Alianza del Pacífico prefiere buscar insertarse en cadenas de valor global. ¿Son estas dos estrategia contradictorias o complementarias? El problema es, como recuerda Britta Weiffen, que siempre existe el peligro que los Estados más fuertes prefieren invertir en cadenas de valor global solos, en vez de colaborar con sus socios regionales. Estos son aspectos que se deben profundizar en las discusiones del GT.

La autonomía: otra motivación

Una segunda motivación para impulsar la integración es lograr incrementar el poder de negociación de la región en los asuntos mundiales y frente

a los grandes actores del sistema internacional. Este es un tema que se ha vinculado con la idea de una mayor autonomía. No obstante, este concepto ha generado muchas interpretaciones y debates en América Latina. En concreto, se le asocia al nacionalismo que, en esencia, se contrapondría a la integración. También se le asimila a la autarquía, la separación del resto de mundo, lo cual parece ser completamente irracional en un mundo interdependiente y globalizado. Otros, como señala Britta Weiffen, asocian la autonomía a un intento de liberarse de Estados Unidos. Sin entrar en una discusión a profundidad sobre el concepto de autonomía (que nos podría alejar de las discusiones centrales del grupo), es indiscutible que en América Latina el regionalismo no solo se ha manifestado en proyectos integración económica. La cooperación, la concertación y el diálogo en temas políticos y económicos globales también han sido importantes. Ejemplo de esto ha sido el Sistema Económico Latinoamericano (SELA), el Grupo de Rio, la UNASUR o la CELAC. A través de estos procesos se ha buscado incrementar el margen de maniobra propio de los países de América Latina en los asuntos mundiales. En este sentido, si se retoma el debate sobre la autonomía, se trataría de una autonomía para relacionarse con mayor fortaleza al mundo, no para separarse de éste.

Rita Giacalone ha cuestionado este concepto de autonomía que, considera, no es propio de la historia latinoamericana, sino de la Guerra Fría, cuando había un mundo dividido en dos bloques y, los que no querían ser parte de ninguno de los bloques, plantearon la autonomía. Giacalone, acudiendo al concepto de Acharya de la existencia de un “mundo multiplex”, señala que, en este contexto, la integración no buscaría la autonomía, que describe como un concepto parroquial, sino en términos de lo que describe como más general: poder relativo dentro del sistema internacional.

La gobernanza regional: una tercera motivación

También se alega que en el mundo complejo en que vivimos, en el que la decisión y gestión de varios asuntos no está en manos del Estado ni de ningún actor en particular, la integración regional debe ser vista como un mecanismo de gobernanza, como propuso Pia Riggiorzi en la primera reunión

virtual. Sería un nuevo espacio de acción política, una nueva arena política, en el cual actores públicos y privados tendrían la posibilidad de actuar. Bajo esta perspectiva, temas como la salud, la educación, la protección del medio ambiente o la seguridad podrían ser regulados de forma eficiente desde la perspectiva de una gobernanza regional. Aunque el GT3 del GRIDALE es el espacio para discutir en detalle el tema de la gobernanza regional, en el GT1 se puede considerar cómo la integración regional (y el regionalismo) tiene como su razón de ser la creación de mecanismos de gobernanza regional, para resolver complejos problemas que tiene la región. Sin embargo, el tema, en los debates del GT, se ha problematizado la aplicación la categoría gobernanza a la realidad latinoamericana. Por ejemplo, se destaca la debilidad de la sociedad civil, un tema planteado varias veces por Marleny Bustamente. En este sentido, se argumenta que, si la gobernanza se concibe como una forma de ejercicio de autoridad no monopolizada, sino como resultado de la acción de varios actores, entre ellos los de la sociedad civil, cómo se puede aplicar un concepto a una región donde la sociedad civil está aún muy débilmente organizada. De igual manera, gobernanza está asociada fuertemente a la existencia de sociedades democráticas. A pesar de los indudables progresos de América Latina en términos de su consolidación democrática, la región aún sufre retrocesos, como lo demuestran los casos de Venezuela y Nicaragua. Por ello, la aplicación de la categoría *gobernanza* debe ser utilizada con cautela cuando se aplica al caso latinoamericano y en el GRIDALE se va continuar discutiendo sobre este tema.

Existen, entonces, algunas ideas iniciales para discutir la razón de ser de la integración. Su estudio debe ser realizado tomando en cuenta el contexto histórico en el que se han desarrollado las iniciativas de integración. Esto implica evaluar el contexto internacional, que siempre ha sido un elemento crucial que ha influido en el desarrollo de los procesos regionales. También supone examinar los contextos nacionales de los diversos países y cómo los cambios que han sucedido en ellos pueden determinar el destino de las iniciativas de integración.

Ya en términos más operativos, es decir, al margen de los grandes objetivos históricos de la integración (desarrollo y autonomía) o de los más recientes (mecanismos de gobernanza regional), una manera de conocer cuáles son las

razones que han impulsado en la última década a la integración regional es estudiar los acuerdos en concreto, determinar cuáles son sus objetivos y ver cuáles son razones que motivan dichos acuerdos. Este método es interesante y puede proveer insumos importantes para entender cuál es la “razón de ser actual” de la integración. No obstante, tiene sus riesgos. Por ejemplo, el Mercosur se crea mediante la firma del Tratado de Asunción en 1991, en una época de hegemonía del regionalismo abierto. Su objetivo era un mecanismo de inserción eficiente en el mundo globalizado. Con el ascenso al poder de los gobiernos de izquierda a partir de 2003, el Mercosur adquiere un sesgo más desarrollista, como se expresa en su mayor interés por la integración productiva, que se materializa con la firma del Programa de Integración Productiva en 2008. Entonces en menos de 20 años, el Mercosur pasó de ser un proceso centrado en la promoción del crecimiento económico y la inserción internacional, muy en línea con los planteamientos del regionalismo abierto, a uno más enfocado en el desarrollo económico, con reminiscencias de las propuestas cepalistas. Si añadimos a esto que se intentó desarrollar una sólida dimensión social, la idea de desarrollo se amplía no sólo para incluir el desarrollo económico, sino el desarrollo humano.

Igualmente, si se analizan iniciativas como la UNASUR y CELAC, se observa cómo uno de sus objetivos iniciales es el fortalecimiento de la concertación y el diálogo político regional, así como la actuación conjunta en el plano internacional. Ejemplos de diálogo y concertación son la Cumbres CELAC –UE, o CELAC –China, así como las cumbres Unasur –*Africa* y Unasur –Países Árabes, que se pueden describir como casos de interregionalismo. Estos son mecanismos que pueden ayudar incrementar el margen de maniobra propia de los países latinoamericanos. La actuación conjunta, en cambio, se refiere a la posición conjunta de los países de la región en instituciones internacionales, es decir, votos convergentes en las Naciones Unidas o la OMC. Aunque en este aspecto se ha avanzado menos, si se lograran acordar un número, aunque sea limitado, de temas en los cuales la región actuase de forma conjunta, su margen de maniobra también se ampliaría.

Si se considera el argumento de la integración (o más propiamente el regionalismo) como un mecanismo de gobernanza regional, se observa, por ejemplo, como en la Unasur se ha creado un Consejo Suramericano

de Salud, que ha realizado avances importantes en áreas como la creación de un banco de medicamentos. El Consejo Suramericano de Planificación (Cosiplan) ha impulsado la mejora de infraestructura regional a través del IIRSA, que es una forma de promover bienes públicos regionales.

Esto permite argumentar que las razones para impulsar la integración en América Latina son diversas y que, en consecuencia, pensar en singular la integración latinoamericana es un enfoque equivocado. Existen razones económicas, políticas y sociales que impulsan a los países a fomentar iniciativas de integración. De allí, la naturaleza multidimensional de la integración, un aspecto que se analiza en detalle en los trabajos del GT2 del GRIDALE.

La integración: ¿para quién?

Es igualmente importante discutir para quién funciona la integración. Esta es una vieja pregunta en los estudios de la integración regional que remonta a François Perroux, quien la formuló en un artículo clásico publicado en 1966. La importancia de plantear y responder esta pregunta fue enfatizada por Giovanni Molano, Daniele Benzi y Miriam Saraiva en la segunda reunión virtual del GT. Perroux no preguntaba para quién era la integración, sino a quién beneficiaba. Su respuesta dependía de la respuesta que se deba a una pregunta previa que él formuló: ¿cómo opera la integración? A esta pregunta respondió, y se hace una verdadera síntesis de su argumento, que la integración operaba o fuese a través de los mecanismos de mercado o través de la combinación del mercado con la acción de Estado. Esto determinaba a quién favorecía la integración. Si la integración funcionaba con base en mecanismos de mercado solo favorecía a los actores económicos involucrados en el intercambio comercial, pero si la integración funcionaba con base en la acción conjunta del Estado-mercado, la integración sería para la sociedad en su conjunto. Tras la pregunta de para quién es la integración esta la idea de actores y la forma en la que la acción política de estos se asocia con las motivaciones de la integración. Miriam Saraiva lo señaló en la segunda reunión virtual cuando afirmó que se puede hablar de motivaciones pensando en el Estado, un gobierno o en élites y, en consecuencia, las motivaciones no son uniformes o monolíticas y que pueden existir posiciones contrapuestas.

En el fondo, esta discusión nos remite a la cuestión de la integración como un proceso político, como una arena política en la cual los diferentes actores tratan de hacer valer sus intereses y visiones sobre las motivaciones, forma y estrategia a seguir en un proceso regional. En el enfoque racionalista de Moravcsik se describe este proceso como la formación de las preferencias nacionales, una etapa en la que los actores agregan sus intereses y determinan las posiciones de un Estado. Este enfoque, aunque valioso, tiene el problema de que solo incluye en el proceso de formación de preferencia a los actores del sector productivo, en particular aquellos con actividades crecientemente internacionalizadas. Los actores de la sociedad civil, los actores transgubernamentales o, incluso, las regiones subnacionales no entran en el marco explicativo de Moravcsik. Si se amplía su marco explicativo para incluir la diversidad de actores que participan (o que se excluyen) en un proceso de formación de preferencias, se logra determinar con más precisión por qué las motivaciones varían o por qué la integración toma un modelo económico en particular o adopta cierta estructura institucional. Vistas las cosas de esta forma, se puede argumentar que es la acción de los actores en la arena política de la integración la que va a determinar las preferencias nacionales y, en consecuencia, a favor de quién va a funcionar la integración.

Integración e institucionalidad

Otro tema que ha sido objeto de consideración es qué tipo de institucionalidad requiere la integración en América Latina. Esto es, qué tipo de institucionalidad se adapta a la realidad histórica, cultural, política y económica de los países latinoamericanos. El problema en este tema es el peso de la experiencia europea que, a pesar de sus dificultades actuales, ha sido un proceso que se ha visto como un espejo que América Latina tiene que mirar. Esto plantea el tema de la aplicación de un modelo institucional supranacional en nuestra región y este es un asunto polémico, pues existen riesgos en el trasplante acrítico de la experiencia supranacional europea a América Latina, como lo evidencia la experiencia de la Comunidad Andina.

Esto tiene un dimensión jurídica y política. Como señala Silvana Insignares, se debe discutir la fundamentación jurídica que debe tener el proceso de

integración latinoamericano y cuáles serían las bases jurídico-políticas en las que debe reposar el modelo regional. Insignares propone la habilitación constitucional de los Estados miembro, para facilitar el entendimiento del fenómeno comunitario y supranacional como pilares de la construcción del proceso de integración regional y, de esta manera, lograr un avance real entre el querer soberano y el interés de la integración. En este sentido, el debate jurídico debe centrarse, entre otros, en cómo debe operar en la práctica la cesión de competencias de los Estados a las instituciones supranacionales. Para Insignares, en América Latina se han generado procesos fragmentados e inacabados a pesar del papel que ha cumplido el derecho internacional en la coordinación y análisis de las relaciones entre los Estados y las distintas organizaciones internacionales promotoras de la integración. Las características propias del derecho de la integración continúan generando problemas de aplicación, que los Estados han intentado resolver a partir de la incorporación de estas normas del derecho comunitario en el ordenamiento nacional de cada Estado para otorgarle validez y carácter vinculante, generando problemas de autonomía inherente al ordenamiento jurídico comunitario.

Ahora bien, aunque en el plano jurídico-normativo la supranacionalidad parezca muy lógica y racional, desde el punto de vista política, la cesión o delegación de soberanía a entes supranacionales tiene implicaciones significativas en la soberanía de los Estados y esto es particularmente sensible en una región en la que la idea de soberanía sigue siendo de gran valor para las élites económicas y políticas. A esto se debe agregar el hecho de que otras experiencias de integración como la Asociación de Estados del Sureste de Asia (ASEAN) o el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) han establecido arreglos institucionales de tipo intergubernamental y avanzan de forma exitosa en sus metas integradoras.

Como se trata de un tema polémico, la cuestión de la supranacionalidad ha generado posiciones diversas en las discusiones del GT. Giovanni Molano, por ejemplo, ha señalado que supranacionalidad ha sido más una excepción que una constante en los procesos regionales. Esta posición es compartida por otros miembros del GT como José Briceño Ruiz. En cambio, Edgar Vieira considera que la supranacionalidad *sí* es aplicable a América Latina y que sería el mecanismo más eficiente para resolver el problema de

la ineeficiencia de las instituciones intergubernamentales, que se describen como asociadas a la soberanía nacional y a los intereses de los Estados y no a la búsqueda de objetivos regionales. Marco Romero, por su parte, plantea que se debe dejar tratar el tema supranacionalidad e intergubernamentalismo como un binario que se contradicen.

Obviamente, el tema institucional (y, en particular, la supranacionalidad) es uno de más complejos a tratar cuando se analiza la integración regional en América Latina. Una cosa que debe quedar clara es que la supranacionalidad, sea normativa o decisional, no existe de forma pura ni siquiera en la UE. La institucionalidad europea se basa en un equilibrio entre instancias supranacionales como la Corte Europea de Justicia y la comisión e instancias intergubernamentales como el Consejo. El Parlamento también desempeña un papel importante en este proceso. El proceso legislativo de creación de normas es un ejemplo de esto, pues en él participa la Comisión, que tiene la iniciativa, el Parlamento y el Consejo, sin los que no puede aprobarse la norma propuesta. Este no sólo el caso de Europa, pues como señaló Verónica Jaime en la tercera reunión virtual del grupo, es errado describir al SICA como supranacional porque dentro de su estructura institucional apenas la Corte Centroamericana de Justicia tiene atributos supranacionales. María Mercedes Prado también destaca la importancia de lo intergubernamental en la CAN.

En consecuencia, más que insistir en el carácter binario de la supranacionalidad y el intergubernamentalismo. El Mercosur es un caso de intergubernamentalismo y desde hace años vive grandes dificultades; la CAN tiene una fuerte dimensión supranacional y tiene una crisis no menor que el Mercosur. Entonces, el problema debe ir más allá de la dicotomía supranacional versus intergubernamental. Lo que se destaca es la necesidad de crear instituciones eficientes que permitan gestionar de forma eficiente los instrumentos creados para impulsar la integración regional o para resolver los conflictos que siempre surgen debido a una creciente interdependencia regional. Estas instituciones pueden tener un carácter intergubernamental, otras supranacional, pero lo que deben reflejar es un compromiso político de los Estados y los demás actores que participan en un proceso de integración.

Nuevo marco teórico para la integración

Un hecho es incontrovertible: la teoría de la integración nació y se desarrolló para explicar el proceso que se inicia en el viejo continente en 1951 con la creación de la Comunidad del Carbón y el Acero (CECA) en 1951. El neo-funcionalismo y el intergubernamentalismo surgen para explicar el proceso europeo. La teoría vineriana sobre las uniones aduaneras o las propuestas de Bela Balassa de la integración como un proceso gradual y por etapas, tienen como referencia a la integración europea. Nuevos enfoques como el liberalismo intergubernamental, la gobernanza multinivel o el institucionalismo también emergieron para analizar la integración europea.

Muchas de estas teorías han sido usadas para evaluar los procesos de integración regional en América Latina. Esto ha planteado un debate, que también existe en otras regiones del mundo, sobre si la teoría europea puede aplicarse de manera descontextualizada en otras regiones. Este es, de hecho, uno de los temas centrales del regionalismo comparado, una nueva rama en el estudio de los procesos que ha adquirido gran fuerza en los años recientes.

Por ello, es importante discutir el marco teórico del regionalismo latinoamericano. En primer lugar, debe señalarse que en América Latina ha habido una reflexión teórica propia sobre el regionalismo y la integración regional. Este es el caso de la escuela estructuralista de la CEPAL en el ámbito económico. Como ocurre con sus ideas sobre el desarrollo económico, el pensamiento cepalista sobre la integración ha evolucionado desde las propuestas de una integración al servicio de la industrialización de los años cincuenta, al regionalismo abierto de los años noventa. Los planteamientos sobre autonomía de Helio Jaguaribe y Juan Carlos Puig son otro ejemplo de una reflexión propia sobre la dimensión política de la integración. Se es consciente de que aspectos de estas teorías han sido objeto de intensos debates y cuestionamientos, pero esto no le resta el valor explicativo de muchos de sus aportes. Por ello, la construcción de un marco teórico supone considerar y debatir la relevancia de las contribuciones latinoamericanas. Seguir desconociendo las conceptualizaciones latinoamericanas sobre los procesos latinoamericanos de integración regional es continuar fortaleciendo la inercia del eurocentrismo en la comprensión y explicación del regionalismo en el mundo.

Un tema crucial en este aspecto ha sido planteado en la segunda reunión virtual del GT y que Molano describió como una construcción de una teoría de la integración sin adjetivos. Como punto de partida es conveniente superar el supuesto (aceptado consciente o inconscientemente) de que “teoría de la integración” es sinónimo o se asimila a “teoría de la integración europea”. En otras palabras, parece que cuando se usa la teoría de la integración (sin adjetivo) se está refiriendo a la teoría de la integración europea. Y eso se debe superar, pues una teoría de la integración sin adjetivos debe abarcar cualquier conocimiento generado para explicar los procesos de integración existentes en el mundo, en Europa y más allá de ella.

El segundo asunto es: ¿qué hacer con la teoría europea? En realidad, el eurocentrismo (o UE-centrismo como señala Amitav Acharya) es un problema serio que tiene enfrentarse. La reflexión teórica en las Ciencias Sociales tiene un contexto: histórico, social e incluso personal del autor. No tomar en cuenta ese contexto y tratar de trasplantar un marco interpretativo y analítico a otras regiones puede conducir a equívocos. Incluso, Ernst Haas y Philippe Schmitter, los padres del neofuncionalismo, reconocieron, en un artículo publicado en 1967, las dificultades de aplicar su enfoque al caso latinoamericano. Habría entonces que establecer algunos criterios para usar la teoría europea. Uno de ellos contextualizar los enfoques europeos al aplicarlos a América Latina. Otro es considerar el grado de abstracción de algunas categorías, que permitirían que su aplicación fuera posible más allá de un caso en particular. Otra podría ser distinguir entre los aspectos normativos y explicativos de una teoría. Otro más, quizás podría ser que, mediante el conocimiento crítico de las conceptualizaciones latinoamericanas sobre el regionalismo, se contribuye a revelar el parroquialismo (o para decirlo de forma más elaborada “el problema de $n=1$ ”) de las teorías europeas sobre integración regional.

Un tercer aspecto que debe considerarse es lo que Fredrik Söderbaum describe como “eurocentrismo inverso”, es decir, considerar a la integración europea como un “anti-modelo”. Europa occidental tiene una larga experiencia de integración regional y, aunque no es correcto intentar replicarla de manera acrítica y descontextualizada, *sí* puede ser un laboratorio para realizar comparaciones sobre la forma en la que funcionan los procesos

económicos en un bloque regional, su dimensión institucional y la cuestión del liderazgo.

Tampoco se trata de crear una “teoría latinoamericana para explicar exclusivamente los procesos latinoamericanos”, pues ello nos puede conducir a un provincialismo tan nocivo como el etnocentrismo. Eso se relaciona con la idea de una teoría de la integración sin adjetivos. La integración regional (y el regionalismo en general) es un proceso global, cada vez más universal y muchas regiones del Sur Global también han impulsado procesos de integración. La cuestión es, entonces, cómo los aportes latinoamericanos también pueden ayudar a explicar ese fenómeno global. Se pueden observar algunos puntos de encuentro: como en América Latina, en el sureste de Asia el tema del desarrollo es importante; en África algunas coincidencias pueden observarse, como el uso de los bloques regionales como instancia para resolver crisis internas.

Un elemento que se debe incorporar en la construcción de un marco teórico de la integración es el análisis histórico, pues como señaló Giovanni Molano en la segunda reunión virtual del GT, este tipo de estudios históricos permite ver las regularidades del fenómeno de la integración en América Latina. Por ejemplo, como plantea Molano, el análisis histórico permite visualizar cómo las categorías “desarrollo” y “autonomía” han sido modificadas o han sufrido variaciones en su contenido a lo largo del tiempo. Esto permitiría evidenciar las regularidades y las variaciones que se observen en la búsqueda de autonomía y de desarrollo en el marco de los procesos de integración latinoamericanos. Daniel Benzi y Leiza Brumat coinciden en destacar la importancia de esta dimensión histórica y Brumat añade la cuestión identitaria como elemento a ser considerado.

Daniele Benzi, también recomienda prudencia al abordar el tema de la construcción de un marco teórico. Para él, ante la nueva realidad global y, en particular, frente a la crisis de algunos procesos regionales, no hay consenso sobre cuáles son los escenarios actuales que influyen en los debates teóricos. Por esto, Benzi propone prudencia y recomienda no hablar de un “marco teórico” en singular, sino de “marcos teóricos” en plural al abordar el tema de la integración regional en América Latina.

Una propuesta que se ha planteado sobre esto es si sería más conveniente formular conceptos. El argumento es que construir una teoría no es una tarea fácil, en cambio, elaborar conceptos lo es un poco más. Esto fue expresamente planteado por Miriam Saraiva en la segunda reunión virtual el GT y respaldado por Giovanni Molano. La cuestión que se plantea es, entonces, y es algo que debe ser discutido en el GT, cuáles son esos conceptos que se deben construir o profundizar. “Autonomía” y “desarrollo” son dos de ellos. Rita Giacalone coincide en que se debe trabajar con conceptos, pero plantea que es así como han cambiado los modelos, los actores, el entorno y el contexto, por eso también necesario actualizar los conceptos de “desarrollo” y “autonomía”. Por ejemplo, existe un consenso en cuanto a la necesidad de un desarrollo económico en el Sur Global, pero se trata de un desarrollo económico con ciertos elementos que no se planteaban en los años cincuenta, por ejemplo, desarrollo con redistribución de la riqueza, inclusión o sostenibilidad ambiental, etcétera.

Documento grupo de trabajo 2

Coordinador Germán Prieto

Armonización de políticas para una integración
multidimensional y el desarrollo sostenible

El presente documento ofrece un recuento de las reflexiones en torno a los temas correspondientes a los dos subgrupos que componen el Grupo 2, a saber: “Armonización de políticas en una integración multidimensional de ALC” y “Nuevos temas para la integración de ALC y modelo alternativo de desarrollo sostenible”, realizadas por algunos miembros del grupo que han participado en los foros y reuniones que se han realizado dentro del marco de la preparación del Primer Congreso del GRIDALE.

El documento parte de una reflexión sobre la importancia de la armonización de políticas para el desarrollo de la integración, pero llamando a la vez la atención sobre las dificultades y costos que conlleva dicha armonización. Posteriormente, se dedican dos secciones a plantear las reflexiones en torno

a los temas de los dos subgrupos de trabajo, y finalmente se ofrecen unas conclusiones con las que se espera contribuir a la discusión de las temáticas del Grupo 2 y del GRIDALE en general a tratarse en el Primer Congreso.

Integración y armonización de políticas

Sea que la integración se entienda, desde una perspectiva formal, como la cesión de poder soberano de decisión a organismos comunes, o desde una perspectiva más informal como la profundización de los intercambios y las influencias entre dos o más países, la armonización de políticas puede traer importantes beneficios para la cooperación, en la medida en que se trate de alcanzar objetivos no solamente comunes, sino también dispares. En primer lugar, debe señalarse que armonización no es lo mismo que coordinación. De acuerdo a la definición de Robert O. Keohane, la cooperación es la coordinación de políticas. En dicho ejercicio, los Estados se ponen de acuerdo para llevar a cabo sus políticas de manera que las afectaciones sobre el otro se reduzcan, o cuando menos se administren, o se trabaje conjuntamente para que sean menos graves y más manejables. En cambio, un ejercicio de armonización consiste en que los países adopten políticas similares, o incluso las mismas, o que al menos formulen y ejecuten sus políticas bajo los mismos lineamientos y procedimientos. Ninguno de los dos ejercicios implica necesariamente una cesión de soberanía a organismos comunes, pero la armonización claramente implica mayores concesiones por parte de los Estados hacia los otros, en la medida en que unificar políticas y procedimientos implica reducir el margen de diferenciación, y con ello muy probablemente de autonomía, frente a los demás.

En el caso de la Unión Europea, el ejemplo clásico de armonización, ha sido en el área de políticas macroeconómicas, particularmente la fiscal y la monetaria, un ejercicio previo e indispensable para la consolidación del mercado común, y posteriormente de la unión monetaria. En efecto, si se pretende asegurar las condiciones para la libre movilidad de bienes, capitales y trabajadores, se debe asegurar que los costos de contratación laboral, los derechos y beneficios pensionales, y las cargas tributarias, entre otros, no sean demasiado dispares entre los países, pues de lo contrario unos serán

más atractivos para trabajar e invertir que otros. Estos ejercicios de armonización macroeconómica se plantearon también en la Comunidad Andina (CAN) y en el Mercosur en los años 90, cuando ambos esquemas regionales se propusieron crear mercados comunes. Una de las causas de que esta armonización no se pudiera realizar fue la renuencia de los miembros de ambos esquemas a ceder autonomía en el manejo de sus políticas macroeconómicas y ello contribuyó a que, en los años 2000, el objetivo de consolidar mercados comunes se dejara a un lado.

Pero la armonización puede darse en diferentes frentes. En la CAN y el Mercosur, por ejemplo, la armonización ha sido relativamente exitosa en materia aduanera y no arancelaria, donde los países miembros de ambos esquemas regionales han logrado ponerse de acuerdo, no solo en aranceles comunes, sino también en procedimientos aduaneros, estándares de calidad, y normas sanitarias y fitosanitarias, para llevar a cabo sus políticas e intercambios comerciales. Este ejemplo sirve para vislumbrar los beneficios de la armonización. En primer lugar, se reducen los costos de información y de transacción. Si se comparten unos estándares y unos procedimientos para realizar los intercambios, se ahorra tiempo y recursos tratando de entender y de aceptar los estándares y procedimientos de la contraparte. En segundo lugar, hay mayor facilidad para el aprendizaje mutuo. Si ambas o todas las partes están trabajando con la misma ‘materia prima’, hay mayores posibilidades de que, bien sea juntos o separados, encuentren mejores formas de proceder con esa materia prima compartida y los demás puedan implementar esos avances con relativa facilidad. Y, en tercer lugar, hay mayores posibilidades de alcanzar los objetivos propuestos, independientemente de qué tan comunes sean. Si se comparten estándares y procedimientos hay menos posibilidades de que haya “malas sorpresas” por afectaciones causadas por otro país y, en cambio, existe una mayor posibilidad de apoyarse en el otro para conseguir lo que se pretende, considerando también que incluso un Estado puede aprovechar lo que hace otro para beneficiarse de ello (la superación de un obstáculo técnico con un tercer país, por ejemplo).

Debe notarse aquí que la armonización no implica compartir fondos ni presupuestos en moneda ni en especie, ni tampoco objetivos. En principio, los únicos objetivos comunes necesarios para la armonización son los de la

armonización misma, es decir, armonizar lo que se decide armonizar. Pero los objetivos que cada Estado pretende alcanzar con dicha armonización pueden ser dispares sin que ello afecte *per se* el ejercicio de armonización. Volviendo al tema aduanero, un Estado puede adoptar un arancel común con el fin de superar su déficit comercial con otro, mientras que este otro puede hacerlo para aumentar su superávit con aquel. Objetivos en principio contrapuestos, pero que no impiden la armonización. Asimismo, un Estado puede armonizar barreras no arancelarias para modernizar un sector de su industria, mientras que el otro puede hacerlo para obtener mayor protección para el mismo sector. Más bien, si la armonización se realiza también con objetivos comunes, es más coherente que, además de la armonización, se destinen recursos comunes como fondos y presupuestos en moneda y en especie para alcanzar tales objetivos y, con ello, las posibilidades de éxito deberían ser mayores. Pero es claro que la definición de objetivos comunes y la destinación de recursos a fondos y presupuestos comunes reduce sustancialmente la autonomía de cada Estado para decidir sobre sus procedimientos de política y el uso de esos recursos y con ello se generan obstáculos para la armonización. Las siguientes secciones discutirán con más detalle los beneficios y obstáculos de la armonización de algunas políticas para la integración en América Latina en la actualidad.

Principales temas que ameritan armonización de políticas en los proyectos regionales latinoamericanos: beneficios y obstáculos

La discusión que se dio en la reunión virtual del Grupo 2, previa al Congreso del GRIDALE, arrojó un conjunto de temas primordiales para realizar ejercicios de armonización de políticas en el futuro cercano. En materia de integración económica, se consideró que se debe profundizar lo que ya existe, pese a que debe recordarse que el comercio entre los países latinoamericanos y, particularmente, entre los suramericanos, se encuentra ya liberalizado casi en su totalidad y ningún esquema regional le apuesta, en el presente, a avanzar en la consolidación de una unión aduanera, ni mucho menos de un mercado común. La unión aduanera en el Mercado Común

Centroamericano (MCCA) y en el Mercosur se mantiene, aunque mucho más unificada la primera que la segunda. Pero en la medida en que ninguno de estos dos esquemas tiene previsto conformar un mercado común en el futuro cercano, la profundización de ambas uniones aduaneras aparece como algo innecesario. La CAN y la Alianza del Pacífico (AP), por su parte, desecharon la posibilidad de conformar mercados comunes, pese a que la AP sostenga oficialmente que pretende conformar un espacio de libre circulación de bienes, capitales y personas, pero en ningún momento ha planteado iniciativa alguna para emprender un ejercicio mínimo de coordinación macroeconómica con ese fin. Sin embargo, algunos participantes de la discusión resaltaron que la conformación de un mercado común suramericano o latinoamericano no debería desecharse de forma definitiva, pues es claro que la ampliación de los mercados nacionales hacia mercados comunes ofrecería importantes oportunidades de crecimiento y desarrollo económico para los países, particularmente teniendo en cuenta que, en ausencia de estos mercados comunes, prevalece la desigualdad en los términos de intercambio con los países desarrollados, quienes siguen siendo los principales compradores de *commodities* de los países latinoamericanos.

Otro posible tema de armonización en materia económica, que se planteó como prioritario, es la acumulación de origen para incentivar las cadenas de valor entre los países latinoamericanos. Este es un tema en el que la AP ha anunciado su voluntad de avanzar, pero sin logro que mostrar hasta el momento. La acumulación de origen permitiría que países que no tienen acuerdos comerciales con terceros se beneficiaran de los acuerdos comerciales que alguno de los países latinoamericanos tuviera con ese tercero para incorporar porciones de valor (insumos, tecnología, procesamiento) en el producto que sea finalmente exportado a ese tercer país. Aparte de las dificultades técnicas y legales que esto conlleva, particularmente dadas las reglas de origen de la OMC, el mayor obstáculo para la acumulación de origen es que la mayoría de encadenamientos productivos hacia atrás entre los países latinoamericanos son de poco valor agregado, es decir, importan insumos básicos entre ellos para exportar a un tercero bienes intermedios de poco valor agregado relativo. Las exportaciones manufactureras tienen más encadenamientos nacionales que externos y, aparte de Brasil y México,

son muy pocos los casos de exportaciones de otros países latinoamericanos que requieren mayores niveles de encadenamiento hacia atrás que permitan aportar un mayor valor agregado por parte de los países proveedores y procesadores de insumos. En estas condiciones, acumular origen puede equivaler más bien a incrementar la competencia para los proveedores nacionales de insumos que actualmente participan en cadenas de valor nacionales, pero que tendrían que competir con los proveedores de otros países que pretendieran incluirse en una cadena regional que pudiera acumular origen.

El siguiente tema que emergió en la discusión como prioritario para la armonización es el de infraestructura. Si bien se reconoce que IIRSA constituye un excelente ejercicio de cooperación para el desarrollo de infraestructura que conecte el Atlántico con el Pacífico en Suramérica, se considera que se debe profundizar esta cooperación. Sin embargo, se estableció que la armonización debe darse sobre todo en materia energética, pues en materia de infraestructura no se vislumbra qué es lo que se podría armonizar, aparte de especificidades técnicas de ingeniería. En cambio, en materia energética sí valdría la pena considerar la posibilidad de armonizar estándares ambientales y consolidar una red energética suramericana que le garantizara el acceso a la energía eléctrica y al gas a toda la población, así como a las fuentes de agua potable y, ***más deseable aun, a fuentes de energías renovables.***

Pasando justamente al área de medio ambiente, se resaltó que los ODS deberían ser objeto de ejercicios más profundos de armonización entre los países latinoamericanos, dado que Latinoamérica tiene una enorme responsabilidad de administrar su riqueza en materia de recursos naturales, lo que puede convertirla en líder mundial del desarrollo sostenible. Si bien en el marco del cambio climático se han dado iniciativas globales (Acuerdo de París 2015, por ejemplo) y regionales (Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe 2018), se requieren medidas armonizadas, e incluso, políticas comunes entorno a la deforestación, la tala ilegal y a la construcción de infraestructura terrestre.

A continuación, se planteó el tema de la planeación y el ordenamiento territorial, no en el sentido de armonizar formas particulares de planeación y ordenamiento territorial entre los países, pues esto podría ir en detrimento

de los objetivos de descentralización y de mayor autonomía local con los que están comprometidos la mayoría de países de la región. Más bien se consideró que la armonización puede darse en cuanto a esos objetivos y procesos participativos, donde la planeación y el ordenamiento territorial se conviertan en procesos más democráticos y autónomos en los que las comunidades alcancen una mayor apropiación del territorio y, con ello, un mayor aprovechamiento de sus recursos y mejoren sus niveles de convivencia y bienestar.

El siguiente tema que apareció en la discusión fue el de la asociatividad. Este es un tema importante porque está estrechamente relacionado con el del desarrollo sostenible, en la medida en que la sostenibilidad ambiental requiere de enormes esfuerzos de cooperación entre las personas que habitan en un mismo entorno. Las dimensiones sociales de los distintos esquemas de integración latinoamericanos, como el MCCA, la CAN y el Mercosur, han procurado impulsar la asociatividad entre empresarios, campesinos y otros grupos sociales para temas de salud, laborales, culturales y ambientales. Este es un tema en el que la armonización de políticas se ve bastante viable por dos razones. Primero, la asociatividad es una práctica o un conjunto de prácticas que no implican costos monetarios, ni en especie, para los Estados. Se trata más bien de promover la solidaridad y el diálogo entre las personas y de otorgar incentivos para la asociatividad. Por otra parte, la asociatividad puede promoverse en todas las áreas de cooperación regional, desde las instancias participativas para la sociedad civil de los proyectos regionales, hasta microproyectos localizados en comunidades muy particulares de un territorio que pueda beneficiarse de alguna política regional o de integración.

El tema que prosiguió en la discusión fue la migración. Hoy aun no es claro para muchos ciudadanos y ciudadanas latinoamericanas si se puede visitar otro país sin visa, o sin pasaporte, o solo presentando el documento nacional de identidad. Frente a los flujos migratorios de ciudadanos de otro país latinoamericano aún hay estigmatización y discriminación. Y frente a las crisis migratorias, como la venezolana hacia Colombia, aun hoy los gobiernos se arrojan culpas, eluden responsabilidades y hacen de la crisis, y de las personas que migran, un instrumento político para legitimar sus posturas. Claramente, la migración es un tema mucho más difícil de armonizar, por

todo lo que implica en términos de nacionalismos y de despliegue de recursos para su atención. Pero si de verdad se cree en la unidad y hermandad de los pueblos latinoamericanos, los Estados deberían firmar un acuerdo para el tratamiento de los flujos y las crisis migratorias, permitir la libre circulación de los nacionales de los países latinoamericanos entre ellos solo con el documento de identidad nacional y enviar un mensaje de que los ciudadanos y ciudadanas de los países latinoamericanos no somos pueblos enemigos ni vamos al otro país a quitarle nada a nadie, sino que Latinoamérica es un espacio vital donde alcanzan los recursos para todos. Paradójicamente, esto era así en la época de la colonia y con las independencias frente a España y Portugal hemos venido parcelando el espacio de nuestra América con discursos nacionalistas que de nada sirven cuando un pueblo busca ayuda en los otros.

Un aporte que guarda cierta relación con el punto anterior es el de intercambios académicos y convalidaciones. En la actualidad, es común que en varios países latinoamericanos sea más fácil convalidar títulos obtenidos en terceros países que en otro país latinoamericano. Aparte del colonialismo cultural y cognitivo que esto refleja, es una desventaja para el desarrollo de nuestros sistemas educativos que bien podrían beneficiarse de la demanda que de ellos hagan estudiantes de los mismos países latinoamericanos y, por supuesto, es algo que va en detrimento del intercambio estudiantil, que es fundamental para conocernos y formar futuros tomadores de decisiones. Esto permitiría profundizar la cooperación y la integración latinoamericana. Este tema de los intercambios académicos, profesionales y de convalidaciones no es uno en el que haya grandes obstáculos para la armonización, pues se trata más bien de un intercambio de información y de un ejercicio técnico de armonización de estándares, que no implica grandes costos para los Estados latinoamericanos.

Una posibilidad que se discutió a este respecto es la extensión de beneficios y posibilidades de cumplimiento de compromisos para los becarios que cada país envía a estudiar al extranjero, con el compromiso de regresar al país a trabajar a cambio de una condonación total o parcial de la deuda adquirida con la obtención de la beca. Si bien esta posibilidad podría ser muy buena en los casos en que los becarios no encuentran trabajo en su país

a su regreso, puede ser un tema difícil de armonizar en la medida en que es difícil demostrar que realmente no hay opciones de trabajo y no más bien que no hay las que el becario espera. En cambio, abrirle las puertas para cumplir su compromiso en otro país latinoamericano puede ser motivo de una fuga de cerebros, que no es coherente con la inversión que los Estados hacen en formar profesionales para que regresen a sus países a difundir el conocimiento adquirido en el extranjero.

Los temas anteriores guardan cierta relación con el tema que surgió a continuación: los salarios. Sobre este tema, más que armonizar los salarios en términos cuantitativos, lo que se podría armonizar son estándares laborales, no solo para permitir que ciudadanos de un país latinoamericano trabajen en otro país latinoamericano, sino para garantizar que donde sea que trabajen sus derechos laborales estén asegurados. En esto se ha avanzado mucho en el MCCA, la CAN y el Mercosur, pero esta armonización aun se puede profundizar mucho más. En cuanto a los montos salariales, si bien sería ideal igualar por lo alto los salarios mínimos en los países latinoamericanos, también lo es que la definición del salario mínimo en cada país corresponde a condiciones macroeconómicas muy particulares y a negociaciones con el sector privado muy complejas y sería mucho más difícil armonizar los montos, aunque sí podría avanzarse en armonizar ciertos procedimientos de negociación que ofrezcan garantías mínimas a trabajadores y empresarios.

En cuanto a otros obstáculos que se presentan para la armonización de políticas, se señaló la oposición política de gremios y asociaciones profesionales nacionales afectadas por los procesos de armonización, algo que ha sucedido a lo largo de toda la historia de la integración latinoamericana. Este asunto está muy relacionado con la tensión que existe entre integración y democracia, pues es contradictorio, en principio, que un gobierno elegido para administrar ciertos asuntos termine delegando competencias, o ceda soberanía, a organismos regionales donde otros Estados, o incluso, representantes supranacionales tomen decisiones sobre esos asuntos. Por ello, más que un obstáculo, la oposición de grupos de interés a la armonización de políticas es un reto que debe enfrentar el regionalismo y la integración de llevar a cabo las acciones de forma democrática y participativa, o cuando

menos consultiva, como ha sucedido en los procesos de la CAN y el Mercosur con los consejos consultivos laborales y empresariales.

Otro obstáculo que se resaltó es la falta de recursos y capacidades estatales para articular e implementar reformas de la legislación doméstica en las áreas en las que se realice la armonización. Este es un obstáculo que puede ser más agudo en países pequeños que no cuenten con instituciones sólidas o que no tengan mucha experiencia en el área particular de armonización. Pero, como se señaló previamente en este documento, los ejercicios de armonización permiten aprendizaje mutuo y los países con debilidades institucionales bien pueden aprender de los países con más experiencia y lograr implementar las reformas requeridas para efectuar la armonización. Si se trata más bien de escasez de recursos, el obstáculo es más difícil de salvar a menos que se cuente con fondos comunes o recursos de cooperación que financien la armonización de las políticas.

La inestabilidad política en países claves o líderes, también se erige como un obstáculo para la armonización. Pero además de esto, la tendencia que mantienen la mayoría de Estados latinoamericanos, de que cada vez que llega un nuevo gobierno quieren cambiar todo lo que hizo el anterior, constituye un obstáculo grande para la armonización. Así como hay políticas que pueden armonizarse en un plazo corto, otras requieren de un proceso más largo. Por ello, es necesario que los ejercicios de armonización que toman más tiempo sean asumidos como compromisos de Estado, y no de gobierno, de manera que los esfuerzos emprendidos por un gobierno no sean en vano.

Por último, se consideró pertinente realizar una reflexión sobre la división ideológica como un enorme obstáculo para la armonización de políticas entre los Estados latinoamericanos, particularmente, aquellos miembros de proyectos regionales. En efecto, las dos primeras etapas del regionalismo latinoamericano se caracterizaron por contar con fuertes consensos ideológicos en torno al modelo económico y las políticas que debían implementarlo y fue, bajo estos consensos ideológicos, que se crearon los esquemas pioneros del MCCA y la CAN (Pacto Andino) en los años 60. Esto también permitió la creación de Mercosur en los 90 (y también la ALBA en los 2000, al menos entre sus países líderes). En cambio, la división ideológica resquebró a la CAN en los 2000, y estancó fuertemente al Mercosur. Pese a sus magros

logros hasta el momento, la AP se crea también bajo un consenso ideológico fuerte, y el Mercosur permanece en una incertidumbre ideológica importante debido a los cambios políticos que en el momento sufren Paraguay y Brasil, y un poco menos Argentina y Uruguay. La ideología aparece entonces en la integración latinoamericana, no solamente como un factor determinante para su ritmo, progreso y decaimiento, sino que por ello mismo puede ser también un aliciente y un obstáculo para la armonización de políticas.

En América Latina, pareciera que a veces es más importante tener afinidades ideológicas que cooperar, como se ha demostrado en los casos de la CAN y el Mercosur, y particularmente en el caso presente de la UNASUR, en el que la división ideológica ha llevado a la organización al estancamiento político total por no haber podido consensuar el nombramiento de un secretario general entre los países que aun apoyan al régimen venezolano y los que lo rechazan por completo. Esta reflexión condujo a la conclusión de que es muy probable que en el futuro cercano sea más fácil armonizar políticas en áreas que no sean tan sensibles ideológicamente, sino más bien en aquellas de tipo más técnico o que no comprometan la ideología de los gobernantes de turno. Es lamentable que las etiquetas y las identidades ideológicas primen sobre las necesidades de la población, pero ese es el continente en el que estamos y la separación entre lo técnico y lo político puede ser útil, por ahora, para lograr avances en la región en materia de armonización. La discusión de este punto se cerró, por cierto, llamando la atención sobre los ODS como posible punto de encuentro de las diferentes ideologías y núcleo en torno al cual podrían articularse las iniciativas de armonización para la integración latinoamericana. Aparte de los temas hasta aquí expuestos, se mencionaron otros temas que, por ser novedosos, se incluyen en la siguiente sección.

Nuevos temas para la integración en América Latina

La otra dimensión que se trató en la reunión fue la de los nuevos temas de los que podría ocuparse el regionalismo y la integración en América Latina para reimpulsarse. En primer lugar, se planteó el tema de la salud que, si bien

ha sido objeto de cooperación en el seno de UNASUR, se consideró que es un tema que apenas ha sido abordado por los distintos esquemas de integración y que aún debe desarrollarse mucho más. Un aspecto que sobresale, por ejemplo, en el área de la salud, es el tema de los medicamentos. La suscripción de tratados de libre comercio por una parte importante de los países latinoamericanos ha hecho que se deban aceptar condiciones muy rígidas en materia de propiedad intelectual, lo que tiende a incrementar el precio de medicamentos esenciales y a aumentar el plazo en el que los laboratorios nacionales tienen prohibido fabricar la versión genérica. Así, en lugar de estar fomentando las industrias farmacéuticas nacionales a través de condiciones de propiedad intelectual más flexibles y de facilitar el comercio latinoamericano de medicamentos, se está actuando al servicio de las grandes multinacionales farmacéuticas de los países desarrollados y se está actuando en detrimento de la salud de los pacientes latinoamericanos. Si bien este es un tema muy sensible por los costos que puede acarrear para el comercio de los países latinoamericanos alterar las condiciones de propiedad intelectual contempladas en los TLC con países desarrollados (principalmente Europa y EE. UU.), es posible que existan algunos temas de propiedad intelectual, control de precios y acceso a medicamentos que se puedan armonizar entre ellos, para contribuir a mejorar el acceso a medicamentos de ciudadanos latinoamericanos.

El siguiente tema que emergió fue el del manejo coordinado de desastres naturales. Si bien los países latinoamericanos han mostrado una enorme solidaridad y capacidad de reacción frente a los desastres naturales que han sufrido países de la región (huracanes en el Caribe, terremoto en México, por ejemplo), bien pueden fortalecerse los procedimientos para coordinar la reacción ante desastres naturales ocurridos en zonas fronterizas, o crear protocolos de ayuda que hagan más rápida y expedita la asistencia ante la eventualidad de una catástrofe.

Seguidamente se introdujo el tema de la desigualdad en América Latina, que no ha sido precisamente objeto directo de los diferentes esquemas regionales que se han presentado. América Latina permanece como una de las regiones más desiguales del planeta y varios países como Colombia y Brasil continúan ocupando los primeros puestos en desigualdad en el mundo. La

desigualdad no solo es problemática por el diferencial de oportunidades para la productividad de la población, sino que, como lo han mostrado los trabajos de autores como Stiglitz, Piketty, Krugman, y Robinson y Acemoglu, la desigualdad pronunciada es la principal causa de la corrupción en una sociedad. Esto se debe a que en la medida en que haya una porción de la sociedad que sea mucho más rica que el resto, se genera un incentivo para enriquecerse a cualquier costo, en aras de aumentar aún más el poder que da poseer tanta riqueza. No es una coincidencia que quienes más se roban los dineros públicos en las sociedades más desiguales sean justamente las élites gobernantes que llegan al poder público, justamente gracias a la riqueza que tienen, y una vez llegan allí lo que quieren hacer es enriquecerse aún más para asegurar su permanencia en el poder.

Dada la variedad y complejidad de factores que llevan a la desigualdad pronunciada, más que un tema que pueda ser objeto de armonización de políticas, América Latina sí podría avanzar en el marco de la CELAC en la definición de ciertos compromisos, en materia de derechos y de distribución de la riqueza, por vía de impuestos progresivos y gasto e inversión social, para reducir la desigualdad en América Latina. Este tipo de políticas sí podrían ser objeto de armonización en algunos aspectos, por ejemplo, en sus principios.

A continuación, se sugirió el tema de ciencia y tecnología (CyT), el de la economía naranja y economías creativas como temas nuevos de los que podría ocuparse el regionalismo latinoamericano. Latinoamérica continúa siendo una región que destina muy poco porcentaje de su PIB a CyT. Esto no solamente prolonga la desigualdad en los términos de intercambio con el mundo desarrollado, y reduce las oportunidades de mayores ingresos para las clases trabajadoras, sino que además opera en detrimento de la posibilidad de consolidar sociedades más educadas que alcancen mejores niveles de paz y convivencia. Igual que en el caso anterior, más que armonizar políticas concretas de CyT, que deben responder a particularidades y contingencias nacionales y locales de cada país, se pueden armonizar principios, objetivos y estándares para el mejoramiento de las políticas y de los niveles de CyT en América Latina, así como constituir fondos regionales para la

implementación de actividades de CyT y de innovación, incluyendo la economía naranja y las economías creativas.

Por último, en materia de seguridad, se plantearon los temas de lucha contra el crimen trasnacional y de la ciberseguridad como nuevos temas que deberían ser prioritarios para la cooperación en América Latina. Debe señalarse que el primero ya es objeto de cooperación ministerial en la UNASUR y que Mercosur ha desplegado también amplios programas de cooperación, sobre todo para combatir el crimen en la triple frontera. Pero, en efecto, hace falta avanzar mucho más a nivel latinoamericano, particularmente, en materia de lucha contra el narcotráfico, tráfico de armas y trata de personas, puesto que las redes de estas actividades criminales suelen involucrar a varios países situados en distintas subregiones, como el Cono Sur, la región andina, la Amazonía, el Caribe y Centroamérica.

Por su parte, la ciberseguridad tiene que ver no solamente con las posibilidades de combatir el crimen organizado, sino también con avanzar en las prácticas de gobierno en línea y el control de las noticias falsas en redes sociales, lo que está estrechamente relacionado con la construcción de democracia y ciudadanía. Como se sabe, en el mundo existen actualmente tres doctrinas sobre la ciberseguridad. Por una parte, se encuentra la doctrina de EE. UU., que pretende construir una normativa universal para controlar la seguridad en Internet, aplicada por todos los Estados. Por otra parte, está la doctrina china, que aboga por una autonomía total de cada Estado para controlar la ciberseguridad. Y, por otra parte, está la postura de Rusia, que establece que debe haber libertad total para el uso de la Internet y que el Estado solo debe intervenir cuando lo considere necesario y sin referirse a marco legal alguno que regule dicha intervención. América Latina tiene la posibilidad de adherirse a una de estas tres posturas o de crear, incluso, una cuarta doctrina, una en la que se promueva la democratización del acceso a Internet y se provea un marco regulatorio para que la Internet contribuya al fortalecimiento de la democracia y al ejercicio de los derechos y deberes ciudadanos de los países latinoamericanos y de todo el mundo.

Al final de esta sección se mencionaron algunas estrategias que los países latinoamericanos podrían emplear para avanzar en la incorporación de estos nuevos temas. Estas son: la coordinación profunda entre técnicos de las

distintas instituciones nacionales encargadas de formular e implementar planes de acción y protocolos de respuesta ante eventualidades de emergencia que se presenten en los diversos temas, y promover un mayor involucramiento de actores no-estatales, en particular bancos de desarrollo y donantes internacionales, que puedan aportar conocimiento sobre los temas nuevos y presionar para que sean incorporados en las agendas regionales.

Conclusión

Como conclusión de este documento, los participantes en la reunión resaltaron la necesidad de construir sobre lo construido con miras a la armonización de políticas para la integración latinoamericana, y de aprender de todas las experiencias para la incorporación y el tratamiento de los nuevos temas. En cualquier caso, todos los temas contenidos en este documento deberán vincularse con los contenidos de los documentos y discusiones de los demás grupos. Se espera que de ello se obtengan excelentes resultados al final del Primer Congreso del GRIDALE.

Finalmente, se considera que la armonización de políticas no debe ser solo el resultado de iniciativas de regionalismo, sino que también puede realizarse sin un marco institucional integrador de esta naturaleza, lo que puede generar resultados positivos. América Latina cuenta con varios espacios institucionales regionales con un bagaje de experiencia y aprendizaje enorme para la armonización de políticas y la incorporación de nuevos temas para la integración, y es necesario demandar a las autoridades nacionales que se empleen estos espacios para avanzar en la construcción de región y en la cooperación para mejorar las condiciones de vida de todos los latinoamericanos.

Documento grupo de trabajo 3 Coordinadora Amalia Stuhldreher

Mejora de la gobernabilidad mundial y profundización de la gobernanza multinivel en América Latina: trayectorias teórico-conceptuales, reflexiones actuales y proyección a futuro

Introducción

Las actividades del Grupo 3 se encuadran en los objetivos centrales del GRIDALE, según lo expresado en su documento constitutivo: en ese sentido, a través del trabajo de esta Red se apunta a recuperar los propósitos asociativos y mancomunados de la integración, adaptándolos a las condiciones del siglo XXI, trabajando en pos del logro de las metas de desarrollo sostenible requeridas por el planeta para superar concepciones y miradas nacionales que limitan tales propósitos. En línea con esos fines, los académicos reunidos en torno al GRIDALE buscarán generar un conjunto de reflexiones que permitan a gobiernos, grupos políticos, ONG y organismos

intergubernamentales superar la desnaturalización y el estancamiento de los procesos de integración, identificando metas de desarrollo plausibles y compatibles con distintos modelos vigentes en los países de América Latina y el Caribe (ALC) (GRIDALE, 2017).

El presente informe refiere a las actividades desarrolladas en el marco de los dos subgrupos que integran el Grupo 3, estos son: el subgrupo “Mejora de la gobernabilidad mundial” y el subgrupo “Profundización de la gobernanza multinivel en ALC”. En primer lugar, se presentan algunas consideraciones teóricas en torno a tópicos centrales que refieren a este Grupo, esto es, la evolución de la conceptualización de gobernanza en diferentes niveles, que abarcan desde el plano subnacional hasta el global. En segundo lugar, se reportan las dinámicas y metodología de trabajo que se definieron para cada subgrupo, incluidas las agendas consensuadas en torno a los temas que se abordarían en cada subgrupo. En tercer lugar, se sistematizan los principales hallazgos y resultados de los procesos de reflexión colectiva, haciendo mención de los aportes específicos más significativos proporcionados por los colegas en torno a las líneas de trabajo establecidas. Finalmente, se hace una proyección a futuro para la siguiente tarea académica del Grupo 3 y sus dos subgrupos.

Consideraciones teórico-conceptuales

En primer lugar, como forma de contextualizar las actividades del Grupo 3 cabe una revisión teórica del concepto de gobernanza y su evolución reciente. Sin la pretensión de absoluta exhaustividad con respecto a los conceptos sobre los que existe una literatura sumamente extensa, el presente esbozo de sistematización representa un recorrido por algunos hitos conceptuales que resultan relevantes para las tareas de este Grupo con sus dos subgrupos específicos. Aquí se procura dar cuenta de los objetivos del GRIDALE, este recorrido conceptual expresamente toma en cuenta el énfasis que esta red pone en aspectos ligados a la integración regional y a la promoción del desarrollo sostenible.

En ese sentido, con respecto a las nociones de gobernanza es posible diferenciar una evolución que incluye diversos modelos interpretativos, que

además fueron aplicados en diversos niveles, desde la dimensión territorial (subnacional) a una arena global, pasando por los Estados nacionales y su articulación en los esquemas de integración regional. Precisamente, es ese abordaje en diferentes lógicas multinivel lo que lo hace interesante para la problemática discutida en los dos subgrupos del Grupo 3, que presentan aristas particulares según el nivel que se analice. Mientras que uno de los subgrupos se concentra en aspectos de la mejora de la gobernabilidad mundial, el otro aborda los desafíos propios de la profundización de la gobernanza multinivel en la región latinoamericana, lo que incluye expresamente el nivel subnacional y los procesos transfronterizos, así como fenómenos que desarrollan un correlato y una dialéctica particulares *vis a vis* con el ámbito estatal, tales como, por ejemplo, la paradiplomacia. Esto implica una integración por regiones y ciudades, concebida más de lo global a lo local.

El nivel subnacional/territorial de la gobernanza

Teniendo en cuenta que, en sus orígenes, el enfoque de gobernanza trataba sobre economía institucional y la escuela de la regulación, es evidente que estuvo fuertemente asociado con el mercado, apuntando a optimizar los procesos de regulación e intervención pública, al tiempo de facilitar la toma de decisiones del resto de los actores sociales. Progresivamente, el concepto evolucionó dentro de disciplinas como la ciencia política y la administración, focalizando formas relacionales organizadas en lógica horizontal. En ese contexto, los análisis apuntaron a desarrollar una gestión de tenor más inclusivo, que permitiera a diversos agentes sociales asumir responsabilidades, en contraposición a los modelos más tradicionales-burocráticos y caracterizados por la imposición. Dada su naturaleza polisémica, el concepto de gobernanza fue incorporado por corrientes teóricas tan diversas como la nueva gerencia pública de la nueva derecha, el neo- institucionalismo o el universalismo comunitario de la sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales (Farinós Dasi, 2008).

Desde una perspectiva territorial, el concepto de gobernanza ganó creciente importancia en el ámbito de las ciencias sociales. En particular, se subrayó su esencia democrática, pues incluía mecanismos de concertación,

participación y de compromisos de la sociedad civil. Respecto a ese punto, fue Renate Mayntz (2000) quien enfatizó la capacidad generada en el territorio para administrar los asuntos públicos a partir del compromiso conjunto y cooperativo de los actores institucionales y económicos de esos ámbitos. En ese sentido, tomando la diáada gobierno-gobernanza, puede decirse que el concepto de gobernanza representa un cambio con respecto a la forma en que el propio Estado ejerce su legitimidad. Mientras que, con la noción de gobierno, se hace alusión a la presencia del poder del Estado articulado en un sistema de relaciones jerárquicas con vínculos burocráticos entre sí, la gobernanza se refiere a un sistema de relaciones más amplio que abarca expresamente a otros actores no tradicionales del ámbito político. En consecuencia, representa un modelo alternativo e innovador de gestión de los asuntos públicos (Carmona, 2006; Farinós Dasi, 2008). La interacción y la cooperación devendrían en la piedra angular de la vinculación de los actores y niveles de gobierno. Estas dinámicas novedosas crearían nuevos marcos institucionales, formales e informales dentro de los distintos espacios territoriales. Esto determinaría un nuevo marco de ordenamiento legal, pero sobre todo permitiría la generación de redes y espacios de participación pública, en los que, junto a los elementos formales, pesarían fuertemente los vínculos gestados a partir de la creación de confianza y el conocimiento de los participantes (Kooiman, 2003; Moncayo 2002).

En virtud de lo anterior, se entiende que la gobernanza constituiría un marco en el que podrían surgir y aplicarse formas de planificación y gestión de dinámicas territoriales innovadoras y compartidas, apoyadas por múltiples actores con mecanismos de coordinación, que comparten objetivos consensuados y que asumen responsabilidades de cara al logro de los mismos. Esto determinaría, en teoría, un mejor posicionamiento frente a la meta del desarrollo sostenible en los territorios en el nivel subnacional. Por otra parte, algunos análisis apostaron a esta categoría para redimensionar conceptual y fácticamente la relación de frontera, señalando la necesidad de que los gobiernos centrales abrieran nuevas posibilidades a los gobiernos subnacionales inmersos en una relación transfronteriza, para legitimar y potenciar precisamente su gobernabilidad y gobernanza. Como ejemplo, pueden mencionarse aquí los estudios sobre desarrollo local y desarrollo

transfronterizo en Uruguay, que apuntan a subrayar la necesidad de convergencia de la gobernanza local y la gobernanza transfronteriza en función de la idea de región, a fin de superar restricciones institucionales y de representación de intereses, dejando atrás las limitaciones de una conceptualización autoreferenciada de desarrollo local endógeno (panacea de los años setenta y ochenta). En el debate y en la práctica se avanzó conformando regiones en las que se comparten determinadas claves comunes que generan una arquitectura nueva de territorio, tanto dentro de los límites del Estado como en el espacio supranacional y en una escala subnacional. En consecuencia, se plantea la categoría de desarrollo regional transfronterizo y su potencialidad en términos de gobernanza (Magri, 2016), lo que puede ser visto en relación con la paradiplomacia transfronteriza.

Más allá de las fronteras estatales: la gobernanza global

A nivel del sistema internacional, el aceleramiento de la globalización a partir de la década de los setenta y ochenta generó respuestas de diversos tenores dados sus impactos como fuerza reestructurante de dicho sistema. En ese sentido, para algunos autores se estaría frente a una sociedad internacional nueva y sumamente diferente de la surgida de fenómenos anteriores como la mundialización que implicaría procesos de larga duración en términos históricos y que también diferiría de otros períodos propios del siglo XX como el incremento de la interdependencia compleja. En particular, destacan aquí la instantaneidad y la ubicuidad como fenómenos esenciales de la globalización, con la superación de la concepción del tiempo y el espacio que rigieron los procesos de mundialización (Del Arenal, 2008). Concretamente se trataría de un punto de “discontinuidad histórica” (Castells, 1997, p. 94).

A nivel teórico, en el marco de una discusión más general dentro de la disciplina de las relaciones internacionales que marcó la década de los noventa – en la que las corrientes neoliberales, neo institucionalistas y constructivistas ganaban cada vez mayor relevancia frente a los postulados del realismo clásico y del neorealismo –, se reflexionó en forma creciente acerca de aspectos como cooperación, cuestiones institucionales, así como el rol de normas e ideas en el surgimiento de identidades colectivas (Wendt, 1992; Wendt,

1994). Sumado a nuevos aportes desde las teorías ya establecidas (integración regional, regímenes internacionales) se plantearía una nueva discusión en torno al concepto de gobernanza global. Dicho debate se concentraría en la relación existente entre las posibilidades aún disponibles para el ejercicio de la política en el ámbito de los Estados nacionales y las oportunidades de la concertación internacional de cara a los nuevos desafíos globales. A manera de un indicador, en su revisión de la aplicación del concepto de gobernanza en la disciplina de las relaciones internacionales José Briceño (2015) señala el uso generalizado de esta categoría, en particular, a partir del libro *Governance Without Government: Order and Change in World Politics* de James Rosenau y Otto-Ernst Czempiel (1992).

Desde aquel momento, en la literatura surgida, especialmente en el hemisferio norte, al discutirse el tópico de la gobernanza, se enfatizarían las posibilidades de cooperación en una economía crecientemente internacionalizada, en la que la política fuera concebida paulatinamente como policéntrica (Hirst y Thompson, 1999a). Al mismo tiempo, se subrayaría la capacidad exclusiva del Estado de legitimar acuerdos (*bargains*) tanto “hacia arriba”, en su carácter de representante de la población de un determinado territorio, como “hacia abajo” en correspondencia con su legítima base de poder constitucional (Hirst y Thompson, 1996). En general, la discusión en torno a la gobernanza global se caracterizaría por su pluralidad teórica cruzada por diversas corrientes argumentativas (Mürle, 1998). Su carácter polisémico le permitiría ser adoptado como un marco conceptual para una serie diversa de investigaciones, lo que, a su vez, determinaría serias dificultades para establecer una definición acabada del concepto.

Sin embargo, por sus connotaciones más allá del debate teórico y por su proyección políticodiplomática, es interesante hacer referencia a la conceptualización desarrollada a mediados de la década de los noventa por la llamada *Commission on Global Governance* de las Naciones Unidas:

Governance is the sum of the many ways individuals and institutions, public and private, manage their common affairs. It is a continuing process through which conflicting or diverse interests may be accommodated and co-operative action can be taken. It includes

formal institutions and regimes empowered to enforce compliance, as well as informal arrangements that people and institutions either have agreed to or perceive to be in their interest. (...) At the global level, governance has been viewed primarily as intergovernmental relationships, but it must now be understood as also involving non-governmental organizations (NGO), citizens' movements, multinational corporations, and the global capital market. Interacting with these are global mass media of dramatically enlarged influence. (CGG, 1995).

Desde una perspectiva cercana a la preocupación por la gobernabilidad mundial, la noción de gobernanza global implicaba, para autores como Dirk Messner y Franz Nuscheler, en primer término, un modelo contrastante con concepciones hegemónicas del orden mundial. En segunda instancia, esta categoría era vinculada con el predominio del derecho internacional y la puesta en práctica de una ética de responsabilidad global. En tercer lugar, se entendía que el concepto apuntaba más allá de la mera definición de condiciones marco y de la regulación de diferentes áreas de política. Para estos autores era especialmente relevante el énfasis en las formas cooperativas en la búsqueda de consensos y en la toma de decisiones, así como el carácter procesual de la política (Messner y Nuscheler, 1996). En comparación con los usos idiomáticos anglosajones, se subrayaba que el concepto “*governance*” o “*gobernanza*” se implicaba tanto la acción como la forma de ejercicio del gobierno, del control o direccionamiento de los procesos. En oposición al ejercicio de gobernar por parte de gobiernos, la categoría gobernanza implicaría la existencia de reglas, sin definir *a priori* un determinado agente que ejecute la acción del caso (Mürle, 1998).

Por una parte, la discusión de la gobernanza se asociaba a cuestiones relativas a nuevos formatos de participación o incidencia en la definición de políticas o estrategias de negociación. Dado el grado de interdependencia mundial, un espectro ampliado de actores procuraba influir en foros internacionales o regionales, a la vez que la política exterior de numerosos países ya no se concebía como un espacio de interés exclusivo para gobiernos, sino también para sus ciudadanos. Esto podría determinar un mayor

grado de sensibilización e información de la opinión pública pero también los riesgos de fragmentación de una “diplomacia paralela” (Ardila, 2009). Asimismo, se hacía especial referencia a la posible complementariedad entre diferentes niveles en la práctica de la gobernanza global. Aun cuando se enfatizara, principalmente, la reforma del sistema de las Naciones Unidas, otros componentes como los regímenes internacionales jugarían un rol esencial en la definición de una nueva arquitectura global. Desde esta perspectiva se postulaba, además, que esta última debiera basarse, a su vez, en los así llamados “núcleos regionales”, tales como la Unión Europea (UE) (Messner y Nuscheler, 1996). En efecto, algunos autores señalaban que las estructuras de gobernanza global habían logrado consolidarse especialmente dentro de la llamada Tríada. Ligado a esto, se planteaba la creciente demanda internacional de bienes públicos, tales como seguridad y estabilidad, en un contexto de avanzada globalización, resultando claro que el sistema internacional enfrentaba un déficit institucional, así como un fenómeno de subdireccionalamiento.

Según algunas visiones, el ‘principio de subsidiariedad’ (Knight, 2000) podría proporcionar una respuesta posible a los nuevos problemas globales, dado que: “there is probably no single level of jurisdiction that is appropriate of all types of governance at the international level. A multilevel approach is desirable, with the choice subordinate to the specific nature of policy issue” (Guerrieri y Falautano, 2000). En consecuencia, en la discusión sobre el nuevo orden global, los Estados eran concebidos como una instancia estratégica dentro de un sistema de niveles múltiples, que se complementarían en el ejercicio de la gobernanza de acuerdo con criterios funcionales (Cerny, 1999) y que serían acompañados por una serie de nuevos actores tales como organizaciones no-gubernamentales, movimientos sociales o mercados de capital globales. En un mundo globalizado, el Estado vincularía el nivel subnacional con el supranacional y se constituiría el pilar fundamental de la arquitectura de la gobernanza global, aun cuando perdiera relativamente capacidad de acción (Messner y Nuscheler, 1999).

Progresivamente, la profundización del debate permitió interpretaciones que introducían matices y contrastaciones, también desde otros posicionamientos y otras geografías. Así, abordajes desde América Latina como el de

José Briceño (2015) subrayan que el enfoque de la gobernanza constituiría una respuesta a corrientes teóricas como el keynesianismo o, en el caso de la economía del desarrollo, a la propuesta de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) impulsada por Raúl Prebisch, así como a otras formas de planificación económica. A su vez, la noción de gobernanza estimuló críticas en diversos planos. Referido a este punto, Briceño enfatiza aquellas que asimilan el enfoque de gobernanza a una propuesta asociada al neo-liberalismo (Boaventura de Santos, 2005) y su eventual instrumentalización como herramienta de transformación política (Hufty, 2007). A esto, se suman los cuestionamientos a lo que se considera una inadecuada visión multi-céntrica del mundo, así como sus limitaciones para explicar los procesos de configuración de la gobernanza (Sending y Neuman, 2006) determinadas, entre otras cosas, por su fijación en un enfoque de suma cero en el análisis de la capacidad de acción del Estado (Briceño, 2015).

Gobernanza y sus vínculos con el regionalismo y el interregionalismo

Desde una perspectiva que superaba las fronteras de los Estados nación, la conceptualización de la gobernanza fue aplicada (y discutida), vinculando el nivel de integración regional y el rol del regionalismo en la nueva arquitectura global. Desde la ya citada CGG se partía de la premisa de que, a causa de las interacciones existentes entre el nivel regional y el multilateral, la integración regional no podía ser considerada en forma aislada de las instituciones globales (CGG, 1995). Por ello, se visualizaba al elemento regional como un aporte decisivo para la adaptación de los Estados territoriales a las nuevas realidades del contexto mundial y a las necesidades de un nuevo orden (Schirm, 1999). Aunque, en algunos casos, el Estado resignara parte de su autonomía de decisión a favor de las estructuras regionales, se suponía que ganaría mayor capacidad de acción frente a los desafíos de la globalización. De esa forma, el regionalismo no reemplazaba al Estado territorial, sino que lo confirmaba en su ámbito de decisión primigenio. De esa forma, en interpretaciones de esa década tan particular de los noventa, se consideraba que el regionalismo se transformaba en elemento constitutivo del nuevo orden

global, asumiendo la intermediación entre la estandarización forzada por la globalización y la creciente diferenciación y fragmentación estatal, lo que determinaría el surgimiento de un “régimen mixto” (Link, 1998).

Para algunos analistas, solamente las alianzas regionales del tipo de la UE, el TLCAN, el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) o el Mercado Común del Sur (Mercosur) estaban en condiciones de inducir una re-regulación de la economía mundial: bloques comerciales competidores podrían superar problemas relativos al *free-riding* y negociar reglas de juego aceptables para todas las partes. Concretamente, el camino hacia los bloques comerciales implicaba para algunos un acercamiento a la posibilidad del “*global economic governance*” (Wiesenthal, 1999). En este contexto, se planteaba el interrogante acerca del tipo de interrelación y dinámica entre el nivel regional y el multilateral, cuestión que, para algunos expertos, era de carácter histórico y empírico.

En forma genérica existía en el debate cierto nivel de consenso respecto a que se estaba frente a un nuevo tipo de regionalismo, con características diferentes al que se diera en el contexto de la Guerra Fría y la bipolaridad. En especial, se enfatizaban elementos asociados al modelo económico propio del nuevo regionalismo, asociado a una mayor apertura comercial, que dejaba atrás el modelo de corte más protecciónista que había caracterizado a las propuestas integracionistas de la segunda mitad del siglo XX, aunque se señalaban las características diferenciales que asumían las distintas propuestas regionales (Hettne, 2002). Como señala Isabel Clemente (2016), es en el surgimiento de este “regionalismo abierto” en el que se hace manifiesta la convergencia entre globalización y regionalismo que, en América Latina, conlleva la ruptura con las modalidades de integración de las décadas cincuenta y sesenta, a la vez que se asocia con las estrategias de inserción de los países latinoamericanos en la economía mundial.

A partir de las crisis coincidentes con el cambio de milenio y los cambios de gobierno, también la evolución del regionalismo en América Latina se ve afectada, con lo que algunos autores señalan un viraje hacia un “regionalismo estratégico” asociado al agotamiento de la estrategia anterior (Briceño, 2006; Sanahuja, 2007 y 2009; Guerra Borges, 2009; Bizzozero, 2009; Bizzozero, 2011a, 2011b). A esto se sumarán categorizaciones como las de

“regionalismo postliberal” (Tussie, 2009) o “regionalismo posthegemónico” (Riggiorozzi, 2012), para denominar la proliferación de nuevas iniciativas superpuestas con las ya existentes, con implicaciones en términos de configuración de la gobernanza regional y en las que las interpretaciones difieren en cuanto a sus eventuales aportes a la consolidación de la misma y su vinculación con la promoción del desarrollo sostenible (Sanahuja, 2009; Nolte, 2014; Garzón, 2015; Giacalone, 2015; Clemente, 2016; Stuhldreher, 2017).

Por su parte, en una conceptualización algo diferente, Baldwin (2011) denomina a la etapa siguiente al “regionalismo abierto” como “regionalismo del siglo XXI”, enfatizando, ya no tanto la disminución de la protección arancelaria, sino el impacto de las nuevas tecnologías en la estructuración de los procesos productivos a escala global. Por su parte, Bouzas (2017) subraya que lo esencial a remarcar sería más bien la estrategia comercial de Estados Unidos a partir de la década de los ochenta: a través de una estrategia ecléctica, el énfasis habría transitado del multilateralismo a la incorporación del regionalismo dentro del menú de opciones, sin constituirse en un sustituto de su accionar en el plano multilateral, sino un complemento. Es a este fenómeno que Bouzas denomina “regionalismo estratégico”, que constituiría una suerte de “*template*” de compromisos que interesaban a la diplomacia comercial estadounidense.

Las discusiones actuales denotan que el regionalismo, en sus diferentes acepciones y constelaciones de Estados, constituye un elemento central de gobernanza: la publicación reciente del *Handbook of South American Governance* (Riggiorozzi y Wylde, 2018) se refiere expresamente a la vinculación con la problemática del desarrollo y considerando las diferentes improntas teóricas que siguen marcando la práctica de la gobernanza en los distintos esquemas regionales de América del Sur. La institucionalidad definida y la constelación de actores devienen, asimismo, en aspectos centrales de los diversos procesos de gobernanza regional.

En línea con la evolución del debate, puede decirse que de forma paralela a la discusión acerca del regionalismo, y en parte como una prolongación del mismo, con el cambio de milenio se registró un interés creciente por el fenómeno cercano del interregionalismo, al que también se le atribuyó un rol importante en la concreción de la arquitectura de la gobernanza global.

Mientras que se remarcaba que los foros interregionales podían contribuir a la institucionalización de las relaciones internacionales (Rüland, 1996), se explicitaba que las relaciones interregionales podían conllevar en sí mismas tanto un alto grado de conflictividad como un potencial de cooperación significativo. Dado el alto grado de interdependencia del mundo actual, ambos fenómenos rara vez quedarían dentro del marco nacional o incluso regional, sino que ambos podían tener efectos de derrame que se extendieran a través de las regiones y llegaran a la arena internacional. Una porción importante de la literatura del hemisferio norte subrayaba la necesidad de buscar vías que favorezcan las relaciones cooperativas entre los bloques, así como la integración de los foros transregionales en los procesos de adaptación del aún frágil nuevo orden internacional. Al mismo tiempo se expresaba la preocupación respecto a posibles violaciones de los principios que puedan afectar la integridad del sistema multilateral de comercio. En consecuencia, el análisis de la dinámica interregional era visualizado como una cuestión de relevancia estratégica para las relaciones internacionales contemporáneas (Rüland, Hänggi y Roloff, 2006; Rüland, Schucher y Storz, 2008; Gardini y Malamud, 2014; Baert, Scaramagli y Söderbaum, 2014) y fue incorporado con fuerza, por ejemplo, dentro de los lineamientos de política exterior de la UE frente a América Latina (Ayuso, 2016).

Transcurridas prácticamente dos décadas del nuevo siglo, la perspectiva de la comparación de los abordajes regionales brinda elementos de juicio diferenciales. En ese sentido, Clemente (2016) remarca que el análisis teórico del regionalismo e interregionalismo muestra que la evolución de las ideas y estrategias en América Latina y Europa han seguido direcciones opuestas: mientras que el regionalismo latinoamericano impulsó modelos de integración con objetivos de desarrollo al amparo de una redefinición del Estado y su relación con la economía y la sociedad, el interregionalismo impulsado por la UE tomó el sendero hacia la desregulación, afectando las competencias del Estado. Finalmente, la autora señala las implicaciones de negociaciones interregionales y transregionales sobre el espacio de acción multilateral (y su concomitante impacto) en materia de gobernanza. Por su parte, en su revisión de la literatura sobre regionalismo e interregionalismo, Gardini y Malamud (2014) debaten la idea de que la centralidad del Estado

siguiente siendo cuestionada, señalando que estudios empíricos más recientes muestran la importancia que siguen teniendo los Estados. Para los autores, esto indicaría la relativa menor importancia de las regiones y, eventualmente, también del interregionalismo. Desde una perspectiva diferente, autores como Garzón y Nolte (2018) abordan los desafíos del nuevo minilateralismo y el “regionalismo cruzado” de procesos como el de la Alianza Pacífico, que implican una proyección transregional.

Aportes posibles del enfoque de gobernanza a futuro: continuidades y quiebres en tiempos de incertidumbre

De forma breve, la sistematización previa procuró realizar un recorrido conceptual en torno a la noción de gobernanza desde diferentes niveles de abordaje, en el que es factible identificar algunas continuidades del debate de las últimas tres décadas. Pese a las críticas señaladas, el concepto no ha sido reemplazado por una categoría alternativa que supere sus limitaciones de una categoría polisémica, por lo que cabe esperar que seguirá siendo central a los debates en torno a los desafíos propios del siglo XXI. Se trata de una noción que ha logrado establecerse y que acompañará los debates de un período cargado de incertidumbres propias de las etapas de transición de un orden internacional hacia otro que aún no termina de pergeñarse con claridad, en el que la novedad, según Félix Peña, está dada porque no es producto de una guerra. Se plantea aquí el interrogante con respecto a los países que actuarán como garantes de dicho orden, lo que lleva a la cuestión de las relaciones de poder entre las naciones, teniendo en cuenta la dificultad de proveer bienes públicos que garanticen la gobernanza regional y global. En ese contexto pareciera clave la calidad del frente doméstico (Peña, 2015a), lo que en términos analíticos nos lleva de regreso a la gobernanza a nivel nacional y subnacional.

Como expresa Dani Rodrik (2011), tras la profunda crisis internacional desatada en 2008, los cuestionamientos y el escepticismo frente a la globalización ya no son exclusividad de los países en desarrollo, ambientalistas, representantes de los trabajadores o sectores anarquistas, sino que se han expandido a través de los países desarrollados y estimulado

en algunos fenómenos como el nacionalismo con características diversas, lo que representa un quiebre importante. Frente a estos desafíos, análisis como el de Rodrik (2011) subrayan la complementariedad entre mercado y Estado para una gobernanza que apunte a la estabilidad y prosperidad en democracia, con variaciones en cuanto a las preferencias de modelos institucionales y regulatorios nacionales y con la imposibilidad de lograr al mismo tiempo el “trilema” de la democracia, la autonomía de la jurisdicción de los Estados nacionales y la globalización económica. Para el autor, la pregunta a plantearse es qué clase de régimen multilateral puede permitir, de mejor manera, que las naciones persigan sus objetivos de desarrollo y prosperidad en concordancia con sus propios valores y según sus respectivos acuerdos sociales. Por otra parte, Rodrik subraya, además, el rol diferencial de las políticas nacionales para aquellas temáticas que hacen a la gobernanza económica mundial (comercio, finanzas, etc.). En otras problemáticas como el cambio climático o la defensa de los derechos humanos, aún sin desconocer el nivel estatal sería, en particular, la cooperación internacional la que tendría un rol crucial para el funcionamiento del sistema global (Rodrik, 2011).

A la vez, como señala Ricardo French-Davis (2017), paradójicamente, en esta época de globalización se han debilitado rasgos esenciales para una gobernabilidad mundial más integral y balanceada. Respecto a la provisión de bienes públicos y regulaciones en el ámbito de importancia central como la gobernanza económica mundial, analistas como Roberto Bouzas (2017) hacen referencia a la ciclotomina (que podríamos calificar como recurrente en estas últimas décadas) que han caracterizado a los análisis sobre tendencias y perspectivas del comercio internacional. En esa visión, el ocaso de los acuerdos megarregionales se interpreta como una clara manifestación de los obstáculos que enfrentaría el proceso de creciente integración global al interior de las sociedades. Aunque Estados Unidos pareciera constituir un ejemplo paradigmático, no sería el único. Más allá de esos acuerdos en particular, la revisión de la evolución de la literatura de estas tres últimas décadas evidencia la recurrencia de las idas y vueltas de los interrogantes respecto a los formatos de interrelación y dinámica entre el nivel regional

y el multilateral, lo que representa otra continuidad tanto de los debates académicos como de las iniciativas político-diplomáticas.

Saliendo del ámbito estrictamente comercial, para algunos autores, como Wolf Grabendorff (2015), resulta evidente que los esfuerzos en América Latina en pos de nuevos mecanismos de gobernanza regional durante los últimos años, representarían más bien una expresión de deseos de autonomía regional por parte de los gobiernos denominados progresistas de los últimos años, antes que una reacción concertada. Esto implicaría que la continuidad de este tipo de gobernanza no estaría necesariamente garantizada. Al respecto, resultan de interés análisis sobre la diversidad de institucional que han avanzado sobre la caracterización del potencial y desafíos de distintas organizaciones surgidas en las últimas décadas como la Comunidad de Estados de Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) (Ayllon, 2015), la Alianza del Pacífico (AP) (Ardila, 2015), la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) (Briceño, 2015) o la Unión de Naciones Suramericanas (Llenderozas, 2015), por mencionar solamente algunos. Resulta evidente que, con toda su heterogeneidad y pese a las menciones sobre la crisis de la integración (Malamud, 2015), el componente de la integración regional sigue siendo invocado como sustancial a la concepción de gobernanza: se trataría de otra continuidad del debate en clave multinivel en torno a estos tópicos. En palabras de Bouzas (2017), el proyecto de la integración de América representaría una suerte de ave fénix que resurge una y otra vez, tanto en contextos favorables como desfavorables a nivel interno de las naciones. Por otra parte, la discusión de los tópicos de la gobernanza y el regionalismo sigue siendo fuertemente asociado a la problemática del desarrollo de América Latina (Riggiozzi y Wylde, 2018).

Respecto a las perspectivas a futuro de la integración latinoamericana, tendencias contradictorias tanto a nivel global, regional y nacional dificultan las evaluaciones, en las que las consideraciones presentes difieren en cuanto a las posibilidades de consolidación de propuestas con implicaciones bien diversas. En el plano económico-comercial, mientras que para algunos analistas como Félix Peña (2017), creen posible un moderado optimismo en torno a un eventual acuerdo integral en América Latina en

torno a la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) con una geometría variable y con diversas velocidades, para otros siguen subsistiendo factores que durante décadas marcaron restricciones relativamente permanentes, que no parecieran haberse subsanado en forma significativa, tales como las características de la interdependencia entre los países de la región, la heterogeneidad de los incentivos nacionales y los problemas de ejercicio de liderazgo o hegemonía en la región (Bouzas, 2017). En términos de gobernanza, en que la integración regional promueva el desarrollo, el desafío de la convergencia en la diversidad (Peña, 2015b) enfrenta los claros límites impuestos por percepciones notoriamente divergentes en cuanto a políticas y modelos de desarrollo (Grabendorff, 2015). Asociado a esto, la discusión en torno a la centralidad del Estado, su rol en la promoción del desarrollo y su impacto en la impronta de los distintos esquemas regionales representa otro elemento de continuidad en los debates de la etapa aquí analizada.

En el presente, aunque se reitere la invocación retórica al potencial del regionalismo para proveer bienes públicos en dimensiones esenciales del desarrollo (otra continuidad del debate), tampoco puede obviarse la mención a la brecha actual respecto al logro efectivo de las metas (Stuhldreher, 2016). Como subrayan Mellado y Ali (2014), pese a la reconfiguración política regional de los últimos años no se constata una convergencia respecto a la inserción mundial y a los modelos de desarrollo. La definición de la Agenda Post-2015 y de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) podría proporcionar elementos para una agenda compartida, aunque es evidente que la multiplicidad de iniciativas integracionistas no será reemplazada fácilmente por algún esquema regional “superador” que tenga a los ODS como marca de identidad (Stuhldreher, 2017). Por otra parte, es evidente que para lograr avances en dichas metas, resulta indispensable la consideración expresa del nivel subnacional y la gobernanza territorial, con la “traducción” de los distintos ODS en clave territorial diferenciada según las demandas específicas en materia de desarrollo sostenible.

De la conformación y trabajo de los subgrupos: agendas, dinámicas y resultados

De las agendas

A finales de la evaluación de los avances del Grupo 3, es necesario sistematizar brevemente el proceso de conformación de sus dos subgrupos, con la definición de sus respectivas agendas de trabajo y la implementación de dinámicas de trabajo que permitieron algunos hallazgos como resultado del proceso. Esto permitirá, finalmente, identificar algunas perspectivas como proyección para el futuro el Grupo 3.

Con respecto a la conformación del Grupo 3 y sus subgrupos, debe señalarse que la propuesta del GRIDALE se caracterizó, por una parte, por una amplia adhesión de un número significativo de colegas que se interesaron por la iniciativa y que transmitieron sus datos a la coordinación general de la red. Es así que, en un lapso relativamente breve de tiempo, la base de datos del GRIDALE aumentó de forma importante, abarcando a académicos de numerosas universidades a ambos lados del Atlántico. Desde la coordinación de GRIDALE se fueron estableciendo los contactos con la coordinación del Grupo 3. De forma paralela, desde la Coordinación general se avanzó con la identificación de los colegas que podían asumir la coordinación de ambos subgrupos, lo que demandó un tiempo considerable. Para el 20 de octubre de 2017 se culminó con esa etapa de definiciones, logrando contar con Isabel Clemente (Programa de Estudios Internacionales de la Universidad de la República, Uruguay), con el apoyo de Diego Hernández (del mismo programa) para coordinar el subgrupo “Mejora de la Gobernabilidad Mundial”, así como con Martha Ardila (Universidad del Externado de Colombia) como coordinadora del subgrupo “Profundización de la Gobernanza Multinivel en América Latina”.

A partir de ese momento, durante noviembre y diciembre de 2017, se buscó establecer un diálogo fluido entre los integrantes del Grupo 3, ya fuese a través de correo electrónico, contactos telefónicos, conferencias por *Whatsapp* o videoconferencia (para las reuniones entre los colegas de la UDELAR). Desde la coordinación del Grupo, se procuró estimular un flujo

de información entre los coordinadores de los dos subgrupos, manteniéndolos al tanto de la respectiva evolución, para evitar trabajar en una lógica de compartimentos estancos y apuntando a desarrollar un trabajo integral, más allá de la especificidad de cada subgrupo. Cabe destacar expresamente el estilo colaborativo de trabajo que se consiguió establecer, lo que permitió un intercambio intenso, marcado por la confianza y la cordialidad.

De forma paralela, los intercambios se ampliaron a aquellos colegas que habían, efectivamente, dado respuesta a la convocatoria del Grupo para expresar temas de interés de cara a la definición de las respectivas agendas de trabajo para ambos subgrupos. Debe señalarse que la participación no fue tan amplia como hubiera cabido esperar, teniendo en cuenta el número de colegas que se habían interesado por el GRIDALE. De todas formas, contando con las sugerencias de aquellos colegas que, efectivamente, hicieron llegar sus sugerencias en cuanto a áreas temáticas para ser abordadas, para finales de diciembre de 2017 ambos subgrupos lograron definir sus respectivas agendas de trabajo, que se presentan de forma esquemática, a continuación :

Subgrupo 1: mejora de la gobernabilidad mundial

1. Regímenes internacionales desde una perspectiva de gobernabilidad mundial.
2. El sistema multilateral, negociaciones trans-regionales y difusión normativa, e instituciones de gobernanza mundial y justicia internacional.
3. Gobernanza del medio ambiente: la Convención de cambio climático. Medio ambiente y desarrollo, el problema energético y la renovación energética.
4. Fronteras y la migración. Crisis de refugiados y modelos de gobernanza en regiones fronterizas y de integración trans-fronteriza.
5. El multilateralismo y el sistema de Naciones Unidas. América Latina en el Consejo de Seguridad y las misiones de paz de la ONU.
6. China y nuevos mecanismos de gobernanza que afectan a ALC.
7. Guerra a las drogas y lavado de dinero. La reforma del modelo prohibicionista.
8. Interregionalismo.

9. Cooperación internacional.

Subgrupo 2: profundización de la gobernanza multinivel en América Latina

El análisis proyectado para este subgrupo contempla al menos tres aspectos de la gobernanza multinivel:

1. Institucional: se apuntaría al análisis de la Alianza del Pacífico, proyecto Mesoamérica, Mercosur, UNASUR. Se considera que esto permitiría abordar la variación y las diferencias de la institucionalidad entre el viejo y el nuevo multilateralismo, dado que existirían formatos de institucionalidades muy flexibles, tales como la de la Alianza del Pacífico.
2. Estatal: se abordarían aquí, por ejemplo, esquemas de integración caracterizados por un bajo grado de institucionalidad, integrados por Estados con una fuerte diplomacia presidencialista y en el que la impronta dada por los respectivos gobiernos sería de suma importancia.
3. Regional y de la sociedad civil: se abordaría aquí el fenómeno de la internacionalización de los gobiernos subnacionales, la paradiplomacia y el rol de la sociedad civil. Todo esto representaría una diplomacia paralela que, en ocasiones, no pasa ni se coordina con el Estado.

De las dinámicas de trabajo

A partir de la definición de las mencionadas agendas como punto de partida, el diálogo entre todos los coordinadores permitió plantear algunas dinámicas de trabajo. Desde el subgrupo “Profundización de la gobernanza multinivel” se propuso realizar un foro virtual el 1 de marzo a través de la plataforma del GRIDALE, para lo que se contó con el apoyo operativo de Fernanda Caballero. Como material de base para los intercambios, desde la coordinación se puso a consideración un documento preliminar con consideraciones teórico-conceptuales respecto a la categoría gobernanza y cuya versión final se incluyó al comienzo del presente informe. Junto con la coordinadora del subgrupo se circularon, además, algunos artículos y trabajos

sobre las temáticas definidas en la agenda, a la vez que se redactaron algunas consignas a la manera de preguntas orientadoras del debate:

1. ¿Qué vamos a entender por Gobernanza? ¿Cuáles son sus particularidades en América Latina? (¿por subregiones y países?). ¿Cómo se vincula con la democracia, gobernabilidad y el regionalismo?
2. A nivel institucional: ¿cómo se manifiesta la crisis del multilateralismo? ¿Diferencias entre ellos? ¿Países líderes? ¿Cómo se vincula con el regionalismo del siglo XXI?
3. ¿Cuál es la participación de los actores no gubernamentales? ¿Qué cooperación hay entre ellos, con el Estado, lo local y lo regional?
4. ¿Cómo se manifiesta la Gobernanza a nivel subnacional? ¿Fronterizo? ¿Regiones? ¿Ciudades?

El foro se llevó adelante en la fecha programada con una duración de tres horas. La participación de los colegas tuvo características diferenciales: mientras algunos pudieron dar sus aportes de forma fluida, otros colegas tuvieron algunas limitaciones por razones tan diversas como los cortes de luz y electricidad, que impidieron a los colegas de Venezuela poder conectarse, pasando por cierto desconocimiento o inexperiencia respecto a las formas de acceso a la plataforma. Durante todo el foro se mantuvo un contacto fluido entre la coordinación del Grupo y del subgrupo, para ir monitoreando el proceso. Una vez finalizado el mismo, las coordinadoras realizaron una evaluación de la experiencia: más allá de los aspectos sustantivos sobre los que se intercambió, y que se reportan más adelante, se extrajeron algunas conclusiones en términos de funcionamiento del instrumento. Así, aunque el foro no funcionara de forma óptima, el experimento sí permitió un aprendizaje con respecto a la duración necesaria del foro para facilitar la conexión y participación de colegas radicados en diversos países y con distintos husos horarios.

A partir de esa experiencia y considerando los posibles puntos de intersección del trabajo de ambos subgrupos, se modificó la estrategia y se planteó la realización de un foro general para todo el Grupo 3. Teniendo en cuenta que el número efectivo de colegas activos lo ameritaba, se invitó a una

instancia conjunta otra vez a través de la plataforma de foros del GRIDALE, que se planificó para el 23 y 24 de abril, recurriendo nuevamente al apoyo operativo de Fernanda Caballero. También se circularon, de forma previa, insumos para la discusión y consignas definidas de manera conjunta por todos los coordinadores del Grupo y sus subgrupos, recogiendo aspectos planteados en el primer foro y agregando nuevas cuestiones para el debate:

1. ¿Qué entendemos por Gobernanza? ¿Cuáles son sus particularidades en América Latina (¿diferenciando por subregiones y países?). ¿Cómo se vincula con la democracia, gobernabilidad y el regionalismo?
2. A nivel institucional: ¿Cómo se manifiesta la crisis del multilateralismo? ¿Qué diferencias pueden constatarse en los diferentes regímenes multilaterales? ¿Qué países líderes podemos identificar?
3. ¿Cómo se vincula el multilateralismo con el regionalismo del siglo XXI? ¿Hasta qué punto las debilidades del sistema multilateral inciden en los procesos latinoamericanos de integración?
4. ¿Qué consecuencias tienen los conflictos armados de alcance global en la pérdida de relevancia de la región latinoamericana en la agenda global?
5. ¿Cómo afectan las dificultades que enfrenta la UE (casos Brexit, propuestas separatistas en varios países, ascenso del nacionalismo y de movimientos anti-europeístas) a la integración latinoamericana y a las perspectivas de la relación interregional?
6. En términos de gobernanza regional, ¿cuál es la participación de los actores no gubernamentales? ¿Qué cooperación hay entre ellos, con el Estado, lo local y lo regional?
7. ¿Cómo se manifiesta la gobernanza a nivel subnacional? ¿Fronterizo? ¿Regiones? ¿Ciudades?

Esta instancia del segundo foro también supuso una experiencia de la cual pueden extraerse algunas enseñanzas de carácter operativo, así como pudieron extraerse algunas conclusiones en materia de las temáticas del Grupo, que se detallarán en el acápite de resultados.

Respecto a lo operativo, puede concluirse que la idea de abrir el foro por dos días flexibilizó las posibilidades de participación de colegas que habían

estado limitados en el primer foro, aumentando los aportes que fluyeron de cara a los temas priorizados por los subgrupos. Sin embargo, la experiencia indica que aun contando con la orientación técnica por parte del equipo de GRIDALE, es necesario optimizar las posibilidades de conexión al foro. Por un lado, se hizo evidente que la toma de contacto con el instrumento representa un desafío para los participantes, que debieran redoblar esfuerzos para familiarizarse con la herramienta. Por otra parte, se sugiere revisar la estructuración de las categorías en las que se plantea el instrumento del foro para reducir su complejidad. Eventualmente, esto podría redundar en una mayor amigabilidad para los usuarios, facilitando el uso de un instrumento sumamente valioso y con un potencial interesante para apoyar las dinámicas de los grupos.

De los resultados de los foros 1 y 2

De los intercambios en los dos foros surgen algunos resultados que materializan las visiones de los participantes con respecto a las cuestiones planteadas para el debate y que se sistematizan a continuación:

Respecto a la conceptualización de Gobernanza en la discusión, Isabel Clemente propone partir de la definición aceptada generalmente de gobernanza global como conjunto de prácticas, acuerdos e instituciones internacionales que permiten establecer formas de manejo concertado de situaciones de crisis o problemas de la agenda global. Entre los factores que inciden en la acción de los Estados en formación de la agenda y en la arquitectura de organizaciones, se mencionan los siguientes:

1. Multipolaridad con la emergencia de nuevos centros de dinámica económica y formación de grupos de países.
2. Multiplicación de foros de diversa composición y agendas focalizadas en algunas áreas de políticas.
3. Coexistencia del sistema multilateral con mecanismos de diverso alcance (en términos de membresía) y diferentes grados de institucionalización y recursos: cumbres, grupos *ad hoc* organizados para abordar problemas de alcance coyuntural.

4. Diversidad de actores participantes desde Estados y organizaciones altamente estructurados hasta mecanismos informales. En ese contexto, los desafíos que se presentan a los actores de la gobernanza global (en particular a los Estados) incluyen: multiplicar actividades en diferentes niveles y organismos y diversificar estrategias según prioridades propias y condicionantes externas que emergen de la compleja arquitectura de la gobernanza global.

Respecto a la vinculación entre gobernanza e integración regional/regionalismo, algunos participantes, como Marleny Bustamante, entienden que la gobernanza es viable y capaz de producir sinergias favorables a los mencionados procesos regionales en escenarios de cooperación o escasamente conflictivos, pues se requiere la conjunción de actores (aportando ideas diferentes) que busquen la mejor forma de lograr objetivos específicos, que no necesariamente serán uniformes o similares, pero que sí tendrían cierta cercanía en su orientación. Por el contrario, en escenarios de conflicto o antagonismo como el actual (a nivel global, regionalmente e incluso nacional), para algunos participantes la gobernanza no pareciera ser el procedimiento o proceso más apropiado para explicar los cambios de políticas, objetivos, estrategias y planes de los actores en los distintos niveles pues no hay espacios de negociación para alcanzar consensos y avanzar acuerdos. De manera similar a lo que surge del debate entre realismo/intergubernamentalismo y liberalismo/funcionalismo/neofuncionalismo, la gobernanza puede ser vista como factible en momentos y escenarios de cooperación (neofuncionalismo) a la cual debería ofrecerse una alternativa para momentos de realismo.

Con respecto al panorama actual, Bustamante señala que los conflictos armados de alcance global forman parte del escenario de conflicto global en el que Latinoamérica está incluida. La creciente presencia de Hezbollah, los conflictos entre Israel y Palestina o entre Judíos y Musulmanes, y ahora entre cristianos y musulmanes (que antes eran si no completamente extraños a Latinoamérica, al menos no tan visibles) ahora son parte del ajedrez global y, además, con repercusiones y de conocimiento inmediato. Si a ello se suman los propios conflictos de la región, como narcotráfico, es evidente

que, aunque América Latina se mantenga fuera de los grandes conflictos armados, se ve afectado por las guerras y violencia globales. También se menciona de qué forma los intereses de potencias como Rusia, China e Irán han ganado creciente influencia en la región y solo la dejarán de lado si sus intereses en su entorno más cercano y preciado es amenazado.

En lo que hace a la conceptualización de la Gobernanza, participantes como Martha Ardila, señalan, también, que se trata de un concepto que toma fuerza y que se entiende de diversas maneras vinculándolo con la gobernabilidad y la interacción entre lo público y lo privado. La gobernanza multinivel incluye un nivel subnacional. Se menciona que, durante los últimos años, han venido aumentando los estudios sobre la internacionalización de los gobiernos subnacionales en la denominada paradiplomacia, que ejercen las regiones y las ciudades. En América Latina, en países como Argentina, Brasil y México, debido a sus constituciones, se observa una mayor internacionalización de las regiones. Colombia y Bogotá no escapan a ello, pese al poco interés de académicos y tomadores de decisiones por estudiar este tema. Esto podría representar una cuestión a abordar a futuro en el marco del Grupo.

Con respecto a las denominaciones asignadas al fenómeno de la paradiplomacia (o internacionalización de los gobiernos subnacionales), se mencionan categorías como: diplomacia local, internacionalización de los gobiernos subnacionales, cooperación internacional subnacional y gobernanza local. No obstante, se señala también que durante muchos años, la diplomacia ha sido considerada como una actividad exclusiva de los Estados o gobiernos centrales, ya que se creía que estos eran los únicos actores de las relaciones internacionales. Desde finales del siglo XX, nuevos actores fueron tomando fuerza como las regiones multinacionales, las organizaciones no gubernamentales (ONG), los empresarios que, en muchas ocasiones, desarrollan acciones internacionales sin tener en cuenta el Estado, ni a las instituciones gubernamentales que lo componen. Un aspecto que destaca Diego Hernández es la creciente importancia que, en los últimos años, ha ganado la vinculación que busca establecer con los niveles subnacionales de gobierno, un actor global de peso como China: por ejemplo, a través de su política de inversiones la estrategia OBOR (*One Belt One Road Initiative*)

conocida en español como la *Iniciativa del cinturón y ruta de la seda* se ha convertido en una forma operativa también en América Latina. Un ejemplo que se menciona en ese contexto, es la propuesta china de invertir en el puerto de La Paloma en Uruguay.

Al tematizar los temas de paradiplomacia relacionados con los tópicos de gobernanza/gobernabilidad se hace mención al texto de Miguel Santos Nieves (2010) que enfatiza lo heterogéneo del fenómeno de la paradiplomacia, identificando distintos tipos de paradiplomacia en lo que refiere a la participación de gobiernos subnacionales en organizaciones multilaterales. Esto implica diferentes impactos tanto para el sistema internacional como para la política exterior. Del artículo se rescatan algunas cuestiones, tales como el hecho de que las preocupaciones en torno a la naturaleza “disfuncional” de la paradiplomacia no estarían justificadas o al menos serían relativizadas por los hechos hoy en día. Algo así como una “naturalización” de la participación de otros niveles de gobierno en la proyección externa de los países. Esto se iría ligando a una de las dimensiones “clásicas” de la gobernanza: la articulación entre niveles. Por otra parte, en lo que hace a la otra dimensión “clásica” de la gobernanza, la participación, allí el espectro de actores no tradicionales en los nuevos formatos de paradiplomacia evidentemente varían de caso a caso, con implicancias diversas en términos de legitimidad y capacidad de influencia. El trabajo de Ardila (2009) sobre el caso colombiano es ilustrativo, por ejemplo, en lo que concierne a política exterior migratoria.

Como indica Bustamante, en definitiva, los actores no-gubernamentales que han ido apareciendo son los que tienen menor experiencia relativa comparada con los gobiernos y muchos de los espacios posibles han sido otorgados y no ganados, por lo que llegan a cubrirlos en un proceso de ensayo y error, pues no ha sido algo adquirido producto de la formación o el conocimiento de lo que deben hacer en esos espacios. Según esta visión, su capacidad de incidencia es muy limitada, ya que las ONG o la sociedad civil, tendrían escasa conciencia de sus opciones y oportunidades producto de una organización autónoma y libre, así como tampoco de las formas de participación que se abren mediante su participación organizada. De todas maneras, sí se admite que existe una gobernanza subnacional informal, especialmente en regiones fronterizas, en las que los habitantes de lado y

lado buscan asociarse o colaborarse para realizar determinadas actividades; algunas lícitas muchas ilícitas.

En lo tocante a la temática de la gobernabilidad mundial, algunos participantes como Diego Hernández plantean expresamente la necesidad de reflexionar sobre las formas de representación de América Latina en los organismos multilaterales especialmente relevantes tales como el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (CSNU) o el Banco Mundial (BM), entre otros. Surge allí una cuestión con respecto al status de los países que participan, ya que se entiende que dichos Estados evidentemente no son delegados de la región y tampoco actuarían como representantes de la misma, aunque se trata de posiciones que ocupan en su calidad de países latinoamericanos.

En ese marco, durante el debate algunos participantes plantean el interés en reflexionar sobre las posibles formas de efectuar un seguimiento a los países que participan a título individual (por ejemplo en el CSNU). En aquellos casos que se trate de una representación (por ejemplo en el BM), eventualmente se podría avanzar en la definición de un mecanismo de rendición de cuentas. Desde el punto de vista institucional también se plantean desafíos a resolver. Por ejemplo, el grupo de países latinoamericanos en la ONU tiene una bajísima institucionalidad. En relación con el tema CSNU, se trata de una situación que surge periódicamente: se mencionan aquí la solución *ad hoc* adoptada en el caso de la disputa entre Venezuela y Guatemala por la banca. También se hace mención del intento de Brasil por adelantar su retorno al CSNU, cambiando su turno con Honduras (justamente dos gobiernos cuestionados en su legitimidad democrática). Para algunos participantes se plantea la necesidad de concebir un mejor mecanismo, en el que eventualmente podría pensarse en la CELAC. Coinciendo con este planteamiento, Amalia Stuhldreher señala que la CELAC corporiza un esquema que integra a todos los países de América Latina y el Caribe. En ese sentido, actores internacionales de peso como la Unión Europea le reconocen una entidad significativa a través del proceso de cumbres interregionales. También es interesante mencionar la vinculación de la CELAC con China, que opta por dicha organización como interlocutor de la región. Por otra parte, en los temas que hacen a la integración regional y el desarrollo sostenible,

también es posible identificar algunas líneas de trabajo de la CELAC que se expresan por ejemplo en el Plan Estratégico 2017 (CELAC, 2017).

Siguiendo con la discusión sobre la articulación de posiciones conjuntas, se señala que, en el caso de los organismos en los que la banca es ocupada en representación de la región, la situación es más compleja. Se menciona como ejemplo el papel del representante argentino-uruguayo al momento de votar el préstamo del BM para financiar la instalación de la planta de procesamiento de celulosa. Se menciona aquí que son varias temáticas la región no está resolviendo adecuadamente en lo tocante a comenzar a mostrar capacidad de coordinación autónoma. Se trataría de un caso típico en el que los problemas del regionalismo latinoamericano se cruzan con los problemas de la gobernabilidad mundial. El momento actual obligaría a pensar nuevas dinámicas, normas y aprendizajes institucionales, por lo que se sugiere que podría elaborarse un *policy paper* sobre el tema.

Finalmente, puede rescatarse una última preocupación planteada por Isabel Clemente respecto a de qué forma puede incidir el conocimiento informado producido en la Academia en propuestas para la gobernanza global. Dicho planteamiento podría constituir un hilo conductor para todas las temáticas abordadas por el Grupo y constituye uno de los factores centrales de la propuesta del GRIDALE como tal.

Conclusiones: perspectivas y proyección a futuro

Llegados al momento actual y dados los desafíos contemporáneos cabe plantearse el interrogante con respecto a en qué medida los procesos de integración regional implican, en la actualidad, vectores de acción conjunta que permitan la superación de los rezagos propios de la condición de subdesarrollo, a través de la profundización de la gobernanza multinivel y que, a la vez, impliquen un aporte a la mejora de la gobernabilidad mundial.

Aunque de forma genérica se asuma que las dinámicas integracionistas pueden promover el desarrollo sostenible en forma general, no puede decirse que, de forma automática, se conviertan en hitos específicos en el camino hacia el cumplimiento de los diferentes ODS. Aún después de más de dos años desde el lanzamiento de los ODS, no puede decirse que exista un

conocimiento generalizado del alcance de las metas y, menos aún, puede hablarse de empoderamiento por parte de todos los actores e instituciones que eventualmente pudieran estar involucradas en el cumplimiento de los objetivos.

Asociado con esto, y más allá de estos aspectos de difusión y formación, es necesario, por otra parte, un esfuerzo en cuanto a la adecuación de las agendas de los distintos organismos de todos los niveles (internacionales, regionales, nacionales y subnacionales) de cara a la consecución de los ODS. Como ya se mencionó, los ODS no deberían ser visualizados como el nuevo fetiche del desarrollo, sino como posibles hojas de ruta que ayudan a visualizar los desafíos que fueron identificados como cruciales. En ese contexto, cada territorio debería estar en condiciones de hacer el esfuerzo de adecuación a las demandas específicas que deben enfatizarse según los casos, en los que los ODS podrían dar orientaciones, añadiendo racionalidad al accionar de instituciones y actores y permitiendo sinergias en donde sea posible. El aporte de las políticas nacionales aquí será clave, ya que en esas instancias se marcan rumbos y perspectivas para todo el país, que luego adquieren forma y se plasman con características diferenciales según las características y posibilidades de los diferentes territorios. Se plantea, sin embargo, el interrogante acerca de la capacidad de los esquemas regionales para articular propuestas y convertirse en vectores para el cumplimiento de las metas planteadas por los 17 objetivos. Como impulso para dicha reflexión es posible remitirse al esquema desarrollado por CEPAL.

Sin embargo, considerando el contexto actual, y como señala Bitar (2016), en la gran mayoría de los países de la región, el diseño de políticas se adapta a tendencias de corto plazo, con una fuerte orientación en el mercado y prescindiendo, en muchos casos, de programas estructurales que incrementen la productividad, la igualdad y la participación. Aun considerando sus avances en materias tales como la gestión eficiente de las finanzas públicas y la macroeconomía o el fortalecimiento de la institucionalidad democrática en muchos países, también es evidente que existen rezagos en cuanto a la visión estratégica necesaria para la formulación e implementación de políticas públicas. A esto se suma el hecho de que para explorar los futuros posibles de América Latina no bastan las perspectivas nacionales, siendo,

además, necesario una proyección de largo plazo, en la que los esfuerzos de reforzar la capacidad de prospectiva de la región pueden jugar un rol importante. Puede, así, postularse la necesidad de desarrollar la inteligencia anticipatoria a nivel regional, en ese sentido, se podría pensar en intensificar el uso de metodologías de prospección de escenarios futuros, incorporando la incertidumbre como dato de la realidad, haciendo un seguimiento de las principales tendencias mundiales y estudiando acontecimientos de escasa probabilidad, pero de alto impacto en caso de ocurrencia.

Siguiendo a la escuela francesa de los estudios prospectivos, puede decirse que éstos constituyen, ante todo, una reflexión para aclarar la acción presente a la luz de futuros posibles y deseables. Tratándose de un abordaje transdisciplinario, se caracteriza por una visión global y sistémica en la que los actores y las variables de análisis pueden desempeñar un papel clave en la construcción de un futuro siempre abierto en el que los determinismos no impidan la determinación de apropiárselo (Godet y Durance, 2011). En ese sentido, puede considerarse un abordaje compatible con la conceptualización de gobernanza que se adoptó para el trabajo del Grupo 3 y sus dos subgrupos y que podría aportar una perspectiva para la reflexión hacia el mediano y largo plazo, más allá de las coyunturas actuales, que también deben ser analizadas. Concretamente, la esencia misma de la prospectiva radica en la capacidad de discernir detrás de lo ‘visible’, los factores que condicionan realmente el cambio. Asociado a esto, resulta crucial preguntarse acerca de la validez de la permanencia (Massé, 1959). Esto resulta relevante en un contexto global que, como ya se señaló, en el presente se caracteriza por la inestabilidad y el cambio.

En relación con los elementos de la permanencia, debe subrayarse la importancia de la consideración en perspectiva histórica del vínculo entre integración y desarrollo, ya que ofrece algunos elementos importantes a la hora de pensar la proyección a futuro de la región. Al respecto, como postulan Arocena y Caetano (2011) desde un punto de encuentro entre la prospectiva y la historia, el problema de la renovación consistiría en forjar lo nuevo con los metales más nobles de la tradición. En palabras de los autores: la historia bien puede ser el laboratorio por antonomasia de la reflexión prospectiva.

En ese sentido, la historia de la integración latinoamericana denota en diferentes etapas diversos grados respecto al esfuerzo de anticiparse al futuro, haciendo énfasis en estrategias planificación, que ya se hiciera presente fuertemente en los inicios de la propuesta cepalina. El ritmo de los cambios del nuevo siglo parece imponer nuevos desafíos para la capacidad de anticipación, en el que los ejercicios de prospectiva ofrezcan un campo de reflexión y acción propicio.

En América Latina, ya desde la década de los 90, se han dado esfuerzos diversos para crear redes y realizar estudios prospectivos, ligados originariamente a la ciencia y tecnología, que luego ampliaron su la paleta temática. Durante las dos últimas décadas se han realizado diversos esfuerzos prospectivos a nivel nacional¹, aunque no se registran todavía avances sustantivos, salvo en casos como el Brasil, Colombia y Perú. Dado que los compromisos con los ODS ejercerán nuevas presiones sobre los gobiernos de la región, existen nuevas oportunidades para llevar adelante estudios prospectivos que dialoguen con las políticas públicas (Bitar 2016). A nivel regional, en el marco de la CEPAL son significativos los trabajos realizados por el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) y de su equipo de prospectiva, cuyo hilo conductor es prestar apoyo a la

1 Como ejemplo pueden mencionarse aquí planes de desarrollo o visiones de futuro tales como "Argentina 2016: Política y Estrategia Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial" (Argentina, 2004); "Vision for Belize by the Year 2030" (Bélice, 2010); "Visión para el 2025 (Camino hacia el Vivir Bien" (Bolivia, 2012); "Brasil 2022 Tres Tiempos" (Brasil, 2010); Visión Colombia II: Centenario 2019" (Colombia 2005); "Proyecto Bicentenario: Objeto, Metas e Indicadores de Desarrollo para la Costa Rica del 2021); "Programa de desarrollo 2013 (construcción)" (Cuba, 2015); "Visión 2021" y "Visión 2035" (Ecuador, 2013 y 2015); "Apuestas estratégicas 2024" (El Salvador, 2009); K'atun Nuestra Guatemala 2032" (Guatemala, 2014); "La Visión de País 2010-2038" (Honduras, 2010); "Vision 2030 Jamaica-National Development-Plan" (Jamaica, 2012); "Visión México 2030" (México, 2007); "Visión Nacional 2020" (Panamá, 1999); "Plan Nacional de Desarrollo: construyendo el Paraguay del 2030" (Paraguay, 2011); "Plan Bicentenario: el Perú hacia el 2021" (Perú, 2011); "Estrategia Nacional de Desarrollo 2030" (República Dominicana 2012); Saint Lucia National Vision Plan (Santa Lucía 2008); "The New Policy Agenda 2014-2021" (Trinidad y Tobago, 2014) (Máttar, 2015).

gestión y políticas públicas para el desarrollo de los países de la región. Por su parte, también otras instituciones como el BID y el Atlantic Council apoyaron estudios recientes en materia de prospectiva a nivel regional (Marczak y Engelke, 2016).

A partir de diversos estudios, resulta evidente que una de las fuerzas mayores de cambio y desestabilización del escenario internacional actual es la emergencia de una economía basada en el conocimiento científico y movilizada por la innovación técnico-productiva (Arocena y Caetano 2011), en la que tanto su alcance como sus impactos están marcados por la asimetría geográfica y social. Aunque dicho fenómeno se plasma en algunos lugares, y en otros no, afecta de una manera u otra a todos, ofreciendo beneficios, pero determinando, al mismo tiempo, formas nuevas y diversas de exclusión. Esto tiene implicaciones concretas para una región como América Latina, marcada por su propia historia de desigualdad y por déficits de gobernanza en la actualidad.

Frente al desafío de pensar la proyección a futuro de la región, incluyendo las dimensiones de la integración regional y del desarrollo humano sustentable, los estudios prospectivos pueden representar un aporte importante para fortalecer la cooperación entre Estados y hacia el interior de los mismos. Más allá de los avances a nivel nacional, resulta indispensable la articulación a nivel regional, optimizando el instrumentario integracionista. Esto representaría una contribución importante tanto para la gobernanza ‘hacia adentro’ como ‘hacia afuera’ y podría coadyuvar a la implementación de los ODS. Se trata, en definitiva, de impulsar y habilitar cambios orientados a mejorar las condiciones de la vida de los seres humanos, considerando expresamente la dimensión de la sostenibilidad del modelo con las necesidades de las generaciones futuras.

Referencias

- Ardila, M. (2009). Actores no gubernamentales y política exterior. A propósito del sector académico y el diseño de la política exterior migratoria colombiana. *Colombia Internacional*, 69 108-123.

- Ardila, M. (2015). La Alianza del Pacífico y su importancia estratégica. *Pensamiento Propio*, 42, 243-262.
- Arocena, R. y Caetano, G. (2011). País de aprendizaje solidario: ¿un futuro posible para el Uruguay en el mundo del siglo XXI? En R. Arocena y G. Caetano, (Coord.), *La aventura uruguaya. ¿Naises es más que naises?* (pp. 7-22). Montevideo: Editorial Sudamericana Uruguaya.
- Ayllón, B. (2015). La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC): Diálogo político, concertación diplomática y gobernanza regional. *Pensamiento Propio*, 42, 215-242.
- Ayuso, A. (2016). Bilateralismo, interregionalismo y enfoque global: dilemas de la UE frente a América Latina y el Caribe. En G. Morlano Cruz (Comp.), *La Unión Europea en América Latina y el Caribe. Lógicas y políticas de un actor global* (pp. 101-131). Bogotá: Universidad Sergio Arboleda.
- Baert, F., Scaramagli, T. y F. Söderbaum (Eds.) (2014).
- Baldwin, R. (2011). 21st Century Regionalism: Filling the Gap between 21st century Trade and 20th Century Trade Rules. En: Staff Working Paper ERSD-2011-08. World Trade Organization.
- Bitar, S. (2016). *Las tendencias mundiales y el futuro de América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Bizzozero, L. (2009). Integración regional en el Cono Sur 1980-2007. Mercosur como respuesta estratégica. En A. Guerra Borges (Ed.), *Fin de época: de la integración tradicional al regionalismo estratégico. México: Siglo XXI*.
- Bizzozero, L. (2011a). América Latina a inicios de la segunda década del siglo XXI: entre el regionalismo estratégico y la regionalización fragmentada. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 54(1), 29-43.
- Bizzozero, L. (2011b). Aportes del Mercosur al regionalismo y a la teoría política de la integración

- regional: Una mirada desde los veinte años del proceso. *Meridiano. Instituto Brasileiro de Relações Internacionais*, 12(125), 4-10.
- Boaventura de Sousa, S. (2005). A crítica da governação neoliberal: O Fórum Social Mundial como política e legalidade cosmopolita subalterna. *Revista crítica de ciencias sociaias*, 72, 7-44.
- Bouzas, R. (2017). El regionalismo en América Latina y el Caribe: ¿qué hay de nuevo? *Revista Estudios Internacionales*, 49, 65-88.
- Briceño, J. (2006). Regionalismo estratégico e interregionalismo en las relaciones externas del Mercosur. *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*, 12(15), 28-42.
- Briceño, J. (2015). ¿Gobernanza regional o soft balancing de 'Estados revolucionarios'? El discurso y la práctica del ALBA. *Pensamiento Propio*, 42, 163-194.
- Cerny, P. (1999). Globalization, governance and complexity. En A. Prakash y J. Hart (Eds.), *Globalization and Governance* (pp. 182-212). Nueva York: Routledge.
- Carmona, R. (2006). *Nuevas formas de gobierno y gestión pública en el escenario local: elementos y perspectivas para el estímulo de procesos concertados de desarrollo*. Buenos Aires: Universidad Nacional General Sarmiento. Recuperado de: http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/CARMONA_El_desarrollo_local_como_desafio_politico.pdf
- Castells, M. (1997). *La era de la información. Economía, sociedad y cultura. (vol. 1): la sociedad red*. Madrid: Alianza Editorial.
- CELAC (2017). *Plan Estratégico 2017*. Recuperado el 23 de abril de 2018 de: http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_CELAC/PLANAC.2017ESP.pdf
- Commission on Global Governance. (1995). *Our Global Neighbourhood*. Nueva York: Oxford University Press.
- Clemente, I. (2016). Interregionalismo e inserción internacional de

- América Latina. En N. Mellado (Ed.), *Latinoamérica: inserción global e integración regional* (pp. 73-90). Córdoba: Ediciones Lerner.
- Del Arenal, C. (2008). Mundialización, creciente interdependencia y globalización en las relaciones internacionales. Recuperado de: <https://bit.ly/2KxHMG0>
- Farinós Dasi, J. (2008). Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda. *Boletín de la A.G.E.*, 46, 11-32.
- French-Davis, R. (2017). Globalización económica y desarrollo nacional: evolución y algunos desafíos actuales. *Revista Estudios Internacionales*, 49, 89-112.
- Garzón, J. (2015). Latin American Regionalism in a Multipolar World. *EUI Working Papers RSCAS* 2015/23.
- Garzón, J. y D. Nolte (2018). The New Minilateralism in Regional Economic Governance: Crossregionalism and the Pacific Alliance. En P. Riggiorzi y C. Wyld, *Handbook of South American Governance* (pp. 173-189). Londres: Routledge.
- Gardini, G. L. y Malamud, A. (2014). Debunking Interregionalism: Concepts, types and Critique—With a Transatlantic Focus. *Atlantic Future Working Paper* 38.
- Giacalone, R. (2015). El orden regional sudamericano en la segunda década del siglo XXI ¿conflicto o negociación?. En N. Mellado (Coord.), *Estrategias de inserción internacional e integración latinoamericana en el siglo XXI* (pp. 55-77). Córdoba, Lerner Editora.
- Godet, M. y Durance, P. (2011). *La prospectiva estratégica para las empresas y los territorios*. Recuperado de: <https://administracion.uexternado.edu.co/matdi/clap/La%20prospectiva%20estrategica.pdf>.
- Grabendorff, W. (2015). La gobernanza regional en América Latina: Condicionamientos y

- limitaciones. *Pensamiento Propio*, 42, pp. 9-29.
- GRIDALE (2017). Documento constitutivo del grupo de reflexión sobre integración y desarrollo en América Latina y Europa. Mayo 2017.
- Guerra Borges, A. (2009). *Fin de época: de la integración tradicional al regionalismo estratégico. México: Siglo XXI.*
- Guerrieri, P. y Falautano, I. (2000). Global Regionalism: Trends and Perspectives. En P. Guerrieri y H. E. Scharrer (Eds.), *Global Governance, Regionalism and the International Economy. HWWA Studies of the Hamburg Institute of International Economics in Cooperation with Istituto Affari Internazionali (IAI)* (pp. 11-36). Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Hettne, B. (2002). El nuevo regionalismo y el retorno de lo político. *Comercio Exterior*, 52(11), 954-965.
- Hirst, P. y Thompson, G. (1996). *Globalization in Question. The International Economy and the Possibilities of Governance*. Cambridge: Polity Press.
- Hirst, P. y Thompson, G. (1999a). The Tyranny of Globalisation: Myth or Reality? En F. Buellens (Ed.), *Globalisation and The National-State* (pp. 139-178). Antwerp: Edward Elmar Publishing.
- Hufty, M. (2007). L'objet 'gouvernance'. En M. Hufty et al., *Jeux de gouvernance. Regards et réflexions sur en concept* (pp. 13-28). Paris: Karthala.
- Knight, W. A. (2000). *A Changing United Nations. Multilateral Evolution and the Quest for Global Governance*. Nueva York: Basingstoke Palgrave.
- Kooiman, J. (2003). *Governing as Governance*. Londres: Sage.
- Link, W. (1998). *Die Neuordnung der Weltpolitik. Grundprobleme globaler Politik an der Schwelle zum 21. Jahrhundert*. Berlín: Verlag C.H. Beck.
- Magri, A. (2016). Una relación causal poco contemplada: el desarrollo

- local y el desarrollo transfronterizo en Uruguay. En E. Mazzei (Ed.), *Las sociedades fronterizas: visiones y reflexiones*. Montevideo: UDELAR, CCI, CEF.
- Malamud, A. (2015). Presidentialist Decision Making in Latin American Foreign Policy. Examples from Regional Integration Processes. En J. Domínguez y A. Covarrubias, *Routledge Handbook of Latin America in the World* (pp. 112-123). Nueva York: Routledge.
- Marczak, J. y Engelke, P. (2016). América Latina y el Caribe 2030: escenarios futuros. BID. Atlantic Council.
- Massé, P. (1959). Prévision et prospective. En G. Berger, J. Bourbon-Busset y P. Massé. *De la Prospective. Textes fondamentaux de la prospective française. 1955-1966*. París: L'Harmattan.
- Máttar, J. (2015). Prospectiva, Planificación y la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible en América. Recuperado de: <https://archivo.cepal.org/pdfs/GuiaProspectiva/MattarCongresoSAAP2015.pdf>
- Latina y el Caribe (14 de agosto de 2015). Presentación realizada en XII Congreso de Ciencia Política. Universidad Nacional de Cuyo. Facultad de Ciencias Sociales. Centro de Estudios Prospectivos. Recuperado el 24 de abril de 2018 de: <http://archivo.cepal.org/pdfs/GuiaProspectiva/MattarCongresoSAAP2015.pdf>.
- Mayntz, R. (2000). Nuevos desafíos de la teoría de *Governance*. Recuperado de: http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:qfHnUFWJYcoJ:cv.uoc.edu/UOC/a/moduls/90/90_426/web/nwin/m1/lecturaso/lectura7.doc+&cd=5&hl=es&ct=clnk&gl=co
- Messner, D. y Nuscheler, F. (1996). Global Governance. Herausforderungen an die deutsche Politik an der Schwelle zum 21. Jahrhundert. *Policy Paper*. Stiftung Entwicklung und Frieden.
- Messner, D. y Nuscheler, F. (1999). Strukturen und Trends der Weltpolitik. En I. Hauchler, D. Messner y F. Nuscheler, *Globale Trends 2000. Fakten. Analysen. Prognosen*. Stiftung Entwicklung und Frieden.

- und Frieden (pp. 371-397). Frankfurt: Fischer Taschenverlag.
- Moncayo, E. (2002). Nuevos enfoques teóricos, evolución de las política regionales e impacto territorial de la globalización. *Serie gestión pública No. 27*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Mürle, H. (1998). Global Governance. Literaturbericht und Forschungsfragen. INEP Report, Heft 32.
- Nolte, D. (2014). *Latin America's New Regional Architecture: A Cooperative or Segmented Regional Governance Complex?*. EUI Working Papers RSCAS 2014/89.
- Peña, F. (2015a). Future Global and Regional Governance: A View from the Deep South. En S. E. Moreira (Ed.), *Global Governance. Crossed Perceptions* (pp. 293-313). Brasilia: Fundação Alexandre de Gusmão.
- Peña, F. (2015b). Regional Integration in Latin America: The Strategy of “Convergence in Diversity” and the Relations between Mercosur and the Pacific Alliance. En J. Roy (Ed.), *A New Atlantic Community: The European Union, the US and Latin America* (pp. 189-198). Miami: European Union Center.
- Peña, F. (2017). América Latina en un mundo incierto y turbulento: impacto sobre las estrategias de integración regional. *Revista Estudios Internacionales*, 49, 113-124.
- Riggiozzi, P. (2012). Reconstructing Regionalism: What Does Development Have to Do With It? En P. Riggiozzi y D. Tussie (Eds.), *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism. The Case of Latin America. United Nations University Series on Regionalism* (Vol. 4) (pp. 17-39). Nueva York: Springer.
- Riggiozzi, P. y Wylde, C. (2018). *Handbook of South American Governance*. Londres: Routledge.
- Rodrik, D. (2011). *The Globalization Paradox. Democracy and the Future of Global Economy*. Nueva York: W.W. Norton.
- Rosenau, J. y Czempiel, O. E. (1992). *Governance without Governance: Order and Change in World*

- Politics*. Cambridge: University Press.
- Rüland, J. (1996). *The Asia-Europe Meeting (ASEM): Towards a New Euro-Asian Relationship?* Rostocker Informationen zu Politik und Verwaltung, Heft 5. Universität Rostock.
- Rüland, J., Hänggi, H. y Roloff, R. (2006). *Interregionalism and International Relations: A Stepping Stone to Global Governance?* Londres: Routledge.
- Rüland, J. Schucher, G. y Storz, C. (2008). *Asian-European Relations: Building Blocks for Global Governance?* Londres: Routledge.
- Sanahuja, J. A. (2007). Regionalismo e integración en América Latina: balance y perspectivas. *Pensamiento iberoamericano*, 0, 75-206.
- Sanahuja, J. A. (2009). Del 'regionalismo abierto' al 'regionalismo post-liberal'. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina. *En Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe*, No. 7 (pp. 12-54), Buenos Aires: CRIES.
- Neves, M. S. (2010). Paradiplomacy, Knowledge Regions and the Consolidation of «Soft Power». *JANUS.NET e-journal of International Relations*, 1. Recuperado el 23/4/2018 de: <http://observare.ual.pt/janus.net/en/previous-issues/61-english-en/vol-1,-n-%C2%BArautumn-2010/articles/35-paradiplomacy-knowledge-regions-and-the-consolidation-of-qsoftpowerq>
- Schirm, S. (1999). *Globale Märkte, nationale Politik und regionale Kooperation in Europa und den Amerikas*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Sending, O. J. y Neumann, I. (2006). Governance to Governmentality: Analyzing NGOs, States, and Power. *International Studies Quarterly*, 50, 651-672.
- Stuhldreher, A. (2016). Gobernanza global y regionalismo latinoamericano: desafíos para el desarrollo humano sostenible. Una mirada desde Uruguay. En N. Mellado, (Ed.), *Latinoamérica:*

- inserción global e integración regional* (pp. 17-34). Córdoba: Ediciones Lerner.
- Stuhldreher, A. (2017). Implicaciones de la reconfiguración del orden regional latinoamericano: ¿hacia más y mejor desarrollo? En N. Mellado (Coord. y Ed.) y J. C. Fernández Saca (Ed.), *Desafíos para el regionalismo latinoamericano en el contexto del siglo XXI* (pp. 77-95). El Salvador: Editorial Delgado.
- Tussie, D. (2009). Latin America: Contrasting Motivations or Regional Projects. *Review of International Studies*, 35, 169-188.
- Wendt, A. (1992). Anarchy is What States Make of it: The Social Construction of Power Politics. *International Organization*, 46(2), 391-426.
- Wendt, A. (1994). Collective Identity Formation and the International State. *American Political Science Review*, 88(2), 384-396.
- Wiesenthal, H. (1999). “Globalisierung als Epochenbruch - Maximaldimensionen eines Nichtnullsummenspiels”. En G. Schmidt y R. Trinczek (Ed.), *Ökonomische und soziale Herausforderungen am Ende des zwanzigsten Jahrhunderts* (pp. 503-533). Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

Documento grupo de trabajo 4 Coordinadora Noemí Mellado

El marco multilateral como herramienta esencial de la integración de alc en un sistema multipolar

Introducción

Las actividades del grupo se desarrollaron dentro de los marcos documentales de “Algunas reflexiones iniciales para la construcción del grupo” (enero de 2017) y del “Constitutivo del Grupo de Reflexión sobre Integración y Desarrollo de América Latina y Europa (GRIDALE, mayo de 2017)”. En efecto, el primer documento rezaba: América Latina y el Caribe deben revisar las condiciones geopolíticas de su relacionamiento mundial con el propósito de un mejor aprovechamiento y posicionamiento en el sistema internacional de un mundo que es a la vez multipolar, globalizado y transnacionalizado [...] teniendo como trasfondo la negociación multilate-

ral, donde se obtendrían mejores resultados del trabajo mancomunado de los países en desarrollo en defensa de sus intereses, ante las posibilidades de conflicto entre normativas multilaterales obligatorias y las múltiples nuevas reglas de juego negociadas a nivel regional o bilateral, en las que se disminuyen las condiciones de negociación que el mundo en desarrollo puede consolidar en la escena mundial bajo el liderazgo de naciones emergentes (GRIDALE, 2017b).

En cuanto al segundo, considera que los propósitos asociativos y mancomunados de la integración, tienen como elemento esencial a la multilateralidad como herramienta analítica para pensar el regionalismo, a partir del multilateralismo como elemento central de la concepción misma de la integración, dada la tendencia actual de alejamiento y desconocimiento de lo grupal para pasar a propugnar relacionamientos de tipo bilateral que contribuyen al debilitamiento de la integración (GRIDALE, 2017a).

Asimismo, se señalan como ventajas del multilateralismo:

- a). Permite desarrollar un aspecto esencial de la integración: la puesta en común de objetivos y aspiraciones, pues va más allá de los intereses nacionales o bilaterales, para aunar esfuerzos detrás de reglas de juego universal, donde los países en desarrollo cuentan con mejores condiciones de negociación.
- b). Facilita además la consideración de reformas institucionales a la gobernabilidad mundial, en contextos de negociación más participativos, en lugar de instituciones que responden a posiciones cerradas, neo nacionalistas.
- c). Da respuesta a los avances tecnológicos que han vuelto el mundo interdependiente e interconectado, donde lo lógico hoy es conectarse, trabajar en la conectividad mundial, no aislarse, encerrarse, construir muros y barreras, que desperdician las oportunidades de trabajar en redes mundiales.

Conforme al documento constitutivo se evidencia un debilitamiento de las negociaciones en el marco multilateral para dar paso a la generalización de negociaciones regionales y bilaterales que reducen las condiciones favorables a alcanzar de parte de los países en desarrollo. Por tanto, es necesario que la

integración latinoamericana y del Caribe replantea mecanismos de refuerzo de lo multilateral como entorno adecuado para adelantar una inserción mundial, estableciendo prioridades y estrategias de su relacionamiento con un sistema multipolar de “múltiples subsistemas internacionales” (Peña, 2010) a los que se puede tener acceso. En la inserción mundial de América Latina se debe considerar “una variable desarrollada en décadas recientes del proceso globalizador, y es el interregionalismo caracterizado por acuerdos entre grupos establecidos, principalmente acuerdos Norte – Sur” (GRIDALE, 2017a).

En función de las consideraciones referenciadas se establecieron como subgrupos, a saber: “Marco multilateral para las negociaciones de integración de ALC” y “Otras alternativas de inserción internacional del regionalismo de ALC”. El primero, coordinado por Catherine Ortiz Morales y el segundo, por Juan Carlos Fernández Saca. Por lo tanto, el informe general refiere a las actividades grupales y a las desarrolladas en los subgrupos producto del aporte individual de sus coordinadores, como también de sus integrantes a los que se les agradece en esta instancia. Primero se presentan algunas consideraciones teóricas-conceptuales con respecto a las categorías centrales de cada uno de ellos, esto es, “multilateralismo”-“regionalismo”, para luego dar lugar a las consideraciones metodológicas que se definieran y, por último, las reflexiones finales en su proyección futura.

Quiero expresar mi agradecimiento y el de los colegas que me acompañan en el trabajo en equipo a Edgar Vieira, coordinador de GRIDALE, y a todos aquellos que de alguna forma colaboraron en los documentos que estamos presentando. Sin su aporte no hubiera sido posible llegar al menos a desarrollar este informe grupal y el colectivo de los subgrupos. Al mismo tiempo, se los convoca a continuar con el esfuerzo que implica su participación y, para aquellos que integran el grupo y que todavía no se incorporaron a las actividades, se los invita a participar de esta cruzada académica en procura de los objetivos compartidos de GRIDALE.

Consideraciones teórico-conceptuales de partida

En este punto se efectúa un sintético recorrido teórico conceptual con respecto a las categorías centrales: “multilateralismo” y “regionalismo”, sin

pretender que el mismo sea exhaustivo, dado que existe una extensa bibliografía sobre estas. Asimismo, esta sección se ve complementada por el *policy paper* titulado “Multilateralismo y regionalismo: tensiones y sinergias en un orden multipolar” cuya autoría es de Catherine Ortiz Morales y Carlos Alberto Chaves García, que expondrán en el “Primer congreso latinoamericano de integración regional y desarrollo sostenible”. En el trabajo referenciado, los autores tratan con un mayor nivel de profundidad las categorías identificadas. En esta instancia, únicamente se pretende un acercamiento conceptual a las mismas, con el fin de enmarcar teóricamente las actividades del grupo.

Entre el multilateralismo y el regionalismo

El estudio del multilateralismo ha sido fuertemente influenciado por los teóricos estadounidenses y europeos producto de la preocupación por lograr acuerdos y resolver problemas (Sánchez, 2017). Este autor, referenciándose en Amitav Acharya (2005), considera que el multilateralismo, luego de la segunda guerra mundial, “fue fundamental en la difusión de normas europeas de soberanía, influyó en la distribución de poder en el orden mundial, debilitó el uso de la fuerza y facilitó el accionar de nuevos actores descolonizados del momento” (Sánchez, 2017, p.4).

A partir de mediados de los años ochenta, y afectado por los cambios en el escenario internacional a consecuencia de las transformaciones políticas, económicas y culturales, se objetan los paradigmas que habían dominado el estudio de las relaciones internacionales desde el realismo, neorrealismo, interdependencia compleja e institucionalismo neoliberal.

Con el final de la guerra fría y el ascenso de nuevos actores comenzó a desafiarse el *status quo* de las organizaciones multilaterales clásicas, así en lo político la ONU, en lo financiero el BM, en lo comercial el GATT y en cuanto al sistema de pagos internacional el FMI. Dicha perspectiva crítica (neo-marxista y constructivista) postula constituir un “nuevo multilateralismo”. Sin embargo, la conclusión de la Ronda Uruguay y la creación de la OMC en 1994, marcaron el apogeo del entusiasmo con el potencial del multilateralismo como modo de regulación del sistema de comercio internacional. De

forma similar, se interpretó el lanzamiento de la ronda de negociaciones comerciales multilaterales en Doha, en el 2001, denominada como Ronda del Desarrollo (Bouzas, 2017).

Las perspectivas críticas partieron de la premisa que “el conocimiento es una construcción históricamente determinada, no divorciada del tiempo y del espacio” (Camargo, 2000, p. 65) y que “las percepciones sobre el mundo tienen sus raíces en la nación, clases sociales, condición de dominación o de subordinación y otros factores, es decir, no surgen de una posición neutral del sujeto frente a una realidad objetiva, sino que reflejan intereses y objetivos sociales pre-existentes” (Camargo, citando a Payne/Gamble, 1996).

Al evaluar el multilateralismo consideraron que la forma en la que se presentaba era inadecuada para representar la totalidad de las fuerzas que eran capaces de impulsar cambios estructurales en el orden internacional. Así, se incorporaron al debate dos aspectos interrelacionados: la institucionalización y la regulación del orden establecido y, el ámbito en que se dan las interacciones para la transformación del orden existente (Camargo, 2000). De este modo, surgieron nuevos estudios y enfoques apoyados en una percepción más diversificada y dinámica del funcionamiento de las organizaciones internacionales y de los acuerdos multilaterales.

En este marco, Robert Keohane (1990) (citado por Sanchez, 2017) define el multilateralismo como “la práctica de coordinar políticas nacionales en grupos de tres o más Estados” (p.371) y centra su interés en las “instituciones multilaterales”, las que considera como: “acuerdos multilaterales con clases de reglas persistentes, que se distinguen de otras formas de multilateralismo, como encuentros *ad hoc* y de corto tiempo para resolver problemas particulares” (pp. 732-733).

Por su parte John Ruggie (1992), siguiendo una misma línea, sostiene que conceptualmente refiere “a la coordinación de las relaciones entre tres o más Estados de acuerdo con ciertos principios” (p. 566), principios generalizados de conducta, los cuales son los ordenadores de las instituciones y tienen dos características: la indivisibilidad entre sus miembros y que los casos exitosos generan, en términos de Keohane, la “reciprocidad difusa” (Sanchez, 2017).

En la actualidad, Giacalone (2016) sostiene que, en relaciones internacionales, el multilateralismo alude a la actividad institucionalizada y conjunta

de varios países en torno a una cuestión específica, lo que determina como base un acuerdo formal. Estas tres definiciones destacan, por un lado, la dimensión cuantitativa del concepto (tres o más Estados) y, por otro, la dimensión cualitativa, la que apunta al cumplimiento de los “principios que lo promueven” (Giacalone, 2016), reglas persistentes, en términos de Keoane, y “principios generalizados” de conducta, según Ruggie. Esta es la perspectiva que se ha adoptado de común acuerdo entre los coordinadores para los fines de los estudios en los subgrupos.

Con respecto al regionalismo, su significación no es unívoca, aunque se ha aportado a su conceptualización desde diferentes perspectivas. Los críticos lo definen como un conjunto de procedimientos y prácticas que se desarrollan en el plano regional, destinados a coordinar, de manera articulada y no jerárquica, cuestiones políticas, económicas y sociales, antes adscritas al ámbito del Estado nacional (Camargo, 2000). La autora, siguiendo a Hurrel, indica que el regionalismo de la década de los noventa expresa tanto el fin de la bipolaridad estratégica como la evolución del sistema económico global.

Su conceptualización remite a Hurrel (1995), que lo define en función de la tendencia de los gobiernos a establecer asociaciones voluntarias a través de acuerdos e instituciones regionales. Según Bernal Meza (2009) sus dimensiones son más amplias. Considera a la integración económica como una de sus manifestaciones, sin embargo, para el autor, el regionalismo es comprensivo de la política exterior y las relaciones internacionales. Guevara-Borges (2008) lo define como la propensión a crear regiones integradas. Malamud (2011), en cambio, muchas veces lo equipara con la integración regional. Otros resaltan los aspectos comunes y, en este sentido, Kakowicz (1999) lo percibe como un “proceso” a desarrollarse en una determinada región por el cual diferentes tipos de actores (estados, instituciones regionales, organizaciones sociales u otros actores no-estatales) avanzan en el sentido de compartir normas y valores. Soderbaum (2003) lo percibe en función de las ideas, identidades e ideologías respecto a un “proyecto” regional dirigido por los Estados y, Arenal (2001), si bien admite ese concepto, resalta los diversos alcances y objetivos (concertación política y económica, cooperación y procesos de integración). En esta línea, Ortiz Morales (2015), en consonancia con Ibañez (2000), alude “al proyecto” que engloba las iniciativas

políticas de representantes gubernamentales con el fin de estrechar la cooperación política y económica entre Estados y actores de una misma región.

Pese a las contribuciones de los diversos autores sobre el tema persiste la ambigüedad respecto al concepto y su uso terminológico (Díaz Nieto, 2010; Murillo Zamora, 2004). Con el fin de saldar esa imprecisión conceptual sobre el término, este último autor lo define como disposición explícita de crear acuerdos e instituciones regionales. Se suman a esta vaguedad, los intentos de conceptualizar el multilateralismo latinoamericano. Algunos (Legler y Santa Cruz, 2011; Serbin, 2010) se basan en las identidades comunes, valores tradicionales compartidos o la aspiración de la unión política y la integración regional; aunque Sanahuja (2006) sostiene la inexistencia de identidad común al caracterizar el regionalismo latinoamericano al que identifica como ligero, disperso y elitista. Ligero porque cree más eficaz el marco intergubernamental que las instituciones fuertes y la supranacionalidad; disperso porque se negocia en muchos frentes a la vez y, elitista, porque no tiene apoyo de la población ni identidad común. Sin embargo, sostiene, la literatura “reconoce un patrón de multilateralismo latinoamericano, lo diferencia de la integración económica basada en el modelo europeo, como es el caso de la Comunidad Andina de Naciones –CAN–, Sistema de Integración Centroamericana –SICA– y Mercosur” (Giacalone, 2016, p. 8).

En la época en que se readaptan algunos procesos (GA en CAN y MCCA en el SICA) o generan otros (Mercosur y G3), existía cierto consenso en cuanto a que este regionalismo era diferente al de los años sesenta (en un contexto de la Guerra Fría y de bipolaridad), enmarcados en el modelo de desarrollo de la industrialización sustitutiva y la concepción económica estructuralista de la CEPAL. En efecto, el “regionalismo abierto” surge como eje articulador de la respuesta a la globalización económica (De la Reza, 2003, citado por Clemente, 2016, p. 297) y a los requerimientos de competitividad que exigían las tendencias internacionales de ese entonces en cuanto a la “liberalización de mercados e integración global” (Camargo, 2000). Conforme a Clemente, el mismo es la expresión de la convergencia entre globalización y regionalismo, al tiempo que marca la ruptura con las modalidades de integración regional del período 1950-1960.

En ese período, los procesos de integración eran congruentes con las figuras de la unión aduanera y la zona de libre comercio como excepciones a la cláusula de la nación más favorecida consagrada en el GATT. Además, se caracterizaron por instrumentar aranceles más altos, por fijar excepciones a la liberalización, reservas y políticas sectoriales, protegiendo a los mercados de las exportaciones de los países desarrollados con el fin de reducir las presiones propias del desarrollo hacia adentro (Mellado, 2007). Algunos autores lo han llamado regionalismo defensivo frente al abierto u ofensivo, acuñado por la CEPAL, caracterizando al primero por su carácter cerrado y excluyente, frente al segundo, que permite múltiples relaciones interregionales (Cienfuegos Mateo, 2006).

A partir de la década de los ochenta EE. UU. cambió su posición en cuanto a la defensa del multilateralismo y la no discriminación consagrada en el GATT, adoptando una actitud pragmática entre el sistema multilateral y un esquema de regionalismo abierto como política activa unilateral (Mellado, 2009). Es, en ese entonces, que comenzó a firmar acuerdos preferenciales en contraposición a su postura de rechazo con respecto al desarrollo de políticas comerciales por mecanismos paralelos al multilateralismo. Producto de esto fue la iniciativa para el Caribe (1983) y el acuerdo con Canadá (1988).

El fin de la Guerra Fría significó el colapso del regionalismo hegemónico que desarrolló EE. UU. durante su vigencia (Hettne, 1994, citado por Briceño Ruiz, 2006). El cambio en la estrategia comercial de ese país, al pasar del énfasis en el multilateralismo, a una posición más ecléctica que incorpora al regionalismo en el menú de opciones de su política comercial, según Bouzas (2017), “no fue un sustituto de su accionar en el plano multilateral, sino un instrumento complementario” (p.74) orientado a sentar precedentes y modificar el *statu quo* multilateral. Esto es lo que se denomina un “regionalismo estratégico”. Su rasgo es el uso “estratégico” del regionalismo como instrumento para diseñar reglas que puedan eventualmente convertirse en patrones globales. Desde esta perspectiva, ese regionalismo de mediados de la década de los ochenta se caracteriza por: a) la emergencia de una modalidad de acuerdos preferenciales con objetivos “estratégicos”; b) el papel clave que jugó EE. UU., en ese entonces, con respecto a la difusión de ese tipo de arreglos, que fue consistente con la agenda de “intereses ofensivos” de la

diplomacia norteamericana en el plano multilateral y hacia áreas como el comercio de servicios, la protección de la propiedad intelectual, el tratamiento de la inversión, la política de competencia, las compras gubernamentales (Bouzas, 2017).

El inicio del siglo XXI fue acompañado por profundos cuestionamientos a los efectos socio-económicos que las reformas neoliberales habían causado en la región, convirtiendo al mercado regional en un área de expansión del comercio y las finanzas de las economías desarrolladas en donde el “regionalismo estratégico” (Briceño, 2006; Sanahuja, 2007; Bizzózero, 2014) adquirió un papel primordial como respuesta de los Estados al proceso de mundialización y asociado al agotamiento del modelo anterior.

También se objetó al multilateralismo en sus diversos niveles: comercial, político y financiero, siendo los portadores de estas apreciaciones las movilizaciones sociales y los gobiernos de entonces –Hugo Chávez en Venezuela (1999); Néstor Kirchner en Argentina (2003); Lula da Silva en Brasil (2002), Tabaré Vázquez en Uruguay (2004), Evo Morales en Bolivia (2006), Rafael Correa en Ecuador (2007), Daniel Ortega en Nicaragua (2007), Fernando Lugo en Paraguay (2008) y Mauricio Funes en El Salvador (2009)– los que, desarrollaron un discurso confrontativo sobre la base ideológica de un “nacionalismo económico” (Turcotte, 2008) o “nuevas izquierdas” (Rodríguez Garavito-Barret y Chávez, 2005), permitiendo no sólo el resurgimiento del nacionalismo en lo económico, sino la politización de las agendas externas de los países orientadas a fortalecer el eje Sur-Sur (Mellado, 2017).

Para Mellado (2017) existe consenso académico con respecto a que el regionalismo latinoamericano, posterior al “regionalismo abierto”, si bien configura una nueva etapa, su denominación no tiene anuencia en la literatura especializada sobre el tema. Algunos autores (Klaveren, 2012) lo consideran un “regionalismo heterodoxo” por su mayor pragmatismo en relación con las experiencias anteriores de integración y la superposición de diversas vías de acción. Bizzózero (2014) sostiene que estamos frente a un regionalismo “estratégico y continental” impulsado preferentemente por Brasil; para Bernal Mezza (2014) conforma un verdadero “modelo sudamericano”; Diana Tussie y Pablo Trucco (2010) lo denominan “regionalismo poscomercial” por su énfasis en superar los factores que están detrás de estos procesos y

no sólo su dimensión comercial. Riggiorozzi (2012) lo califica de “poshegemónico”, al desafiar los patrones tradicionales de comercio y la hegemonía estadounidense. Por último, los que lo diferencian del abierto lo designan como “posliberal” (Chacón, 2004; Motta Veiga y Sandra Rios, 2007; Sana-huja, 2009; Serbin-Martinez-Ramazini, 2012).

Baldwin (2011) lo denomina “regionalismo del siglo XXI”, teniendo en cuenta el impacto de las transformaciones tecnológicas en la reestructuración global de los procesos productivos. Este regionalismo posibilita explotar la fragmentación geográfica del proceso productivo alentada por la revolución de las tecnologías de información. Para aprovechar el impacto tecnológico sobre la organización territorial de la producción, era necesario no sólo reducir la protección en frontera, sino también armonizar las regulaciones nacionales y eliminar aquellos obstáculos que aumentaran el costo de hacer negocios internacionales, además de limitar la movilidad como el acceso de la inversión, así se convertía en “una respuesta regulatoria a un imperativo tecno productivo” (Bouzas, 2017, p. 68).

Bouzas (2017) critica esta posición, pese a reconocer la importancia que Baldwin le asignó a los contenidos cualitativos de los acuerdos y los temas de naturaleza regulatoria. Aduce que las transformaciones tecnológicas fueron de poca o ninguna influencia en algunos casos, particularmente en América Latina y el Caribe. Sobre esta base resalta que la multiplicación de acuerdos en la región, en las dos últimas décadas, parece ser más consistente con la hipótesis del “regionalismo estratégico”. Ya sea en “la forma de acuerdos Norte-Sur (firmados luego del TLCAN) característicos de esa modalidad de regionalismo, o de acuerdos entre países de la región (como fue el caso del Mercosur), las consideraciones “estratégicas” (y reactivas) estima que jugaron un papel clave” (Bouzas, 2017, p. 81). Si bien, las demandas planteadas por el progreso técnico y su impacto sobre la organización de la producción son condiciones necesarias para el establecimiento de nuevos marcos regulatorios, no son suficientes. El desarrollo e implantación de nuevos marcos regulatorios, a través de acuerdos internacionales, afirma, es el resultado de la acción política.

Sánchez (2017) asocia el surgimiento del nuevo multilateralismo con el ascenso de líderes de izquierda en la región quienes manejaron un discurso

antiestadounidense y crítico del neoliberalismo. Tampoco desconoce el rol de Brasil y su proyecto de sudamericanización para fortalecer su liderazgo y blindar a la región de interferencias extranjeras. Precisamente, la afinidad política entre estos líderes facilitó la creación de la CSN luego conocida como la UNASUR, el ALBA y la CELAC, como organizaciones de carácter intergubernamental con el fin de facilitar la concertación y el diálogo político. Según el autor, fueron creadas para superar las dificultades de los viejos esquemas de integración latinoamericanos concentrados en la integración económica.

En cambio, Giacalone (2016) manifiesta que “los argumentos sobre la existencia de gobiernos de izquierda, no alcanzan por sí solos para explicar los distintos procesos” (p. 19). Brasil y Venezuela se apoyaron en los recursos que generó el boom de las exportaciones de *commodities* (petróleo y soja, 2003-2008). Sin embargo,

los dos gobiernos desarrollaron instrumentos de política exterior con objetivos distintos. ALBA es una alianza política defensiva con elementos ideológicos comunes. Su accionar político se basa en la defensa de su permanencia en el poder y de obstaculizar a otros actores regionales. A diferencia de Brasil a quien el MERCOSUR le sirvió para que surgiera como poder regional. (Giacalone, 2016, p. 20).

Una vez alcanzada cierta visibilidad y reconocimiento internacional, el gobierno promovió sus intereses nacionales, antes que los regionales, en el ámbito global. De este modo, la emergencia de Brasil como poder regional no representó un cambio de poder global para el regionalismo suramericano, dado que ese país limitó la institucionalización del Mercosur y la UNASUR para no verse constreñido por el resto de sus integrantes. En estos casos, las regiones se vuelven instrumentos de las políticas exteriores de poderes regionales que protegen y expanden sus intereses en la región y fuera de ella. La autora llama la atención sobre las debilidades en las distintas conceptualizaciones en el tratamiento del multilateralismo latinoamericano. Ellas derivan de incluir en ese concepto a “todos los acuerdos entre tres o más miembros”, ponderando la dimensión cuantitativa de la definición, tales

como UNASUR o CELAC e incluso el ALBA, que tienen diferentes lógicas a los acuerdos de integración. Sin demeritar los aspectos cuantitativos que son importantes, enfatiza los alcances cualitativos del concepto. En este sentido, destaca (Giacalone, 2016) el cumplimiento de los principios que lo promueven y, si no hay cumplimiento, que “contribuyan a prevenir la inestabilidad y el conflicto entre Estados” (Serbin, 2010, citado por Giacalone, 2016, p. 2). Los principios que lo promueven son los “principios generalizados de conducta” en términos de John Ruggie.

Giacalone (2016) reconoce que un marco analítico propio del multilateralismo latinoamericano adquiere validez si consigue “explicar la realidad regional”. En consecuencia, si bien la literatura contribuyó a realizar aportes trascendentales, los mismos conviven con “interpretaciones parciales, confusas y superficiales abriendo un espacio para futuras reflexiones” (p. 23).

El interregionalismo y su debate

El concepto de interregionalismo tampoco tiene consenso terminológico y se lo menciona indistintamente como interregionalismo, nuevo interregionalismo, relaciones interregionales, transregionalismo, cooperación interregional, interacción interregional, diálogo interregional, entre otras. El fenómeno como objeto de estudio es nuevo, lo que justifica la ambivalencia terminológica y la escasez de estudios (Rüland, 2002; Gilson, 2002; Grugel, 2004; Söderbaum, 2003).

José Briceño Ruiz (2006) afirma que su estudio es reciente en la teoría de la integración, como consecuencia de la aparición de ese fenómeno en las relaciones internacionales, en gran medida resultado del creciente rol político y económico desempeñado por macro-regiones. Su origen se remonta a la década de los años setenta, en un contexto de Guerra Fría. En ese entonces la CE comenzó a promover las relaciones con otras regiones, incluyendo América Latina, tendiente a ampliar su papel internacional y, con ello, sus competencias y su influencia externa (Sanahuja, 2004).

Fueron los cambios en el sistema internacional de los años noventa que propiciaron el auge del interregionalismo y que este adoptara nuevas formas. Como afirma Sanahuja (2004), en el mundo “triádico” de la Posguerra Fría,

libre de los alineamientos estratégicos de la etapa anterior, como parte de la dinámica de los procesos de globalización y regionalización en torno a los ejes de poder mundial (Estados Unidos, la Unión Europea y Japón), el nuevo regionalismo emerge como estrategia para mejorar la inserción internacional de los actores estatales y no estatales, incluyendo la empresa privada. Sin embargo, la expansión del capitalismo ha favorecido el surgimiento de nuevos polos dinámicos de crecimiento como China, India, Rusia, cuestionando la vigencia de los centros hegemónicos de posguerra. Por tanto el concepto se redefinió en función de las transformaciones en la estructura del poder mundial (Hänggi, 1999).

El nuevo regionalismo como proceso (Briceño Ruiz, 2006) se desarrolla en dos niveles al mismo tiempo: intrarregional e interregional. El primero responde a la lógica de bloques económicos basados en la cercanía geográfica. El segundo es aquel que existe entre esquemas de integración y países que no presentan contigüidad geográfica. Su conceptualización ha sido compleja. Para Doctor (2005) fue adoptado como respuesta “extrovertida y liberalizadora” a la globalización y a la interdependencia de la economía mundial y se define como “el estrechamiento institucionalizado de las relaciones entre dos bloques regionales” (p. 18). En el mismo sentido, Hanggi (2006), citado por Diaz Nieto (2010), considera que el interregionalismo es una respuesta frente a los retos de un mundo cada vez más globalizado y a la vez regionalizado, que supera los límites del llamado Estado nación. Julie Gilson (2005) lo define como la interacción de una región con otra y Björn Hettne (2003) se refiere a un tipo institucionalizado de relación entre macro-regiones.

Haangi (2006) señala que existen diversos enfoques del fenómeno, al punto que distingue: el realismo que apunta a la dinámica de las rivalidades regionales; el institucionalista liberal que examina los esfuerzos cooperativos para controlar la interdependencia compleja y, por último, el constructivista, centrado en la formación de identidades por medio de la interacción interregional. Dadas sus particularidades y complejidad el autor concluye que resulta útil en el análisis combinar las distintas posiciones.

A lo largo de su evolución, las relaciones interregionales adoptaron diferentes formas y fueron analizadas por varios autores, por lo tanto, el

interregionalismo **sólo** describe una categoría o un tipo (en el sentido weberiano del término). Al respecto, Rüland (2002, citado por Díaz Nieto, 2010) distingue dos clases: por un lado, el “bilateral”, con un débil grado de institucionalización, que se caracteriza por ser relaciones de grupo con un mayor o menor número de encuentros, sobre temas relacionados con la cooperación en materias específicas como el comercio o el medioambiente. Díaz Nieto destaca que este tipo de vinculación se dio en la década de los años setenta encuadrada en el viejo regionalismo tales como las relaciones de la UE con Asean, APEC. Por otro, el “transregionalismo”, que implica la pertenencia a un mismo círculo en un esquema de vinculación difuso que no siempre debe responder a la pertenencia a una organización regional. Alude a aquellos Estados que se incorporan a organizaciones regionales que, a su vez, están representadas en foros más amplios, sin que ello implique que los primeros pasen a formar parte de manera automática de dichos foros.

Hettne (2003) difiere con Rüland y visualiza el “transregionalismo” como una forma de encarar las relaciones entre regiones, basada en un nivel bajo de institucionalización, a diferencia del “interregionalismo”, que se caracterizaría por una vinculación institucional mayor, generando una relación de carácter más formal con consecuencias a largo plazo en el esquema mundial. Incorpora a su análisis un tercer tipo el “multiregionalismo” que indica una forma de regionalizar el orden mundial, que puede ser o no real, pues se identifica con el final de un proceso. Para Díaz Nieto (2010) las tres formas, con diferentes niveles de la “interregionalidad”, serán vistas por el autor como una especie de camino conducente a la regionalización del mundo.

Por su parte, Hanggi (2006, citado por Díaz Nieto, 2010) distingue también tres tipos de relaciones interregionales:

- a). Relaciones grupo a grupo, en el marco de referencia del viejo regionalismo, establecen un diálogo político, regular e institucionalizado entre grupos regionales, como señala Sanahuja (2004), tales como el diálogo institucionalizado UE-CAN y UE-Mercosur. Con la llegada del “nuevo regionalismo”, ese diálogo se extendió a otras regiones (entre ellas Latinoamérica y el Este Asiático) en una “estrategia radial” de acuerdos con un amplio número de países o grupos de países.

- b). Acuerdos birregionales y transregionales generados en el contexto de la denominada Tríada y se ha extendido a otras regiones del mundo. En este tipo de iniciativas, los países se incorporan a título individual, esto es, comprenden a Estados que pueden ser parte o no de grupos regionales, pero incluso si perteneciesen a un esquema regional actúan por cuenta propia. Afirma Sanahuja (2004) que este tipo de vinculación, principalmente económica, se materializa a través de reuniones de alto nivel (Cumbres de Jefes de Estado) así como en programas de cooperación. Suelen tener un matiz económico, aunque se incluyen temas relacionados con la política, la seguridad o el medio ambiente, tal como las Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno Unión Europea-América Latina y el Caribe (por sus siglas UE-ALC), o también el llamado Foro de Cooperación Asia-Pacífico (APEC).
- c). Relaciones entre grupos regionales y potencias individuales. Sería una forma híbrida cercana a las relaciones interregionales cuando una determinada potencia tiene cierto poder o es dominante en un contexto regional tal como UE-Méjico. En la práctica, se suele establecer una relación triangular entre el grupo regional, el país en cuestión y el grupo al que pertenece este último (Sanahuja, 2004).

En este sentido, y coincidente con los tipos anteriores, María Cecilia Olivet (2005) referencia los procesos descritos, las relaciones “interregionales”, comprensivas de los diálogos entre grupos de países, que ya forman parte de un proceso de integración regional, esto es, entre dos bloques plenamente integrados como UE-Mercosur; las relaciones “transregionales”, que abarcan las relaciones entre numerosos países que actúan en forma individual en un esquema de diálogo común; y las relaciones “híbridas”, comprendiendo aquellas entre un grupo regional y países individuales como ASEAN-China, aunque muchos consideran que esta es una categoría más confusa y compleja. A diferencia de las anteriores, las relaciones interregionales no triádicas son un fenómeno reciente, con un menor grado de institucionalización (Rüland, 2002; Briceño Ruiz, 2006) sin que haya tenido una atención especial por la doctrina.

Olivet (2005) establece como funciones propias de las relaciones interregionales: equilibrar, crear instituciones, racionalizar, acordar agendas y construir identidades. Los países y regiones buscan equilibrar determinadas situaciones de poder que se dan cuando hay cambios en la ecuación de poder de la Tríada. Esta es la única función que realmente explica por qué surgen este tipo de relaciones y contribuyen a la gobernanza global. Asimismo, contribuyen al proceso de institucionalización de las relaciones internacionales y fortalecen la institucionalización del grupo. Los foros inter e intra regionales facilitan las discusiones. Por último, la participación en procesos interregionales fortalece la identidad de las regiones involucradas.

Giacalone (2008) aduce que la función de equilibrio no es relevante en los regionalismos no triádicos y, en este aspecto, la teoría tiene limitaciones al intentar explicar el surgimiento del interregionalismo no triádico, aunque se distinguen del anterior por el alcance de la capacidad de los actores y la calidad institucional. Los no triádicos no pueden incidir en el sistema internacional. De esta suerte los países y regiones periféricos no tienen la capacidad de influir de manera alguna en la estructura de la gobernabilidad global. De allí que la función de diversificación es específica de los casos de interregionalismo periférico ya que los países y regiones tienen la necesidad de la diversificación política y económica de sus relaciones exteriores y de integrarse a la estructura de esa gobernanza.

En este sentido, y vinculado con la diversificación económica, para Halperín (2009) existe un margen de maniobra por parte de los países periféricos que deberían aprovechar para obtener garantías de cooperación de los países desarrollados con los que se negocien o renegocien acuerdos. Menciona como una de las alternativas a las previsiones sobre cooperación, las cuales deberán atarse a las preferencias comerciales y económicas que puedan obtenerse, ya que los países desarrollados, cuando negocian con países en desarrollo, desvinculan cuidadosamente las acciones de cooperación técnica y financiera de las preferencias que les otorgan.

Precisamente, dada la relación asimétrica entre ambas categorías de países, cabe suponer que las acciones de cooperación deberían, ante todo, promover las actividades productivas y la comercialización de bienes originados en los países en desarrollo beneficiarios de las preferencias y con vistas al acceso

a los mercados de los países desarrollados otorgantes de la cooperación, en las condiciones preferenciales fijadas por los mismos acuerdos (Halperin, 2009).

En tal sentido, Halperin (2010) propone atar la cooperación técnica y financiera a las preferencias comerciales. De este modo, “tendrían que aplicarse los recursos de cooperación a la creación o aumento de la capacidad para producir y exportar bienes y servicios que cumplan con los estándares de inocuidad, calidad, seguridad y cuidado del medio ambiente requeridos por los países de importación” (p. 10). Asimismo, el acceso real a dichos mercados tendría que ser garantizado toda vez que los procesos productivos localizados en los países periféricos beneficiados por la cooperación hubiesen cumplido con los recaudos previstos por ella. Así se consumará la verdadera y única “asociación” aceptable, aproximando las condiciones de producción locales a los parámetros aceptados en el plano global.

Consideraciones metodológicas

De la conformación del Grupo y subgrupos

El grupo 4 pasó por varias dificultades en cuanto a su conformación, que consumió un tiempo considerable, y solo hasta marzo del año en curso se pudo superar dicho problema, definiendo sus integrantes: Mag. Catherine Ortiz Morales, docente investigadora de la Universidad de San Buenaventura de Colombia, para coordinar el subgrupo 1 –“Marco multilateral para las negociaciones de integración de ALC” – y el Mag. Juan Carlos Fernández Saca, Decano de la Facultad de Posgrado y Educación Continua de la Universidad Dr. José M. Delgado de El Salvador, como coordinador del subgrupo 2 –“Otras alternativas de inserción internacional del regionalismo de ALC”–.

Desde que asumió la coordinación (en octubre de 2017), se trató de interesar de manera activa a los integrantes del grupo, conforme a sus intereses, en la identificación de las temáticas a abordar en cada uno, para la definición de las respectivas agendas de trabajo. Como producto de ello el subgrupo 2 tuvo una respuesta positiva y adquirió una dinámica propia, a diferencia del subgrupo 1 que, pese a realizarse dos convocatorias, muy pocos mostraron

su interés y participaron en el trabajo conjunto. No obstante, a nivel general la respuesta no fue conforme se esperaba, teniendo en cuenta la cantidad de interesados de las actividades de GRIDALE. Esta circunstancia que comunicó al coordinador general, Edgar Vieira, en oportunidad de su visita y reunión con los académicos e investigadores del Instituto de Integración Latinoamericana de la Universidad Nacional de La Plata. Quiero destacar que entre los coordinadores se creó una muy buena relación de confianza mutua, de colaboración y cordialidad esenciales para el trabajo grupal.

La agenda de investigación

En función del contexto definido en el documento constitutivo de GRIDALE, para los diversos Grupos se diseñó, en términos generales, la agenda de investigación de cada uno de los subgrupos de la que se da cuenta a continuación. No obstante, cada coordinador profundizará particularmente en cada uno de ellos, complementando este informe:

Marco multilateral para las negociaciones de integración de ALC

El objeto de estudio es el sistema multilateral de comercio internacional –OMC-. Se abordará desde dos niveles de análisis: global y regional. El primero, en términos de amenazas y oportunidades, y el segundo, en términos de debilidades y fortalezas. Los ejes temáticos identificados son:

- a). El multilateralismo y el debilitamiento del sistema institucionalizado de comercio (OMC).
- b). La integración multilateral latinoamericana.
- c). Reformas al sistema multilateral.

Otras alternativas de inserción internacional del regionalismo de ALC

El objeto de estudio es el regionalismo de ALC. Se trabajará en dos niveles: regional y nacional, en términos de debilidades y fortalezas. Ejes temáticos:

- a). Formas de inserción internacional: diagnóstico e identificación de fortalezas y debilidades.
- b). Estudios de caso: Alianza del Pacífico, Mercosur y SICA.
- c). Impactos en la inserción internacional de los países integrantes.

Estado de situación de los subgrupos

Subgrupo 1. En esta etapa desarrolló su actividad científica con la colaboración activa de la informante y la coordinadora del subgrupo. Se recibieron aportes y propuestas particulares para el trabajo del Dr. Marcelo Halperin de la UNLP y aportes bibliográficos particulares del Dr. Fabio Sánchez y generales del Dr. Félix Peña de la UNTREF por medio de su boletín mensual.

Presentaron *policy paper* para el “I Congreso latinoamericano de integración regional y desarrollo sostenible”: Sergio Caballero (Universidad de Deusto, Bilbao, España) “Regionalismo latinoamericano y multilateralismo: divergencias, desafíos y potencialidades”; Catherine Ortiz Morales y Carlos A. Chávez García (Universidad de San Buenaventura, Bogotá, Colombia) “Multilateralismo y regionalismo: tensiones y sinergias en un orden multipolar”; y Félix Peña (Universidad Nacional Tres de Febrero, Buenos Aires, Argentina) “Un aporte al debate sobre globalización, integración regional y multilateralismo”.

Subgrupo 2. Desarrollaron sus actividades con la colaboración activa de la Dra. Rita Giacalone de la ULA, permitiendo definir los objetivos de la agenda de investigación, así como la metodología a aplicar. Varios de sus integrantes identificaron su interés temático, lo que permitió delimitar los estudios de caso (Mercosur, SICA, AP). Sin embargo, no fue posible elaborar un documento colectivo, el informe que presentará su coordinador fue producto de sus aportes personales y de Rita Gajate de la UNLP. También contribuyó al mismo las distintas ponencias presentadas para el congreso referenciado.

Presentó *policy paper* para el “I Congreso latinoamericano de integración regional y desarrollo sostenible”: Juan Carlos Fernández Saca (Universidad José Matías Delgado, El Salvador) “Estrategias de inserción internacional de los países centroamericanos”. Ponencias: Alain Fairlie, Pontificia

Universidad Católica del Perú (A.P); Camilla Silva Gerardello, Centro Universitario Moura Lacerda (Mercosur); Geneviéve Marchini, Universidad de Guadalajara (AP); Gisela da Silva Guevara, Universidad Externado de Colombia (AP); Juan C. Fernández Saca, Universidad Dr. José Matías Delgado (SICA); Rita Gajate, Universidad Nacional de La Plata (Mercosur); Elizabeth Vargas García, Universidad de Guadalajara (AP); María del Carmen Vega Ramírez, Universidad de Guadalajara (AP).

Algunas reflexiones en proyección futura

Frente a la escasa participación de los integrantes en el trabajo conjunto, los resultados obtenidos tienen un carácter preliminar. Se pudieron identificar amenazas y oportunidades del multilateralismo comercial, debilidades y fortalezas de la integración multilateral latinoamericana y, debilidades y fortalezas de las estrategias de inserción internacional de los bloques Alianza del Pacífico, Mercosur y SICA, en el marco de los trabajos desarrollados.

En la actualidad nos encontramos en una etapa de redefinición del contexto global y regional, producto de una conjunción de factores. En el orden global, se destacan como factores geoeconómicos y geopolíticos de mayor incidencia sobre el regionalismo de ALC: la posible paralización de las negociaciones de mega-acuerdos regionales, el avance del proteccionismo, el retorno a los nacionalismos, la ascensión del presidente Donald Trump en EE. UU., el debilitamiento de la UE como actor internacional y del sistema multilateral de comercio, el incremento de conflictos internacionales, configurando un cuadro de inseguridad global. A nivel regional, resaltan los efectos tardíos de la crisis económica internacional, las iniciativas de renegociación de acuerdos vigentes como el TLCAN, la crisis política en países relevantes como Brasil, Perú y Venezuela, y la retracción internacional de Brasil, los que agudizan la incertidumbre en su proyección futura de las relaciones económicas internacionales y plantean desafíos en términos de estrategias regionales.

En este contexto, se proponen dos alternativas a someter a consideración como generadores del debate y futuros trabajos. Por un lado, el Dr. Félix Peña (2018) formula dos interrogantes clave, que se interrelacionan: ¿cuáles

son los rediseños al sistema multilateral del comercio internacional y a sus reglas, que puedan ser más relevantes en las perspectivas de los países de la región, especialmente, teniendo en cuenta sus estrategias de inserción comercial en el plano global, los requerimientos de sus propios procesos de integración regional, y los de sus respectivos procesos de desarrollo económico y social? ¿En qué aspectos del rediseño podría articularse posiciones con otros países miembros de la OMC? De este modo, se podría abrir así una nueva etapa de rediseño del sistema y de sus reglas, basada en el reconocimiento por parte de todos los miembros de la OMC, que instituciones y reglas son necesarias para una gobernanza comercial global eficaz y, en especial, para garantizar condiciones que contemplen la realidad de las asimetrías económicas y de las diferencias de poder relativo entre las naciones.

Por otro, el Dr. Marcelo Halperin (2017) sugiere que, sobre la base de aceptación del estado de fragmentación e incertidumbre como constantes en las relaciones económicas internacionales, el trabajo intelectual en la periferia tendría que prestar especial atención al desarrollo de conocimientos para minimizar los efectos adversos de aquel estado de fragmentación-incertidumbre con respecto a los sistemas económicos y sociales establecidos en la misma periferia. Por ejemplo: tratamiento de las asimetrías en tratados de libre comercio de última generación celebrados con países desarrollados, temas relativos a la “reserva de integración” en los compromisos de integración económica subregional y tratados de libre comercio de última generación entre países de la región. También propone analizar las políticas económicas y comerciales comprometidas por los países de la región a través de disposiciones o cláusulas en diversas esferas internacionales y que, por su propia índole, tengan el efecto, actual o potencial de inhibir o al menos desalentar ostensiblemente, la integración económica regional y subregional en cualquiera de los formatos previstos multilateralmente como el Acuerdo AMUMA, TISA, etc. Tendiente a aportar datos que puedan servir a los gobiernos latinoamericanos para agudizar la mirada cuando suscriben instrumentos internacionales y a los negociadores.

Referencias

- Acharya, A. (2005). *Multilateralism, Sovereignty and Normative Change in World Politics*. Singapore: Institute of Defence and Strategic Studies, Nanyang Technological University. Working Papers Series.
- Arenal, C. (2001). *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.
- Baldwin, R. (2011). 21st Century Regionalism: Filling the Gap between 21st century Trade and 20th Century Trade Rules. En: Staff Working Paper ERSD-2011-08. World Trade Organization.
- Bernal Meza, R. (2009). El regionalismo: conceptos, paradigmas y procesos en el sistema mundial contemporáneo. *Aportes para la Integración Latinoamericana, Instituto de Integración Latinoamericana*, 15(21), 1-29.
- Bizzozero, L. (2014). La política exterior de Brasil hacia América Latinas: del regionalismo abierto al continental. En R. Bernal Meza y L. Bizzózero (Eds.), *La política internacional de Brasil: de la región al mundo* (pp.57-78), Montevideo: Ediciones Cruz del Sur.
- Bouzas, R. (2017). El regionalismo en América Latina y el Caribe: ¿qué hay de nuevo? *Estudios Internacionales* (pp.65-88). Instituto de Estudios Internacionales - Universidad de Chile.
- Briceño Ruiz, J. (2006). Regionalismo estratégico e interregionalismo en las relaciones externas del Mercosur. *Aportes para la Integración Latinoamericana*, 12(15), 30-45.
- Camargo, S. (2000). Orden mundial, multilateralismo, regionalismo. Perspectivas clásicas y perspectivas críticas. En F. Rojas (Ed.), *Multilateralismo: Perspectivas latinoamericanas* (pp. 55-76). Caracas: Nueva Sociedad y FLACSO Chile. Disponible en:

- <http://www.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/50794.pdf>
- Clemente, I. (2016). Interregionalismo e inserción internacional de América Latina. En N. B. Mellado, Latinoamérica: inserción Global e Integración Regional (pp. 73-90). *Córdoba: Editorial Lerner.*
- Cienfuegos Mateo, M. (2006). *Las Relaciones entre la Comunidad Andina y el Mercado Común del Sur ¿Una asociación (in)viable?* En: Europa Retos e Incógnitas. Curso de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria–Gasteiz 2005, Vitoria: Servicio Editorial Universidad del País Vasco, España.
- Chacón, J. (2004). *Integración suramericana: un paso hacia el posneoliberalismo.* Centro de Investigación sobre Inversión y Comercio, CEICOM, Observatorio del Sur. Disponible en: <http://www.ceicomobservatoriodelsur.org>
- De la Reza, G. A. (2003). El regionalismo abierto en el hemisferio occidental. *Análisis económico*, 18(37), 297-312.
- Díaz Nieto, M. P. (2010). Perspectivas del nuevo regionalismo latinoamericano desde el enfoque de los acuerdos sur-norte: análisis de la experiencia mexicana. Tesis doctoral. Madrid: Universidad Complutense de Madrid. Disponible en: <http://eprints.ucm.es/12075/1/T32683.pdf>
- Doctor, M. (2005). Razones para la firma de un acuerdo de cooperación entre la Unión Europea y el Mercosur: el papel del comercio y de la inversión. *Revista sobre Fronteras e Integración*, 10(19), 17-28.
- Giacalone, R. (2016). Conceptualización y marco analítico explicativo del multilateralismo latinoamericano. OASIS, (24), 7-25. <https://doi.org/10.18601/16577558.n24.02>
- Giacalone, R. (Ed.) (2008). *La Integración sudamericana: un complejo proceso inconcluso.* Mérida: Universidad de los Andes.
- Gilson, J. (2005). New Interregionalism. The EU and East Asia. *European*

- Integration*, 27(3), <https://doi.org/10.1080/07036330500190164>.
- Gilson, J. (2002). *Asia Meets Europe. Interregionalism and the Asia-Europe Meeting*. Chultenham: Edward Elgar Publishing.
- GRIDALE (enero de 2017a). *Algunas reflexiones iniciales para la construcción del grupo*, Bogotá, Colombia.
- GRIDALE (mayo de 2017b). *Documento constitutivo del Grupo de Reflexión sobre Integración y Desarrollo de América Latina y Europa*, Bogotá, Colombia.
- Grugel, J. B. (2004). La Unión Europea y América Latina: Interregionalismo, identidad y gobernabilidad. En C. Freres y K. Pacheco (Eds.), *Desafíos para una nueva asociación. Encuentros y desencuentros entre Europa y América Latina* (pp. 129-158). Madrid: Catarata.
- Guerra-Borges, A. (2008). Regionalismo y multilateralismo en su laberinto. *Problemas de Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía*, 39(152), 11-28.
- Halperin, M. (2017). Propuesta para el grupo 4, Multilateralismo, GRIDALE.
- Halperin, M. (2009). Globalización, recesión e integración económica. Informe Integrar (55), junio, Instituto de Integración Latinoamericana, UNLP, Argentina Recuperado de: <http://www.iil.jursoc.unlp.edu.ar>.
- Hänggi, H. (2006). *Interregionalism and International Relations*. Nueva York: Routledge.
- Citado por Díaz Nieto, M. P. (2010). Perspectivas del nuevo regionalismo latinoamericano desde el enfoque de los acuerdos sur-norte: análisis de la experiencia mexicana. Madrid: Universidad Complutense de Madrid. Recuperado de: <http://eprints.ucm.es/12075/1/T32683.pdf>
- Hänggi, H. (1999). ASEM and the construction of the New Triad. *Journal of the Asia Pacific Economy*, 4(1), 56-80. Citado por Olivet, M. C. (2005). Unravelling Interregionalism Theory: A Critical

- Analysis of the New Interregional Relations between Latin America and East Asia. Ponencia presentada en la VI reunión de la REDEALAP. Buenos Aires, BID/INTAL, 12-13 de octubre.
- Hettne, B. (2003). *Regionalism, Interregionalism and World Order: The European Challenge to Pax Americana*. American University Council on Comparative Studies, Working Paper Series (3). Citado por Briceño Ruiz, J. (2006). Regionalismo estratégico e interregionalismo en las relaciones externas del Mercosur. *Aportes para la Integración Latinoamericana*, 12(15), 30-45.
- Hettne, B. (1994). The New Regionalism: Implications for Development. Citado por Briceño Ruiz, J. (2006). Regionalismo estratégico e interregionalismo en las relaciones externas del Mercosur. *Aportes para la Integración Latinoamericana*, 12(15), 30-45.
- Hurrell, A. (1995). Explaining the Resurgence of Regionalism in World Politics. *Review of International Studies*, 21(4), 331-358.
- Ibañez, J. (2000). El nuevo regionalismo latinoamericano en los años noventa. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, (1), 1-11.
- Kacowicz, A. M. (1999). Regionalization, Globalization and Nationalism: Convergent, Divergent or Overlapping? *Alternatives*, 24(4), 527-555.
- Keohane, R. O. (1990). Multilateralism: An Agenda for Research. *Internacional Journal*, 45(4), 731-764.
- Legler, T. y Santa Cruz, A. (2011). El patrón contemporáneo del multilateralismo latinoamericano. *Pensamiento Propio*, 33, 11-34.
- Klaveren, A. V. (2012). América Latina en un nuevo mundo. *Los estudios internacionales en 2012: grandes temas para el debate*, *Revista CIDOBd'afers internacionals*, (100), 131-150.
- Malamud, A. (2011). Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional. *Norteamérica*, 6(2), 219-249.

Mellado, N. B. (2017). Factores de incidencia en la agenda externa del Mercosur: reconfiguración del orden regional. En N. B Mellado (Coord. y Ed.) y J. C. Fernández Saca (Coeditor), *Desafíos para el regionalismo latinoamericano en el contexto internacional del siglo XXI* (pp. 19-50), San Salvador: Editorial Universidad Dr. José Matías Delgado.

Mellado, N. B. (2009), *La Unión Europea y la Integración Sudamericana, espacio político birregional*. En M. Cienfuegos Mateo y J. Sanahuja (Coord.), *La integración regional en América del Sur*. Centro de Investigaciones de Relaciones Internacionales y Desarrollo –CIDOB– Barcelona, España.

Mellado, N. B. (Coord.) (2007). *Mercosur-ALCA. Articulación contradictoria o virtuosa de las negociaciones internas y externas*, EDULP, Editora de la Universidad Nacional de la Plata, Argentina.

Murillo Zamora, C. (2004). Aproximación a los régimenes de integración regional.

Revista Electrónica de Estudios Internacionales, (8), 1-31.

Olivet, M. C. (2005). Unravelling Interregionalism Theory: A Critical Analysis of the New Interregional Relations between Latin America and East Asia. Ponencia presentada en la VI reunión de la REDEALAP. Buenos Aires, BID/INTAL, 12-13 de octubre.

Ortiz Morales, C. (2015). Marco teórico. *I Cuaderno de investigación. Regionalismo, multilateralismo y organismos sub-regionales. Semillero individuo, sociedad y sistema internacional* (pp. 7-14). Bogotá: Universidad de San Buenaventura.

Payne A. y Gamble, A. (1996). *Introduction: The Political Economy of Regionalism and World Order*. En A. Payne y A. Gamble (eds.), *Regionalism and World Order*. Londres: Macmillan.

Peña, F. (2018). Un aporte al debate sobre globalización, integración regional y multilateralismo, policy paper, En I Congreso latinoamericano de integración

- regional y desarrollo sostenible, GRIDALE, Colombia.
- Riggiorro, P. (2012). Re-territorializando consensos: hacia un regionalismo post-hegemónico en América Latina. En A. Serbin, A. Martínez Laneydy y H. Ramanzini, (Coord.), *Anuario de Integración. El regionalismo “post-liberal” en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos* (pp.129-151). Buenos Aires: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES).
- Rodríguez Garavito, C., Barret, P. y Chávez, D. (Ed.) (2005). *La nueva izquierda en América Latina. Sus orígenes y trayectoria futura*. Bogotá: Editorial Norma.
- Rojas Aravena, F. (2000). Rol y evaluación de la diplomacia de cumbres: Construyendo el multilateralismo cooperativo. En F. Rojas Aravena (Ed.), *Multilateralismo: perspectivas latinoamericanas* (pp. 13-54). Caracas: Nueva Sociedad y FLACSO, Chile.
- Ruggie, J. G. (1992). Multilateralism: the Anatomy of an Institution. *International Organization*, 46(03), 561-598.
- Rüland, J. (2002). *Interregionalism in International Relations*. Conference Summary, Workshop sponsored by the Foundation Volkswagen, held at the Arnold-Bergs traesser-Institute, Freiburg, Alemania el 31 de enero y el 1 de febrero.
- Sánchez Cabarcas, F (2017). Multilateralismo: agenda de estudio e impacto en América Latina. En E. Tremolada (Ed.), *Desafíos del multilateralismo y de la paz*. (pp. 221-243). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Sanahuja, J. A. (2009). Del “regionalismo abierto” al “regionalismo postliberal”. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina. En A. Martínez Laneydy, L. Peña, M. Vázquez, (Coord.). Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe, (7), Coordinadora Regional de Investigaciones.

- Sanahuja, J. A. (2007). Regionalismo e integración en América Latina: balance y perspectivas. *Pensamiento Iberoamericano*, (1), 75-106.
- Sanahuja, J. A. (2006). América Latina visiones y políticas de Europa. Foreign Affairs. Recuperado de: http://www.maihold.org/mediapool/113/1132142/data/Sanahuja_06.pdf
- Sanahuja, J. A. (2004). Un diálogo estructurado y plural. La dimensión institucional de las relaciones Unión Europea-América Latina. *Nueva Sociedad*, (189), 80-96.
- Serbin, A. (2010). Los desafíos del regionalismo en América Latina. En A. Laneydy Martínez, H. J. Ramanzini y M. Vázquez (Eds.). *Anuario de Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*, (8), 7-24.
- Serbin, A., Martínez Laneydy, A. y Ramanzini, H. J. (Coord.) (2012). *El regionalismo “post-liberal”*. En América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos, Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe, (9), CRIES.
- Söderbaum, F. (2003). Introduction: Theories of New Regionalism. En F. Söderbaum y T. M. Shaw (Eds.), *Theories of New Regionalism* (pp. 1-21), Hounds-mills: Palgrave Mcmillan.
- Turcotte, S. F. (2008). La política de Brasil hacia Sudamérica: entre voluntarismo y resistencias, Foro internacional, Colegio de México.
- Tussie, D. y Trucco, P. (Eds.) (2010). *Nación y región en América del Sur. Los actores nacionales y la economía política de la integración sudamericana*. Buenos Aires: Teseo.
- Veiga, P., Rios S. P. (2007). O Regionalismo Pós-Liberal na América do Sul: Origens, Iniciativas e Dilemas. Serie Comercio Internacional (82). Recuperado de: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/4428>

1^a parte

Integración, geopolítica y gobernanza

CAPÍTULO 1

La geopolítica de las integraciones regionales: logros y limitaciones

Christian Girault

¿CÓMO CITAR ESTE CAPÍTULO? / HOW TO CITE THIS CHAPTER?

Girault, C. (2019). La geopolítica de las integraciones regionales: logros y limitaciones. En M. Ardila y E. Vieira Posada (Eds.), *Geopolítica y nuevos actores de la integración latinoamericana* (pp. 125-136). Bogotá: Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia.

doi: <https://dx.doi.org/10.16925/9789587601992>

Introducción

La perspectiva tomada en este informe es la de la geopolítica, una disciplina científica pertinente para abordar el futuro de las relaciones internacionales y los problemas de la gobernabilidad mundial. En los últimos treinta años, se han revisado las bases de la geopolítica. Una definición sencilla de la geopolítica es “la relación entre el poder y el espacio”. La comprensión de la noción de “espacio” terrestre o marítimo tiene una base geográfica (*geos* significa tierra). En esta evolución, la escuela francesa representada por geógrafos como Michel Foucault o Yves Lacoste y la revista

Hérodote tienen un lugar destacado. Otra referencia: se publica en París desde más de sesenta años el anuario geopolítico *Images Économiques du Monde* (Armand Colin), repleto de datos sobre temáticas geoconómicas y con un análisis actualizado, sobre los países del mundo desde más de 60 años (Defay, 2016; Lasserre, 2013). Por eso, queremos añadir a los aportes de otras disciplinas la perspectiva geopolítica que, a nuestro juicio, puede traer elementos de comprensión útiles para nuestros debates.

El regionalismo en América Latina

El regionalismo en América Latina tiene una larga trayectoria. Contrario a lo que se repite a menudo, no consideramos los llamados de Simón Bolívar a la unificación de las provincias independientes, o el Congreso de Panamá de 1826, como hechos precursores de la integración. El antecedente es más bien la creación de la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas (CEPAL) en 1948 –que celebra el 70º aniversario de su fundación este año–. Por primera vez, se propuso un objetivo común a los países de la región y un método de planificación para alcanzarlo (Rodet, 2018).

Una acumulación de experiencias

“La integración latinoamericana constituye uno de los procesos históricos más prolongados, y también más azarosos, de la historia regional. Aspiración más que realidad, la integración latinoamericana ha sido objeto de numerosos abordajes académicos [...]” (Rojas Aravena y Sólis Rivera, 2006).

Muy frecuentemente, se manifiesta la decepción frente a los resultados logrados durante los procesos de integración, considerados como poco halagüeños. Según el juicio de los observadores, el proceso parece demasiado largo y poco satisfactorio. Aquí, se hace un análisis histórico y económico, para llegar a conclusiones similares.

Los principios del regionalismo son adoptados con entusiasmo en los años 1950 y 1960 por varios intelectuales y activistas políticos, principalmente, desde las perspectivas de la ciencia económica o del pensamiento filosófico. Las primeras organizaciones regionales nacen en América Central –ODECA

y luego MCCA–. No sin razón, esta sub-región de América Latina se presta mejor a la integración, ya que existen fundamentos históricos desde la Federación Centroamericana y bases geográficas evidentes en el istmo. A pesar de esto, los analistas consideran que el nivel de integración alcanzado en América Central deja mucho que desear (Mejía Herrera, 2008). En la zona andina, el acuerdo de Cartagena (1969) inició un acercamiento ambicioso entre los países de la región, el Pacto Andino, que se denomina más tarde como Comunidad Andina de Naciones (CAN). Aquí también el balance de la integración es matizado y, al final, poco favorable. A nivel continental, los primeros pasos de la integración económica y comercial (ALALC seguida por ALADI) poco exitosos, son seguidos por nuevas propuestas más incluyentes como la UNASUR y la CELAC, después de una larga etapa de estancamiento –básicamente las “décadas perdidas” de los años 1980 y 1990–.

Los especialistas de la integración hacen una distinción entre estos “momentos” de integración: primero, una integración “cepalina”» (inspirada por la CEPAL), seguida por una integración neo-liberal (el “regionalismo abierto”) y, finalmente, en los principios del nuevo siglo XXI, una nueva etapa con nuevas organizaciones “post-hegemónicas” (ALBA, UNASUR, CELAC).

Un amontonamiento de proyectos regionales

La abundancia de organismos regionales en la región ALC confina a la proliferación y, finalmente, a la confusión. Se trata de un amontonamiento de organizaciones y órdenes regionales, en el sentido que la creación de nuevas entidades no conlleva la supresión de entidades pasadas.

De hecho, el nuevo orden en la región, desde la paralización progresiva de los órganos regionales, a partir de los años 2013-2014, es caracterizado por una fuerte competencia entre los distintos grupos de integración regional. Esto contrasta con la situación en Europa, donde una sola organización con 28 Estados miembro agrupa las principales fuerzas de integración. Según muchos observadores, la UE también está entrando en una fase de parálisis en los años 2017-2018.

Una integración espacial problemática

Un cuestionamiento geopolítico y geográfico

El cuestionamiento no es solamente retórico, caso en el que no tendría validez. Se trata más bien de cuestiones presentes en el trasfondo del proceso de integración y que lo condicionan. Se pueden sugerir en preguntas como: ¿constituye América Latina una región?, ¿constituye América del Sur una región? (en el sentido de una Gran Región estructurada) (Girault, 2009a, 2009b). Las respuestas no son claras.

A nivel geopolítico, existen ciertas evidencias como la competición histórica entre el “latinoamericanismo” de un lado y el panamericanismo del otro. La ambigüedad de posición es muy evidente, en el caso de México, que pertenece a América del Norte desde el punto de vista geopolítico y económico a través del lazo fuerte del TLCAN. Los casos de los países de la “Cuenca del Caribe” –un concepto geopolítico de origen norteamericano– como los países de América Central –de Panamá, los Estados y territorios del Caribe insular– que pueden ser objeto de debate también.

Los estudios geopolíticos son abordados con una variedad de escalas, la escala local, la escala regional (sub-estatal), nacional-estatal, internacional, mundial. Este abordaje garantiza una comprensión científica de hechos complejos. La simplificación y la confusión no dan buenos resultados.

Los siguientes datos tienen una gran consecuencia. La Unión Europea, con 28 Estados tiene una superficie de 4.325 millones km², lo que representa solamente la mitad de la superficie del Brasil. América del Sur, en su conjunto, tiene una superficie de 17.815 millones km², más de cuatro veces la superficie de la Unión Europea. En cuanto a población, la diferencia no es tan importante: 426 millones de habitantes para América del Sur –UNASUR– y 512 millones de habitantes para la UE.

Así se revela la importancia de los territorios, de sus rasgos físicos: cuencas de ríos, montañas y cordilleras, extensión de costas y los limitantes para actividades humanas y económicas, debidos a altura, temperatura, humedad y sequía, riesgos naturales bien presentes como terremotos, erupciones volcánicas. Me siento confirmado en la necesidad de recordar y subrayar estos aspectos físicos

y humanos. Los Andes son la cordillera más larga del globo. La Comunidad Andina ha retomado con orgullo este nombre geográfico. Surge la pregunta: ¿Los Andes unen o dividen los países desde Chile y Argentina, en el Sur hasta Venezuela y Trinidad en el hemisferio Norte? Los historiadores, los geógrafos responden que *sí* y *no*, por razones evidentes: las dificultades de transporte y de conexión por la barrera física de un lado, pero también los lazos históricos y culturales entre los países a través las rutas y los pasos altos de la montaña.

El análisis a distintas escalas

Es necesario, pues, examinar los avances de la integración desde el punto de vista de estas distintas escalas. En América Latina, el tema de la integración continental es objeto de gran interés –con razón–. Pero se puede afirmar que, en muchos casos, la integración nacional es todavía dudosa o incompleta, lo que le resta interés al debate. Los “enclaves” mineros, turísticos, las “zonas francas” industriales o comerciales, las regiones de poca accesibilidad o más bien marginadas por varias razones (zonas indígenas, o afectadas por la inseguridad) existen en gran proporción de todos los territorios. A nivel local, de la misma manera, la integración es, a menudo, incompleta dentro de los territorios metropolitanos inmensos de la Región ALC. Por ejemplo, en la zona metropolitana de la ciudad de Panamá, los terrenos revertidos a la República de Panamá por la administración norteamericana, tras la firma del tratado del Canal y su implementación en 1999, no están realmente incorporados hasta ahora a nivel funcional en la zona metropolitana de Panamá.

Estos elementos constatados en el terreno llevan el análisis más allá del simple concepto de asimetría –que se refiere, esencialmente, a la potencia y a la influencia–, que se utiliza a menudo en el estudio de las relaciones internacionales². Aquí, se trata de disparidad, de inequidad entre los Estados

2 Cabe recordar la advertencia de Rojas Aravena y Solís Rivera: “El desafío que mas inhibe el desarrollo de la intgración latinoamericana sigue siendo la gran asimetría que, tanto entre como al interior de los Estados de la región, continúa dominando los principales espacios de laa agendas políticas del área. Mientras subsistan esas asimetrías resultará muy difícil, si no imposible, generar la cultura política y la institucionalidad integradora necesarias para concretar la unidad latinoamericana” (2006).

y, también, dentro de los territorios humanos. Este cambio de postura metodológica merece una atención particular.

Para resumir, dentro de los principales problemas señalados en el orden geopolítico en la Región ALC, uno puede notar:

- a). El problema de la articulación entre la “Gran Región” y las subregiones, que pueden ser funcionales o no. La relación entre Brasil y países hispanohablantes de la región es el principal problema no resuelto. ¿Puede Brasil, como potencia emergente, miembro del Grupo BRICS y del G-20, etc., participar en la constitución de un polo autónomo estratégico en América del Sur, sin ser calificado de “hegemón” de segundo orden? De hecho, los países hispanohablantes no han considerado la medida de esta dificultad esencial. Los debates actuales sobre la relación posible o deseable entre el Mercosur y la Alianza del Pacífico (AP) presentan este trasfondo de dificultades. Lo mismo ocurre en relación a otras subregiones: Centroamérica, el Gran Caribe. En cuanto al Caribe insular, que ostenta una gran fragmentación geográfica y política, la relación con los movimientos de integración ha sido siempre complicada.
- b). El problema de la descentralización y de la organización territorial no resuelto a pesar de años de informes de la CEPAL y del ILPES, de reformas administrativas o de cambios constitucionales. Los especialistas hacen hincapié en el hecho de que aún las naciones que poseen una Constitución Federal (Brasil, México y Venezuela) practican apenas el federalismo político y fiscal, y que la concentración de los poderes se manifiesta en muchos renglones. En muchos de los países, se observa una macrocefalia, con unos polos metropolitanos, millonarios en población que acaparan el poder, los recursos y los medios de influencia. De ahí, la apatía de los centros secundarios y provinciales que participan poco del devenir nacional.
- c). El problema anterior se conjuga con la carencia de infraestructuras. El INTAL, instituto que depende del BID, ha repetido en múltiples foros y conferencias, la necesidad de la “conectividad” y de infraestructuras físicas de transporte como “pilares de la integración”. El atraso de los proyectos estudiados y listados por el IIRSA es abrumador. Por lo menos

para América del Sur, existe información que los ciudadanos pueden consultar sobre los distintos *hubs* (centros de logística) o *links* (*corredores* en español), suministradas por Cosiplan, IIRSA y INTAL. Un solo ejemplo: el sistema del paso cristo redentor entre la región de Santiago-Valparaíso y la provincia de Mendoza, esencial para los intercambios entre los polos de Santiago y Buenos Aires.

Discusión de alternativas y propuestas

Presento, brevemente, algunas líneas de reflexión sobre el relanzamiento y reorganización del proceso de integración –la “*refondation*” como se dice en francés–:

- a). Las regiones (sub-nacionales) como polos de integración y desarrollo, una idea que ha sido defendida por Edgar Vieira Posada en sus escritos. Esta propuesta quiere obviar el peso del Estado central, que muchas veces limita las iniciativas (Vieira Posada, 2004; 2006; 2013). Estas iniciativas alcanzan, a veces, el nivel de proyectos de cooperación internacional, en el caso, por ejemplo, de las “regiones transfronterizas”.
- b). De la misma manera, las grandes urbes metropolitanas, como São Paulo, Santiago de Chile, Bogotá, son ahora actores globales; por su tamaño, alcanzan o sobrepasan países pequeños o medianos y juegan un papel en lo que se llama la “paradiplomacia”, en la que los alcaldes o jefes de gobierno municipal de París, México, Santiago, Medellín, se reúnen y preparan proyectos de cooperación o tratan temas técnicos como la distribución del agua, o el transporte público (Díaz Castro, 2017).
- c). El tema esencial que puede transformar la estructura regional es la infraestructura física de transporte y de conexión, en todas las escalas: local, sub-estatal, nacional e internacional. Colombia está desarrollando un programa de autopistas que puede aportar otra imagen de las condiciones de circulación en el país. Todos los modos de interconexión deben ser considerados y estudiados, carreteras, ferrocarriles, trenes de alta velocidad, navegación fluvial moderna, cabotaje, banda ancha, etc. La limitación es el financiamiento para el portafolio de decenas de proyectos del IIRSA.

Quiero abordar al final los problemas de la percepción del espacio y de la gestión del espacio en América, una problemática que sustenta el desarrollo espacial de las regiones y de las naciones de la región ALC y proponer una “alfabetización”, es decir, una formación geográfica y cartográfica del público en la región ALC.

Levantando acta del conocimiento insuficiente de la geografía continental, uno debe evocar problemas como:

- El problema de la educación geográfica y cartográfica.
- Las limitaciones en la educación sobre el medioambiente –geografía física, geología, suelos, climatología–.
- Generalmente, las ciencias de la naturaleza –ciencias de la tierra, geofísica, biología de la flor y fauna– son poco desarrolladas, con excepciones brillantes.
- Existe, también, una carencia de publicaciones de difusión científica –la revista *National Geographic* sería una excepción–.
- Existen pocos libros de texto de geografía actualizados que presenten los desafíos actuales como cambio climático, proliferación urbana, enclaves y zonas francas, zonas turísticas y que, además, describan de una manera didáctica las instituciones de la integración regional. Para muchos latinoamericanos, las instituciones regionales parecen abstractas y lejanas –el mismo problema existe en la Unión Europea donde las instituciones de la integración son poco conocidas–.
- El uso de los mapas es limitado y la población en general no se beneficia de un aprendizaje para la comprensión y la utilización de los mapas. Los mapas y atlas no están en venta de forma común y no figuran en las bibliotecas.
- En general, las fuerzas armadas de los distintos países se reservan el uso y la publicación de los mapas y atlas y han acaparado esta información, en nombre de la teoría obsoleta de la soberanía territorial.
- Las escuelas de pensamiento geopolítico han sido captadas por las fuerzas militares, particularmente en Argentina, Brasil y Chile –en tiempos de las dictaduras militares– y esto ha devaluado el ejercicio democrático del estudio geopolítico legítimo.

- Todo esto dicho sin menospreciar la calidad de la enseñanza y de la investigación de los colegas geógrafos. Existen en México, y en algunos países de América del Sur, departamentos universitarios muy activos y asociaciones, como la Asociação de Geógrafos Brasileiros (ABC).

Conclusión: el riesgo de la fragmentación y los desafíos para América Latina y la Unión Europea

De la misma manera que el proyecto de la integración se benefició de factores favorables en un momento histórico, la fragmentación puede ocurrir en cualquier otro momento. No hay evolución mecánica en un sentido o en otro; el movimiento no es unívoco. La evolución depende de las circunstancias históricas, de las tendencias tecnológicas y de los idearios políticos y filosóficos de los dirigentes.

Sobre este punto, existen hitos, eventos, a veces sorprendentes o inesperados, que merecen reflexión. El Pacto Andino (Acuerdo de Cartagena) experimentó una adhesión y dos demisiones. Chile deja el Acuerdo en 1976 para no volver. Venezuela se integra en 1973 pero se retira en 2006. En la Unión Europea hubo también vaivén de países: el Reino Unido se adhiere en 1973, pero con la votación de un referéndum polémico, decide retirarse en 2016. Por esta razón, la estabilidad puede ser una ilusión. Se observa que los compromisos pueden ser rescindidos o negados y que los acuerdos pueden ser derogados.

El *Brexit*, un evento de gran alcance, tiene que ser analizado dentro del cuadro histórico y geopolítico de la relación entre Gran Bretaña y el continente europeo, y dentro del marco conceptual de la regionalización. Las consecuencias de esta separación, que todavía está en negociación, serán múltiples. Todos los escenarios apuntan a dificultades políticas y económicas para los socios, pero más severas en el caso del Reino Unido mismo. Por otro lado, el proceso de la construcción europea, iniciado por el Tratado de Roma (1957) y bien avanzado, pasa en la actualidad por pruebas. Esta separación, si se da, y los eventos relacionados con ella, ofrecen una oportunidad para reflexionar sobre los procesos de integración regional en el mundo.

Por lo tanto, el riesgo consiste en pasar de la integración a la desintegración y a la fragmentación. El analista Thierry Garcin, con su gran experiencia de la enseñanza de las relaciones internacionales, titula su último libro *“La fragmentation du monde”* y establece un balance pesimista de la construcción europea. Según Garcin, la Unión Europea no se ha dado los medios suficientes para competir con las grandes potencias. Él subraya, en particular, la fragilidad en la faja oriental del continente frente a Rusia y a Turquía (Garcin, 2018).

En América Latina, algunos síntomas de fragmentación pueden ser observados en distintas áreas:

- a). La existencia de territorios fuera de la ley, controlados por pandillas o traficantes (e. g. la criminalidad en el Triángulo Norte de Centroamérica, la inseguridad en las costas del Oriente de Venezuela, de Trinidad y en los territorios del “Escudo de las Guayanas”, también la piratería sobre el río Amazonas).
- b). La fragmentación urbana dentro de los territorios metropolitanos muy extensos, en Rio de Janeiro, São Paulo, Ciudad de México o Puerto Príncipe.

La necesaria consolidación de grupos regionales en un mundo multipolar

Se subraya que la consolidación de las agrupaciones regionales puede contribuir al logro de un mundo multipolar más seguro. Esta perspectiva incluye la emergencia de potencias (como Brasil) que resisten y refuerzan las regiones (Destadi, Nolte y Prys-Hansen, 2018). La peor alternativa sería, a partir de la desintegración, la posibilidad de que “regiones enteras serían las presas de hegemónías mortíferas” (Macron, 2008). Cabe completar con la cita del presidente francés en una entrevista: “Dentro de veinte años, potencias regionales hegemónicas, así como el doble polo Estados Unidos-China hubieran moldeado un mundo en el cual seríamos marginados (Macron, mayo de 2008).

Con los elementos de reflexión y las propuestas incluidas en este informe esperamos poder contribuir al debate sobre las integraciones regionales.

Referencias

- Defay, A. (2016). *La géopolitique, collection Que-Sais-Je?* Paris : Presses Universitaires de France .
- Díaz Castro, C. (2017). De nouvelles perspectives pour la coopération entre villes: l'Alliance euro-latino-américaine. *Revue Internationale des Études du Développement*, 4(232), 95-114.
- Garcin, T. (2018). *La fragmentation du monde. La puissance dans les relations internationales*. París: Economica.
- Girault, C. (2009a). *Intégrations en Amérique du Sud*. París: Presses Sorbonne Nouvelle.
- Girault, C. (2009b). Geopolítica y agrupaciones regionales. *Estudios Internacionales*, 42(163), 83-100.
- Lasserre, F. (2013). La géopolitique. En T. Balzacq y F. Ramel, *Traité de relations internationales* (pp. 747-780). París: Presses de Sciences Politique.
- Macron, E (6 de mayo de 2018). Entrevue avec François
- Clemenceau, *Le Journal du Dimanche*.
- Mejía Herrera, O. J. (2008). *La Unión Europea como modelo de integración: análisis comparativo del Sistema de la Integración Centroamericana*. León: Editorial Universidad Nacional de Nicaragua.
- Nolte, D (2018). Costs and Benefits of Overlapping Regionalism Organizations in Latin America: The Case of the OAS and UNASUR. *Latin American Politics and Society*, 60(1), 128-153.
- Rodet, A. P. (2018). Comisión económica para América Latina (CEPAL). *Encyclopaedia Universalis* [en línea], consultado el 8 de junio de 2018.
- Rojas Aravena, F. y Solís Rivera, L. G. (2006). *La integración latinoamericana. Visiones regionales y subregionales*. FLACSO Secretaría General, San José de Costa Rica.

Vieira Posada, E. (2004). *La integración de América Latina: del Congreso Andino de Panamá de 1826 a una Comunidad Latinoamericana o Suramericana de Naciones en el año 2010*. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.

Vieira Posada, E. (2006).
Développements régionaux d'espaces

sous-nationaux, transfrontaliers et transnationaux : une option pour l'intégration de l'Amérique Latine.
Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.

Vieira Posada, E. (2013). Regiones e infraestructura en la integración suramericana. *Sí Somos americanos. Revista de Estudios Transfronterizos*, 13(2), 113-140.

CAPÍTULO 2

Variedade de motivações e regionalismos na América Latina (1960-2018)

Miriam Gomes Saraiva

¿CÓMO CITAR ESTE CAPÍTULO? / HOW TO CITE THIS CHAPTER?

Gomes Saravia, M. (2019). Variedade de motivações e regionalismos na América Latina (1960-2018). En M. Ardila y E. Vieira Posada (Eds.), *Geopolítica y nuevos actores de la integración latinoamericana* (pp. 137-156). Bogotá: Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia

doi: <https://dx.doi.org/10.16925/9789587601992>

Introdução

Apartir de 2011, vem se desenvolvendo no mundo acadêmico diferente reflexões acerca do regionalismo latino-americano. Estas análises têm em comum o esforço de buscar uma lógica explicativa, em um universo de iniciativas lastreadas em diferentes preferências políticas, expectativas e padrões de organização. Este capítulo busca apontar o estado da arte, assim como contribuir para o entendimento da variedade do regionalismo que se encontra atualmente na região.

Trata-se de um desafio para acadêmicos e formuladores de política externa na América Latina: explicar e conceituar os traços do regionalismo latino-americano da década de 2010, marcado pela variedade de motivações e de

modelos, em um cenário internacional e regional em mutação e, portanto, incerto.

Para resgatar e compreender melhor essa conjuntura atual no que diz respeito, tanto à razão de ser das iniciativas de integração/cooperação vigentes, quanto à conceitualização de um novo marco teórico e/ou conceitual para o regionalismo em curso na região, é feito aqui um recorrido das motivações e da evolução conceitual do regionalismo latino-americano, sempre com o foco nos modelos que marcaram épocas. Também, são examinadas propostas conceituais e desafios atuais para indicar duas áreas possíveis de interseção.

Por que o interesse na integração?

O sentimento em favor de integração é uma constante na América Latina. Por que um país tem que se identificar com a região em questões, tanto de interesse do entorno geográfico, quanto de inserção internacional?

Diversos tipos de motivações podem ser reconhecidos por acadêmicos pró-integração e líderes políticos desde a formação dos Estados da região; entre outros: aspirações históricas, laços culturais, interesses econômicos de desenvolvimento produtivo, interesses econômicos de inserção comercial internacional, resposta ou resistência ao ator hegemônico externo ou a inserção política internacional da região como bloco de poder.

Na prática existem motivações de diferentes origens. No campo econômico há motivações de ordem comercial, tanto de perfil protecionista, quanto relativas à possibilidade de aumentar os ganhos de uma negociação comercial coletiva; ou motivações relativas a uma estratégia de desenvolvimento que fica potencialmente mais forte se for realizada em grupo.

As motivações de poder também são frequentes com vista a unificar as agendas dos Estados e ampliar suas capacidades de atuação na política global. Motivações de perfil ideacional são históricas, com base na proximidade cultural, identidade histórica, projeto de futuro, aonde a integração aparece como destino, ou a chamada autonomia relacional que defende que, em conjunto, a América Latina teria mais autonomia *vis a vis* atores mais fortes da cena internacional.

É possível agrupar essas expectativas em três grandes motivações que têm impactos sobre as iniciativas de integração e/ou cooperação regional. A primeira diz respeito ao desenvolvimento econômico. Por diversos caminhos, a opção da integração como um instrumento do desenvolvimento econômico pode ser identificada em diferentes etapas do regionalismo latino-americano. A segunda refere-se à matriz de motivações é à perspectiva de uma melhor inserção internacional da América Latina e/ou da América do Sul (ou de países específicos da região). Essa matriz abriga questões como a inserção na ordem econômica internacional, os constrangimentos das relações com os Estados Unidos e perspectivas nacionais de ascensão internacional nas quais as iniciativas de integração seriam um instrumento. A terceira é da ordem ideológica e identitária e é vista em partidos e correntes políticas de esquerda que identificam a solidariedade entre os países ou povos como o melhor caminho para a consolidação de um projeto de sociedade ideal.

Dentre os defensores da integração ela se apresenta, algumas vezes, como instrumento para atingir algum objetivo e, outras vezes, como um fim em si mesma. Ou seja, se a integração é vista como um instrumento para alcançar ganhos econômicos ou políticos, ou se é vista como um objetivo mesmo. Provavelmente não há uma só resposta dos estados. Nesse item, as preferências são muito variadas: estamos integrando e cooperando para conseguirmos uma melhor inserção no mercado internacional, um comércio melhor ou solucionar o problema de uma epidemia? Ou, estamos integrando porque é importante, porque sentimos a identidade latino-americana como algo que nos satisfaz?

Essas motivações não apontam para um único modelo ou caminho para a integração. Além dos modelos tradicionais de regionalismo baseados na institucionalidade construída pelos Estados, acomodam uma dimensão de movimentos espontâneos de interação e aproximação entre as diferentes sociedades nacionais, que podem ser entendidos nos marcos da regionalização. Em tempos recentes, o convívio entre um conjunto de organizações regionais, princípios e regras normatizadores do comportamento dos Estados, conceituado por Detlef Nolte (año) como governança regional.

Modelos de regionalismo na América Latina no século XX

A América Latina viveu três fases importantes de regionalismo que foram classificadas por diferentes autores (cuales autores, años) com termos próprios. Essas fases são identificadas, *grosso modo*, como regionalismo cepalino (décadas de 1960 a 1980), regionalismo aberto (década de 1990) e regionalismo pós-liberal ou pós-hegemônico (2004 a 2014, à guisa de uma data precisa).

O regionalismo cepalino se desenvolveu nos anos 1950, à luz de um projeto comum para o desenvolvimento regional proposto por economistas da CEPAL. O ideário cepalino apontava a divisão do mundo em centro e periferia e defendia a necessidade de um desenvolvimento industrial interno -o projeto desenvolvimentista-, mas orientado para um mercado regional.

A partir dos estudos da CEPAL apareceram debates sobre as possibilidades de implementar um processo de integração e em 1960 foi criada a ALALC. O pensamento cepalino teve grande influência, não somente em meios acadêmicos, mas também em meios políticos. O desenvolvimentismo econômico foi adaptado à dimensão nacional e o conceito de centro e periferia serviu como base para a estruturação de um pensamento diplomático que buscava uma inserção alternativa de países da região.

Porém, na prática, a ALALC se concentrou no comércio. Os agentes econômicos existentes temiam muitas vezes uma competição de rivais mais eficientes de nações vizinhas e diversos países da região tiveram governos ditatoriais militares que, nesse momento, não mostravam disposição para partilhar espaços da soberania nacional.

No mesmo ano foi criado o Mercado Comum Centro-Americanano. Nos primeiros anos de funcionamento o MCCA criou um importante sistema de pagamentos e experimentou uma expansão do comércio intra-zonal. No entanto, desde final dos anos 1970, pro causa da crise político-militar que assolou a região e a crise da dívida externa, o processo de integração desmoronou.

Na passagem para os anos 1990, as experiências de integração na América Latina ganharam um novo impulso dentro de um cenário internacional de

superação definitiva da ordem bipolar e estruturação de uma nova marcada pela força do liberalismo, tanto na política quanto na economia.

O modelo conhecido como regionalismo aberto assumiu características norteadoras para seu funcionamento: medidas visando uma economia de mercado aberta e a superação do protecionismo histórico das economias nacionais de orientação cepalina, expectativa de articulação entre países para construir uma economia de escala competitiva na economia internacional; e a defesa de regimes democráticos pluralistas. O novo regionalismo significou a contraparte do neoliberalismo nos processos de integração regional e orientou as análises das experiências sul-americanas neste período. No campo das motivações, as expectativas, tanto de governos nacionais quanto de atores econômicos domésticos, confluíram para o projeto liberal de integração conectado com os projetos de ajuste econômico comprometidos com a abertura das economias nacionais. O novo modelo de integração foi visto como uma forma de aumentar a capacidade de competir por insumos externos no campo econômico, assim como enfrentar desafios e pressões internas e externas resultantes da economia globalizada.

No campo político ele reforçou as jovens democracias que deixavam para trás as sombras das ditaduras militares. No campo teórico, com os processos já em andamento a CEPAL divulgou o documento que justifica o modelo a partir de transformação produtiva com equidade. Incentivos externos oriundos da Comissão da União Europeia também estiveram presentes.

Alguns elementos do pensamento cepalino, porém, foram mantidos. A Tarifa Externa Comum do MERCOSUL serviu como pano de fundo para a garantia de um mercado para produtos manufaturados brasileiros.

Entretanto, desde o início dos anos 2000 algumas condições básicas do funcionamento do regionalismo aberto foram postas em xeque. O modelo de abertura das economias nacionais não mostrou os resultados esperados e em diversos países da região foi substituído, paulatinamente, por um modelo orientado para políticas de desenvolvimento nacionais de corte protecionista, próximo do desenvolvimentismo. As reflexões sobre a redução da pobreza e da desigualdade também ocuparam cada vez mais o campo da política. Levando em consideração o exterior, a adoção de compromissos

comerciais próprios do regionalismo aberto foi dando lugar a preferências mais cooperativas.

Como agravante, a ideia de criar uma economia regional de escala nunca chegou a ser implementada, devido à resistência de agentes econômicos nacionais que colocaram obstáculos vinculados ao histórico caráter defensivo dos processos de integração na região. A construção de um cenário de interdependência se confirmou apenas em parte e os custos da passagem para uma economia de escala não foram afrontados.

Por fim, o consenso atingido durante os anos 1990 sobre a importância dos regimes democráticos representativos ocidentais sofreu mudanças e perdeu relevância em alguns países da região. Desde o início dos anos 2000, alguns governos buscaram reconstruir os respectivos regimes políticos nacionais a partir de novos padrões de inserção de setores, até então, marginalizados da política. As explicações tradicionais sobre integração com base em transformação produtiva com equidade deixaram diversas lacunas frente a estas transformações.

O regionalismo pós-hegemônico ou pós-liberal

O perfil do regionalismo que se desenhou a partir do fracasso do regionalismo aberto, foi se materializando no decorrer da década de 2000 em diferentes formatos. Ao MERCOSUL e à Comunidade Andina se somaram a UNASUL, a ALBA e a CELAC. Com exceção da CAN, que se debilitou durante esses anos, essas experiências tem uma variedade de itens contemplados, mas com um eixo comum: a autonomia dos estados participantes na escolha de suas respectivas estratégias de desenvolvimento, ou seja, a centralidade da política e a não centralidade da integração comercial.

O regionalismo pós-liberal teve lugar na conjuntura do cenário internacional fragmentado, baseado no multilateralismo, com espaços para a mudança no tipo de inserção internacional da região. Também foi marcado pelo aumento dos preços dos *commodities*, favorecendo o crescimento das economias dos países exportadores.

Na dimensão regional, as forças políticas progressistas foram predominantes, embora não absolutas. Em comparação a modelos anteriores, o

regionalismo pós-liberal tirou os temas comerciais do foco da integração e direcionou-se para áreas alternativas como infraestrutura, saúde, educação e temas vinculados à assimetria entre os países da região. A agenda teve um perfil marcadamente político, composta por temas de cooperação técnica e financeira, integração física, meio ambiente, integração energética, mecanismos financeiros sul-americanos e promoção da coesão social. Com um perfil diferente do regionalismo aberto, o regionalismo pós-liberal acomodou diferenças e contribuiu tanto à consolidação de uma governança regional, quanto à expansão da regionalização no continente.

Dentre as iniciativas do período, a ALBA teve um caráter prioritariamente político e buscou formar uma identidade entre países que partilhavam ideais políticos e estratégias de desenvolvimento econômico antiliberais. A UNASUL foi o principal exemplo do e atuou como instrumento de conformação da governança regional. Em termos econômicos, por não se enquadrar em nenhuma das classificações de integração econômica, pode acomodar diferentes iniciativas subregionais como o MERCOSUL, a CAN e mesmo a ALBA. Com um perfil fortemente político, a UNASUL contribuiu para unificar comportamentos dos países membros e desempenhou um papel importante frente às situações de crise no continente.

O MERCOSUL experimentou uma redefinição dos seus objetivos e as dimensões política e societal passaram a ocupar um lugar central nos marcos do bloco. Assim mesmo, foram criados o Fundo de Convergência Estrutural, o Parlamento, organismos de acompanhamento da sociedade civil e a CELAC, finalizando a década. Esta última se constituiu em um projeto de concertação política que buscou dar mais institucionalidade ao que havia sido o Grupo do Rio e teve uma contribuição visível na formação de uma governança regional.

Por fim, cabe ressaltar que alguns traços e instituições construídas nos marcos do regionalismo aberto se mantiveram no período. O modelo da UNASUL conviveu com opções, sobretudo, nacionais de livre comércio. A Comunidade Andina ficou bastante desarticulada e manteve traços do regionalismo aberto. À solicitação da Venezuela de saída do bloco, somaram-se as opções da Bolívia e do Equador por uma visão bolivariana e por fazerem parte também da ALBA. O Peru e a Colômbia buscaram manter

traços do regionalismo aberto na organização e, diante das dificuldades, orientaram-se para negociações de tratados bilaterais de livre comércio com os Estados Unidos. O Chile, por sua parte, no campo econômico optou por pautar sua inserção internacional a partir de tratados de livre comércio. Na América Central, o SICA teve um papel importante na reconstrução econômica da região no que diz respeito às negociações com parceiros externos e na captação da ajuda para o desenvolvimento.

Motivações e reflexões teóricas do regionalismo pós-liberal

O modelo do regionalismo pós-liberal se apoiou, basicamente, em uma articulação entre atores políticos, econômicos e acadêmicos.

Na dimensão política, as concepções de integração debatidas no Fórum de São Paulo tiveram um papel importante, tanto em relação à prioridade dada à política, quanto às questões de assimetria. A perspectiva de fortalecer a inserção internacional da região através de diálogos inter-regionais ou da busca de articular posições em instituições multilaterais da política global foi defendida por governos da região. No caso brasileiro, foi evidente a ambiguidade entre atuar como representante da região ou agir em conjunto com seus pares.

No referente aos agentes econômicos, o modelo abria caminhos para a regionalização no campo econômico, nas dimensões do comércio e dos investimentos, sem comprometer a autonomia e as estratégias nacionais de desenvolvimento econômico. A construção de uma rede de governança regional gerava condições para a acomodação de especificidades nacionais em diferentes áreas (como nos casos de saúde, de defesa e de combate ao crime organizado). Diferentes atores sociais tiveram uma maior participação em organismos regionais, embora fosse bem menor do que foi esperado inicialmente.

Por fim, formou-se uma comunidade epistêmica favorável à cooperação e integração regional, defensora do modelo de regionalismo pós-liberal e concretizada no ativismo político e social e nas diferentes reflexões sobre o regionalismo. Partindo de diferentes perspectivas, os acadêmicos deram ao

regionalismo pós-liberal diversas classificações, contribuindo para entender o sucesso das iniciativas do período, assim como o forte avanço da regionalização na América do Sul.

Um exemplo destas concepções são os postulados de Pedro da Motta Veiga e Sandra Rios (año) e José Antonio Sanahuja (año) que chamam o modelo de pós-liberal, uma vez que se afasta da integração comercial dando destaque ao espaço da política. Os autores descrevem que as assimetrias entre os países gerariam incentivos desiguais para se avançar no campo da integração econômica, o que levaria a uma maior margem de manobra para os Estados em suas respectivas estratégicas públicas de desenvolvimento.

Por sua parte, Pia Riggiorzi (año) recupera a ideia de um regionalismo defensivo, crítico às ideias neoliberais e orientado para áreas específicas de desenvolvimento humano como infraestrutura e energia, entre outros. Da mesma forma, Susanne Gratius (año) o denomina como regionalismo político-social, como consequência da ascensão de governos com novos projetos políticos e econômicos, e Olivier Dabène (año) o identifica com um regionalismo neo-estruturalista, destacando a heterogeneidade e tensões do modelo na medida em que incorpora diversos atores com agendas diferentes. Desde uma perspectiva brasileira, Elena Lazarou Bruno e Luciano (año) classificam o regionalismo defendido na política externa brasileira de diversas formas: regionalismo pós-democratização, regionalismo presidencial e regionalismo instrumental.

Um novo modelo de regionalismo?

A partir de 2011 alguns acontecimentos foram modificando o cenário regional. A crise econômica internacional iniciada em 2008 mostrou suas consequências, trazendo mudanças no cenário internacional com a queda dos preços de *commodities* exportados por países da região. Essas exportações, sustentadas por preços favoráveis até 2008, tiveram um papel importante na capacidade dos governos sul-americanos de implementar políticas públicas de crescimento econômico e distribuição social. A crise internacional e a queda nos preços dos *commodities* impactou as economias nacionais e trouxe para dentro dos países o cenário de crise econômica.

Por outro lado, os avanços na formação de grandes blocos de livre comércio e em acordos coletivos e bilaterais dificultaram a inserção de alguns sul-americanos na economia internacional. Elementos que marcaram o regionalismo aberto foram retomando progressivamente o cenário regional. Dentre os mega-acordos negociados até 2016, a Parceria Transatlântica (TTIP) e a Parceria Transpacífico (TPP) seriam os mais importantes. O TPP conta com países da região e ultrapassa um acordo comercial tradicional ao incluir comércio de serviços e normas relativas à propriedade intelectual e às leis trabalhistas. Nesse caso, padrões e regras de comércio intra-regional seriam consolidadas por fora dos marcos da região, limitando a margem de manobra de acordos regionais.

Nesse contexto, em 2011 foi formada a Aliança do Pacífico (AP), com um foco prioritariamente comercial e algumas características do regionalismo aberto. O bloco aglutina quatro países cujas economias seguem uma orientação de abertura para o comércio internacional (atualmente mais doze observadores dentre latino-americanos e caribenhos). A formação da AP trouxe de volta à região debates sobre o renascimento do regionalismo aberto, assim como percepções de uma América do Sul dividida entre duas visões diferentes de regionalismo: por um lado, a UNASUL e o MERCOSUL de caráter pós-liberal, e por outro à opção de abertura comercial e aliança com países da Ásia-Pacífico. O possível retorno do regionalismo aberto foi um desafio para a estratégia de integração regional.

As crises econômicas nacionais, por sua vez, trouxeram consequências. O impacto das mudanças no cenário econômico internacional foi ampliado por problemas de gestão da economia e por crises políticas. Houve uma mudança no perfil político da região, através da eleição de partidos e presidentes com perfis diferentes dos que havia até o início da década de 2010. Os governos progressistas estabelecidos começaram a enfrentar dificuldades nos cenários domésticos e as novas eleições deram lugar a governos liberais e/ou conservadores, contribuindo para um desmonte da comunidade epistêmica pró-integração defensora do regionalismo pós-liberal que tinha tido um papel importante na criação da UNASUL e da CELAC.

Como agravante, a política externa brasileira de incentivo à cooperação e à regionalização foi interrompida. Durante os anos 2000 e sob o governo

Lula, o Brasil teve um lugar (relativo) de liderança e *paymaster* do processo de cooperação regional, influenciando a trajetória política da região e bancando parte dos custos da integração. Houve lacunas, mas, em um cenário internacional fragmentado, o país desempenhou, durante a década, um papel assertivo na política regional. Os custos de estruturação da governança regional foram em parte divididos pelos países da região, mas a maior parte coube ao governo brasileiro, através de assistência técnica e investimento de obras de infraestrutura.

Mas a vontade política do presidente Lula de construir uma governança regional encabeçada pelo Brasil, não teve continuidade. Com Dilma Rousseff, o papel do Brasil de *paymaster* e estruturador da agenda da região foi sendo reduzido, progressivamente, em função da crise econômica brasileira e, a partir de 2015, também da crise política. O governo de Michel Temer deixou incertos os destinos do Brasil, mas era evidente que o regionalismo não fazia parte de seus interesses. Assim, as iniciativas de uma potência regional, apontadas por Detlef Nolte (año) como importantes na formação de uma organização regional, claramente se reduziram.

Por outro lado, a morte de Hugo Chávez reduziu o ativismo da Venezuela na construção e fortalecimento da ALBA, que enfrentou uma retração. O papel da Venezuela de mantenedor de bens regionais dos países da ALBA foi o motivo de ser e a força do bloco. Entretanto, a crise econômica e política na Venezuela instaurou a inércia no grupo. A ALBA foi o lócus onde a Venezuela construiu, com seus recursos, um projeto de liderança que competia com o brasileiro. Com a morte de Chavez, o papel de *paymaster* venezuelano, defensor de um tipo de regionalismo pós (e anti) liberal, foi interrompido.

Na dimensão de atores externos, os Estados Unidos vêm progressivamente se afastando no que diz respeito às iniciativas regionais. Políticas como a ALCA desapareceram e os Estados Unidos têm buscado cada vez mais parcerias bilaterais e seletivas com determinados países da região.

No caso da China, a trajetória se dá no sentido contrário. O país oriental, que historicamente não teve vínculos por aqui, tem buscando se aproximar da região, através do estabelecimento de acordos e parcerias seletivas e bilaterais. A aproximação paulatina da China não provocou uma resposta regional coletiva, fosse da UNASUL ou do próprio MERCOSUL. Através

de suas parcerias seletivas, a China torna-se um competidor no campo pelos investimentos e exportações e pela inibição de parcerias internas aos blocos regionais. Este comportamento seletivo, tanto dos Estados Unidos quanto da China, desfavorece os processos de integração regional.

A interação com a União Europeia que, historicamente, tem sido um incentivo para a coesão, vem experimentando limites. Os impactos da crise de 2008 e as dificuldades enfrentadas tanto com a chegada em massa de imigrantes quanto com o processo da saída do Reino Unido, tem reduzindo a margem de manobra da União Europeia em suas relações inter-regionais. A CELAC -contraparte regional na América Latina- tem tido uma atuação limitada e experimenta problemas em seu funcionamento.

O cenário do regionalismo na América Latina, em termos gerais, foi então se modificando, dando lugar a experiências difusas e à convivência de modelos diferenciados. O desmonte progressivo do regionalismo pós-liberal, sem ter sido substituído por um modelo de regionalismo predominante, deu lugar a uma variedade de regionalismo.

Motivações persistentes

No que diz respeito às motivações por integração na região, embora por diferentes razões e desde perspectivas também diversas, sempre houve fortes móveis subjetivos por trás dos impulsos de integração. Em tempos recentes, em termos de discurso, a integração é sempre mencionada nas declarações de políticos e diplomatas.

Encontram-se atualmente dois elementos importantes em relação às motivações. O primeiro é o papel da governança regional, mesmo sem que haja uma integração econômica no sentido mais estrito. A governança regional corresponde a uma série de instituições e regimes que criam hábitos, costumes, formas de reduzir e de administrar diferenças, em outras palavras, canais de diálogo. Neste sentido, em um cenário fragmentado a governança regional é um bem importante para o investimento.

O regionalismo que se desenha atualmente na América Latina apresenta diversas características e perfis. Não tem um padrão hegemônico e, de forma dinâmica, acompanha as mudanças internacionais, regionais e dos Estados da

região. Essa variedade do regionalismo adapta características de instituições que haviam se consolidado nos padrões do regionalismo aberto ou do pós-liberal, mas também apresentam novas características. O esforço de acadêmicos para circunscrever ou classificar essa ausência de um padrão tem como base a flexibilidade no formato das organizações e as iniciativas pontuais de cooperação que se formaram se consolidaram a partir dos anos 2000.

Existe um desafio respeito às diferenças das preferências políticas e das estratégias de desenvolvimento nacionais. A interseção das percepções de diferentes atores políticos da região é reduzida em quanto a preferências de modelo econômico e à concepção de democracia. Existem dificuldades em criar consensos ao redor de temas nos quais não há convergências *a priori*. Algumas iniciativas foram travadas por essas diferenças (como no caso dos esforços da UNASUL para a crise na Venezuela) ou pela falta da presença de um ator político formador de consensos (como foi a presidência brasileira durante o governo de Lula). Mudanças políticas próprias de regimes democráticos podem modificar as opções nacionais relativas ao regionalismo e afetar as instituições já consolidadas.

As motivações diversas, as preferências políticas desencontradas, as diferentes expectativas acerca do que se entende por êxito ou fracasso das iniciativas regionais, tem contribuído para a falta de uma tipologia clara. A proliferação e a superposição de iniciativas ocorridas recentemente não ajudaram na definição de um padrão único.

Iniciativas herdadas do regionalismo aberto voltam a se ajustar à centralidade do livre comércio, mas se conservam elementos importantes como a presença dos Estados como atores chave (a força do intergovernamentalismo), o papel da integração no ideário político e a constante busca, através do regionalismo, de melhores condições políticas, econômicas e sociais para a região. Trata-se de um cenário fragmentado, com combinações *ad hoc* de interesses, onde as bases do regionalismo estão sendo progressivamente desconstruídas e ressignificadas.

Como acomodar diferenças?

Há um consenso, entre diferentes acadêmicos, de que existe atualmente uma grande variedade de projetos de integração/cooperação, assim como

sobreposição de iniciativas. As organizações que foram estruturadas nas décadas de 1980 e 1990 se ajustaram e novas organizações foram criadas. Nesses últimos dois anos, o cenário externo à região tem experimentado novas mudanças. Somado à ausência de uma política norte-americana para a região, os desafios ao multilateralismo global, colocados por Donald Trump, introduziram mudanças no cenário global afetando, entre outras, a inserção internacional das regiões como atores coletivos.

No campo político regional, as preferências ideológicas dos atores marcam diferenças cada vez mais fortes, assim como as diversas formas que eles entendem o regionalismo. . Essa coexistência variada é identificada por diversos autores com a metáfora do *spaghetti bowl*. Para dar conta dessa heterogeneidade, estudiosos do regionalismo vêm contribuindo com reflexões para análise do fenômeno. Em 2012 Andrés Malamud e Gian Luca Gardini publicaram um artigo que identifica um cenário de regionalismo de sobreposição ou regionalismo multi-nível, que significa a coexistência de subregionalismos segmentados. Este poderia produzir impasses entre as instituições próprias da região e as sociedades nacionais. Os Estados seriam levados a participar de mais de uma organização regional, estando sujeitos à dupla lealdade e ao conflito entre diferentes normas. Estas diversas iniciativas regionais tornariam mais difícil de definir um denominador comum.

Em contraposição a essa perspectiva, se apresentam reflexões positivas de uma variedade de instituições. Detlef Nolte aponta o conceito de governança regional como instrumento para compreender o padrão atual do regionalismo na América Latina a partir de múltiplas iniciativas. Sugere, para o caso latino-americano, a substituição da divisão feita tradicionalmente entre integração e cooperação regional, pela adoção do conceito de arquitetura regional, assumindo que, a partir de uma geometria variável, a nova arquitetura pode incluir tanto organizações regionais quanto diferentes padrões de cooperação. Por sua parte José Briceño Ruiz rediscute a divisão feita entre regionalismo estratégico, regionalismo social e regionalismo produtivo, enquanto Stephanie Hofmann e Frédéric Mérand apontam a existência de uma elasticidade institucional. Para explicar o MERCOSUL, Regina Kfuri Barbosa propõe a denominação de regionalismo multifacetado, caracterizado

pela convivência de diferentes modelos, combinando as agendas domésticas dos países com as iniciativas de cooperação.

Em 2015, Gardini propôs o conceito de regionalismo modular. Como argumento, o autor destaca o crescimento de iniciativas justapostas, a distância entre as narrativas dos atores políticos e a realidade e a preferência por experiências de cooperação em detrimento de iniciativas de integração. O regionalismo modular pressupõe a existência de uma multiplicidade de atores com flexibilidade de comportamento. Em termos analíticos, esta definição permite uma variedade de formatos explicando a coexistência de diferentes tipos de iniciativas desde uma perspectiva multidimensional e acomoda dimensões de cooperação, integração e identidade regional.

Por fim, Detlef Nolte e Nicolás Comini defendem a ideia de que o regionalismo seria o reflexo do que os agentes buscam construir e não representa, necessariamente, eficiência. A sobreposição de organizações, nesse caso, pode ser vista como proveitosa por atores políticos do continente. A combinação, articulação ou competição dessas diversas motivações que marcam os atores regionais teriam sempre um impacto importante sobre as iniciativas na região.

Problemas do debate atual

O primeiro problema é a decomposição de um modelo de referência de regionalismo, sobretudo, na América do Sul, mesmo com o convívio com formas alternativas como traços do regionalismo cepalino e com a manutenção de instituições do regionalismo aberto. Isso significa que, em tempos passados, houve na América Latina modelos de regionalismos predominantes que deram lugar para as chamadas “etapas” ou “ondas”, característica dos anos 1960 ou do regionalismo cepalino. Foi um tipo de regionalismo orientado para um protecionismo da região frente a atores externos, de caráter coletivo e com vistas a incentivar o processo de industrialização.

Nos anos 1990, o regionalismo aberto foi um modelo com foco no comércio. Este repousa em iniciativas orientadas para o comércio, não no sentido de proteção aduaneira, mas como uma etapa para a inserção mais

competitiva dos países membros na economia internacional. Mais recentemente, nos anos 2000, foi predominante o regionalismo pós-liberal, com a não centralidade do comércio e sua gama mais ampla de temas. Ainda que nenhum destes casos se deu de forma absoluta, pois sempre houve a permanência, em menor escala, de esquemas alternativos, foi evidente que estes modelos marcaram claramente a dinâmica regional.

Atualmente, o cenário se caracteriza pelo desmonte do regionalismo pós-liberal e por uma mistura de diferentes modelos. A Aliança do Pacífico tem ocupado um lugar importante e mantém proximidade com o regionalismo aberto. Com características diferentes, a UNASUL segue existindo com qualidades próximas do regionalismo pós-liberal, embora com dificuldades para atuar. Está dado um contexto onde não há um caminho certo por onde seguir e tornam-se necessárias as escolhas.

O segundo problema é o desmonte de uma comunidade epistêmica pró-integração, norteada pela defesa do regionalismo pós-liberal. O regionalismo pós-liberal não foi uma construção exclusiva de política ou da economia, mas um conjunto de iniciativas e preferências de diversos personagens dos dois campos com importantes aportes de acadêmicos e de atores sociais. Essa comunidade foi sendo desmontada com os fracassos e a não renovação dos governos progressistas e com as consequentes mudanças de linha política nas presidências dos países da região.

O terceiro problema diz respeito ao papel de Cuba como elemento aglutinador de uma identidade latino-americana. A América Latina teve, ao longo do tempo, diferentes identidades: o bolivarismo, o pan-americanismo, o latino-americanismo e, nos anos de 2000, o sul-americanismo. A exclusão de Cuba da OEA em 1962 funcionou como incentivo para a construção de uma identidade latino-americana, dada pela alteridade aos Estados Unidos. A partir do momento em que Cuba retorna à OEA, de onde se postula a alteridade? Para que manter instituições alternativas? Esse tipo de questionamento é, portanto, um desafio à CELAC, que, dentre as organizações atuais, parece ser a mais de futuro mais incerto.

Desafios e indagações

Nos últimos anos, as eleições de Maurício Macri; Pedro Paulo Kuczyski (agora afastado); Sebastián Piñera; Mario Abdo Benítez; e Iván Duque, são um claro retrato do avanço do conservadorismo na região. O caso brasileiro é um caso à parte. A ascensão de Donald Trump resultou em medidas protecionistas, comportamento negativo frente ao México e às relações diplomáticas com Cuba. Como exemplo do desinteresse do governo norte-americano pela região, Trump não participou da Cúpula das Américas de Lima, em 2018 (quem sabe, pode trazer um novo impulso para a alteridade).

A crise da UNASUL e o afastamento voluntário de seis de seus membros em 2018 (Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Paraguai e Peru) mostra, não somente as divergências em relação às preferências políticas, mas também a ausência de uma concepção comum de organização regional possível. A posterior preocupação brasileira e o descolamento do país desse grupo é um elemento ainda mais complicador. Esses comportamentos reforçam a variedade de motivações frente ao regionalismo vigentes e como as bases vêm sendo desconstruídas ou ressignificadas.

Recoloca-se o desafio do conceito de “integração regional”. No sentido estrito, defendido por alguns acadêmicos, integração corresponde ao compromisso de interação que, uma vez assumido, não pode se desfazer sem altos custos. Essa integração acontece mais frequentemente em áreas específicas como a comercial, a produtiva ou energética. Se abranger várias dimensões, é vinculada à ideia de partilha de soberania. A cooperação seria, portanto, mais flexível: há menos custos para um Estado retroceder ou mudar de comportamento. Por outro lado, em sentido mais amplo, o termo integração pode ser utilizado para se referir a uma aproximação forte e atuação conjunta entre Estados, com formatos adaptados a suas escolhas. Essa é uma ressignificação do termo vinda da política e serve para explicar a realidade latino-americana.

Outra característica do cenário de ressignificação do entendimento regional diz respeito à fragmentação do regionalismo. Essa fragmentação acomoda a coexistência de diferentes tipos de regionalismo, e das iniciativas de integração e cooperação. A fragmentação dificulta as iniciativas de

integração em sentido estrito. Questiona-se então sobre quais podem ser os interesses que, nesse cenário, vão nortear as escolhas nacionais. Existe atualmente uma grande variedade de questões pontuais, interesses segmentados, atores sociais e econômicos que podem apresentar solicitações setoriais aos governos, assim como influenciar um governo nacional a buscar aproximação ou o estabelecimento de vínculos cooperativos mais fortes com outro (ou outros) Estado em áreas particulares. O formato que se desenha atualmente é, portanto, mais flexível.

O que a realidade atual aponta não é de fácil previsão, mas é possível sugerir que a regionalização e a governança regional são caminhos a serem trilhados. Em termos acadêmicos, a regionalização se refere à maior aproximação entre atores econômicos e sociais de diferentes Estados, ao intercâmbio e à interação entre diferentes sociedades nacionais, mas que não se dão através do Estado necessariamente. A regionalização é marcada por interações e interlocuções que se dão de forma espontânea. No caso latino-americano, o modelo de regionalismo pós-liberal dos anos 2000 investiu e incentivou a regionalização.

A governança regional, por sua vez, refere-se a um conjunto de organizações regionais, a princípios e regras normatizadores do comportamento dos Estados, que contribuem para a solução de problemas da região, assim como para proporcionar maiores benefícios nos padrões de relacionamento intra-regional.

Se não há integração econômica com partilha de soberania, nem um modelo preferencial de regionalismo, a aproximação entre as sociedades da região e a construção de princípios e comportamentos comuns que administrem diferenças necessárias, podem ser apostas relevantes. Estes são elementos que, em um momento difícil e com preferências variadas, podem ser uma janela de oportunidade.

Referências

- Briceño Ruiz, J. (2013). Ejes y modelos en la etapa actual de la integración económica regional en América Latina, *Estudios Internacionales* v.45, n.175, p.9-39, . <https://revistaei.uchile.cl/index.php/REI/article/view/27352/30148>
- Dabène, O. (2012). *Explaining Latin America's fourth wave of regionalism: regional integration of a third kind*. Congreso LASA 2012. San Francisco, 25 May 2012. https://www.academia.edu/8680372/Explaining_Latin_Americas_fourth_wave_of_regionalism
- Gardini, G. (2015). Towards modular regionalism: the proliferation of Latin American cooperation. *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol.58 n.1, p. 201-229. http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-73292015000100210&script=sci_abstract
- Gratius, S. (2012). *The rise of Latin American regionalism: the same old thing?* Madrid, Fundación Ideas, (Discussion Papers 01/2012).
- Hofmann, S & Mérand, F. (2012). Regional organizations à la carte: the effects of institutional elasticity. In T.V. Paul (ed.), *International Relations. Theory and regional transformation*. Cambridge, Cambridge University Press, p.133-157.
- Kfuri Barbosa, R. (2015). *O Mercosul e o regionalismo multifacetado na América do Sul*. Tesis de Doctorado, IESP/UERJ. http://www.iesp.uerj.br/wp-content/uploads/2017/06/Tese_Regina-Kfuri-Barbosa.pdf
- Lazarou, E & Luciano, B. (2015). Regionalism as an Instrument: Assessing Brazil's Relations with its Neighbourhood. *Global Society*, vol.29, n.3. <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/13600826.2015.1039500>
- Malamud, A & Gardini, G. (2012). Has Regionalism Peaked? The Latin American Quagmire and its Lessons. *The International Spectator: Italian Journal of International Affairs* v.47, n.1, p.116-133. <http://apps.eui.eu/>

- Personal/Researchers/malamud/TIS_Peaking_Regionalism_Malamud-Gardini.pdf
- Motta Veiga, P & Rios, S. (2007). *O regionalismo pós-liberal, na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas*. Santiago de Chile: CEPAL. <https://www.cepal.org/pt-br/publicaciones/4428-o-regionalismo-pos-liberal-america-sul-origens-iniciativas-dilemas>
- Nolte, D. (2014). *La integración regional en América Latina: geometría variable y gobernanza regional cooperativa*. Secretaria-Geral Ibero-Americana. GIGA. https://www.academia.edu/6311477/La_integraci%C3%B3n_regional_de_Am%C3%A9rica_Latina_geometr%C3%A9a_variable_y_gobernanza Regional Cooperativa
- Nolte, D & Comini, N. (2016). UNASUR: Regional pluralism as a Strategic Outcome. *Contexto Internacional*, vol.38 n.2, p.545-565,. <http://www.scielo.br/pdf/cint/v38n2/o102-8529-cint-38-02-00545.pdf>
- Riggiorzzi, P. (2012.) Re-territorializando consensos: Hacia un regionalismo post-hegemónico en América, *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2012*, n.9, CRIES, p.129-152. <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2013/03/anuario2012.pdf>
- Sanahuja, J. (2009). Del regionalismo abierto al regionalismo post-liberal. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina. *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe n.7*, p.11-54, p.11-54. <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2010/05/anuario-integracion-2008-2009.pdf>

CAPÍTULO 3

Brasil y el interés geopolítico en la Alianza del Pacífico

Gisela da Silva Guevara

¿CÓMO CITAR ESTE CAPÍTULO? / HOW TO CITE THIS CHAPTER?

Da Silva Guevara, G. (2019). Brasil y el interés geopolítico en la Alianza del Pacífico. En M. Ardila y E. Vieira Posada (Eds.), *Geopolítica y nuevos actores de la integración latinoamericana* (pp. 157-171). Bogotá: Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia.

doi: <https://dx.doi.org/10.16925/9789587601992>

Introducción

En el siglo XXI, Brasil ha estado marcado por el dilema de dividir sus recursos, su política exterior y sus estrategias geopolíticas entre, por un lado, el Atlántico, el cual ha impactado de forma decisiva su conformación como nación y, por otro, fortalecer su proyecto bioceánico hasta el Pacífico, sobre todo a partir del 2000, con la cumbre de presidentes suramericanos en Brasil, bajo el auspicio del presidente Fernando Henrique Cardoso. Asimismo, la tradición alimentada por geopolítólogos brasileros como Mario Travassos desde inicios del siglo XX es una relevante expresión,

entre otros en medios militares, de una ambición del país en proyectar sus pretensiones de líder suramericano sobre el resto del continente. Robert Lawrence afirma que “desafortunadamente América Latina está dividida geopolíticamente en Atlántico y Pacífico. Necesitamos de una América unida. Brasil me parece global, lo que es bueno, pero necesita de relaciones regionales más fuertes” (Lawrence, 2016).

A inicios del siglo XXI, a la vez que se hacían vigentes las ambiciones de llegar al Pacífico por vía de un proyecto de Brasil, en el ámbito de la integración en infraestructuras, el contexto internacional sufría algunos cambios significativos con el surgir contundente de potencias emergentes como China o India, lo que llevó los líderes brasileros a mirar hacia Asia-Pacífico con gran interés. China pasaría a ser un socio comercial primordial para el coloso suramericano y el valor político de foros como IBSA (India, Brasil y Suráfrica) o los BRICS (Brasil, Rusia, China y Sudáfrica) pasaba a ser determinante para la visión brasilera de un mundo menos asimétrico y multipolar.

De igual modo, en la segunda década del siglo XXI, formaciones como la Alianza del Pacífico pasarían a ser un reto para el liderazgo de Brasil en Sudamérica, donde, amortiguada (aunque no diluida) la rivalidad con Argentina, nuevos polos de competición y cooperación pasarían a ser retos para Brasilia. Esta iniciativa integracionista, fomentada por Colombia, Chile, México y Perú, fue creada mediante la Declaración de Lima, en abril de 2011, con el objetivo de conformar “un área de integración profunda, que busca avanzar progresivamente hacia la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas” (Acuerdo marco, 6 de junio, 2012). La AP abarca 220,6 millones de habitantes y atrae el 41% de la inversión extranjera directa (IED) para América Latina (AP, s.f.).

A su vez, Brasil tiene hoy día más de 200 millones de habitantes (IBGE, 2017), lo que abarca un número de habitantes cercano a los cuatro países de la AP en su conjunto, es el país más extenso de América del Sur y su costa atlántica alcanza más de 7000 km. Por otro lado, tiene fronteras con nueve países de América del Sur, a saber, Colombia, Venezuela, Guyana, Surinam, Argentina, Uruguay, Paraguay, Bolivia y Perú, las cuales implican que esté naturalmente en una interdependencia con la mayor parte de los

territorios de Suramérica. Aunque no consideramos que el determinismo geográfico sea un parámetro orientador para analizar las relaciones inter e intraestatales, sí consideramos que características geográficas de los espacios suramericanos deben ser tenidos en cuenta a la hora de analizar a las relaciones regionales.

En este texto, analizamos cómo Brasil visualiza la oportunidad de fortalecer sus lazos con la Alianza del Pacífico en el marco de una gran estrategia de unir, de forma no bélica, el Atlántico con el Pacífico. Empezaremos por considerar la importancia de los trabajos de geopolítólogos brasileros en la conceptualización de Brasil hasta llegar al Pacífico. En segunda instancia, haremos referencia a la reconceptualización del “destino manifiesto” en finales del siglo XX e inicios XXI y su importancia para alimentar la visión brasileña de un mundo menos asimétrico y multipolar. En una tercera parte pasaremos a averiguar cómo los proyectos de Cosiplan y de la IIRSA sirvieron, en parte, las ambiciones fomentadas por Brasil para llegar al Pacífico, pasando, finalmente, a reflexionar sobre las ambigüedades del “temor del cerco” y su importancia para fomentar los esfuerzos en impedir que el país quede limitado a una franja atlántica, geoeconómica y geoestratégicamente hablando.

Antecedentes de los estudios geopolíticos: una proyección brasileña hasta el Pacífico

En los años 30 del siglo XX, Mario Travassos escribió la obra *Projeção Continental do Brasil*, la cual reflexionaba sobre la búsqueda del país de una salida por el océano Pacífico. El autor destacaba la relevancia para los Estados de obtener “varias salidas al mar, si es posible a mares diferentes” (1978, p. 4), en el marco de un complejo geopolítico sudamericano. Mencionaba, entre otros, que para Brasil asumía “la más alta importancia los problemas resultantes del antagonismo oceánico” entre el Atlántico y el Pacífico, alertando en ese entonces para la rivalidad con Argentina y el peligro que ésta llevase a acaparar hacia Buenos Aires los principales ejes transoceánicos, dejando Brasil fuera de éstos.

En la introducción a la versión de la obra antes mencionada de Travassos, Pandia Calogeras enfatizaba que “si este siglo debe ser el siglo del Pacífico y el de América del Sur, es imprescindible sondear y definir las características de los términos de esta presencia” (Travassos, 1978, p. 11). Ya en esa versión se recalca la relevancia de la interdependencia entre los Estados, a la cual, por supuesto, Brasil debía conferir su debido valor. El geopolítólogo mencionaba entonces la importancia de la “Marcha hacia el Oeste”, la cual, a ejemplo de Estados Unidos, debía ser una “fórmula de alto vuelo”. Posteriormente, en los años 60, el general Golbery do Couto e Silva (1967) defendió que Brasil, en aras de buscar el liderazgo mundial, debía, en primer lugar, fortalecer la cooperación pacífica en su entorno suramericano. Asimismo, defendía que dicho liderazgo era justificado por un “destino manifiesto” que, al igual que Estados Unidos, debía ser reconocido en el hemisferio occidental. Verificamos con estos ejemplos que en varias ocasiones, los geopolítólogos brasileños equipararon la relevancia del país a la de Estados Unidos.

Do Couto e Silva conceptualizaba la geopolítica brasileña según varios ejes. Entre ellos, establecía la premisa que cualquier geopolítica nacional debe tener siempre en cuenta el “bienestar colectivo del pueblo” y el “la seguridad de la nación” (2003, p. 545). Asimismo enfatizaba que la geopolítica brasileña debía siempre tener en mente las dimensiones interna y externa. En cuanto a la geopolítica de la seguridad esta debía configurarse “frente a la dinámica propia de los grandes centros de poder” (p. 546). Para Costa Freitas (2004) el pensamiento de do Couto y Silva se apoya en una triada, a saber: 1) la doctrina; 2) la cosmovisión o *Weltanschaung* y 3) las directrices generales de acción. Así siendo, a una visión brasileña del mundo, enmarcada en una doctrina, había que hacer corresponder acciones concretas.

Asimismo do Couto definía una teoría de hemiciclos, a partir de la cual había un núcleo central brasileño, con la delimitación de arcos exteriores, donde se ubicaba una “humanidad amarilla”, incluyendo a Japón y China, los cuales, en ese entonces, eran considerados un “hemiciclo peligroso contra el cual América del Sur tendrá de sólidamente estructurar su propia seguridad” (2003, p. 51). Esto significa, según la visión de do Couto, que el mundo asiático representaba un peligro en términos de seguridad para América del Sur y, en particular, para Brasil. Actualmente, en el siglo XXI, esta visión

cambió sustancialmente, siendo que Brasil ve a países como China como socios estratégicos.

A su vez, para Meira Mattos estaban dadas todas las condiciones para que Brasil ambicionase ser una gran potencia. Para el geopolítólogo, el país reunía desde los años 50 todos los requisitos para serlo, haciendo énfasis en las condiciones que viabilizaban esa condición, entre ellas, su dimensión geográfica, su población, sus recursos naturales, su capacidad tecnológica y su cohesión interna (Costa Freitas, 2004). Pero para llegar a ser una potencia mundial, el desarrollo de Brasil tenía que implicar la responsabilidad en el ámbito de la seguridad exterior. Asimismo, Mattos enfatizaba que, para ejercer poder mundial, el país tenía que estar preparado para defender sus intereses en sus dimensiones económicas y geoestratégicas (citado en Costa Freitas, 2004, p. 79).

Reconceptualizando el “destino manifiesto” a finales del siglo XX e inicios del siglo XXI

Aunque el término de “destino manifiesto” desaparece del discurso geopolítico de los tomadores de decisión brasileros, a finales del siglo XX e inicios del XXI, es posible detectar en posiciones públicas de mandatarios que el país tendrá la responsabilidad y la legitimidad de conducir los pueblos de América del Sur hacia un nuevo estadio autonómico (Da Silva Guevara, 2016). Bajo Lula da Silva se fortaleció la corriente de los “autonomistas”, los cuales defienden el liderazgo proactivo de Brasil en pro de un mundo donde sea posible cambiar las normas de los regímenes internacionales (Saraiva, 2012). En aras de configurar un mundo menos asimétrico y multipolar, Brasil tomaba una serie de iniciativas a finales del siglo XX e inicios del XXI, que pasaban por el relanzamiento de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA) hasta la creación de Unión de las Naciones Suramericanas (UNASUR), las cuales muestran ser parte de un rompecabezas geopolítico en pro de una América del Sur autonómica.³

3 Asunto tratado con detenimiento en Da Silva Guevara (2016).

A finales de los años 90 se empezó a consolidar un plan regional de integración de infraestructuras en América del Sur que se articularía con organismos regionales como la Corporación Andina de Fomento (CAF) o el BID. Por parte de Brasil, el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) pasaría a apoyar dichos esfuerzos integracionistas. Finalmente, en 2000, en la cumbre de presidentes suramericanos en Brasil, se acordaba la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA), a la cual el presidente Fernando Henrique Cardoso daría un apoyo vehemente. Entre los objetivos de la IIRSA, estaba fomentar ejes estratégicos de desarrollo e integración en América del Sur en un sentido bioceánico. Esta iniciativa tenía la participación de instituciones financieras regionales y mundiales. En el último caso del Fondo Monetario Internacional (FMI). En últimas instancias, la IIRSA buscaba fortalecer el comercio interregional e intercontinental y abrir América del Sur a los mercados internacionales (Dhenin, 2015). Aspectos geopolíticos eran relevantes en los planes brasileños de infraestructuras bioceánicos, pues tenían en cuenta “la importancia estratégica de la Amazonía occidental brasileña, incluyendo la salida al Pacífico para los *commodities* (granos de soja, principalmente, a los mercados asiáticos)” (Dhenin, 2015, pp. 99-100).

En el siglo XXI, la política exterior de Lula da Silva, aunque retomando lineamientos anteriormente diseñados por Fernando Henrique Cardoso, forzaba de forma contundente un revisionismo que pasaba, entre otros por: 1) cuestionar los régímenes internacionales; 2) neutralizar o integrar competidores considerados un riesgo para la proyección geoestratégica de Brasil en el subcontinente. Neutralizaba a México, evitando que fuese miembro de pleno de UNASUR, e incorporaba a Argentina en esta misma organización, amortiguando antiguas rivalidades. Las iniciativas de Brasil para dejar de fuera a México de UNASUR habían buscado excluir un competidor por el liderazgo regional (Giacalone, 2013), pero la exclusión de este país terminaría por revelarse un dilema estratégico, en el sentido de que con la creación, a inicios de la segunda década del siglo XXI, de la Alianza del Pacífico (AP), renacieron los fantasmas de rivalidades económicas y geoestratégicas con el país azteca.

A comienzos del siglo XXI, resurgía el “temor del cerco” sobre el cual este había debatido por ocasión del Plan Colombia: es decir, en este caso, un “cerco” colombo-norteamericano de bases militares al territorio brasileño. Sin embargo, hay que considerar que, si tomamos el enfoque de la geopolítica crítica, desarrollado por autores como O’Thuathail (2005), la geopolítica no necesariamente es estatocéntrica, lo que llevaría al investigador a centrar su atención en relaciones de interdependencia entre territorios suramericanos y a la importancia de la cooperación e integración en el subcontinente en pro de la construcción de puentes, más allá de los territorios nacionales. De hecho, relaciones de cooperación e integración no excluyen relaciones de competencia.

Cosiplan e IIRSA: la ambición de un proyecto integracionista bioceánico

En 1942, el geopolítólogo norteamericano Spykman había afirmado “afuera de nuestra zona inmediata de supremacía norteamericana, los grandes Estados de América del Sur (Argentina, Brasil y Chile) pueden intentar contrabalancear nuestro poder en esa región del hemisferio (región ABC), lo cual tendrá que ser respondido a través de la guerra”(citado en Padula y Fiori, 2016, p. 555). Spykman destacaba una rivalidad que ya venía desde larga fecha con los Estados ABC, la cual se plasmaría, finalmente, en toda su dimensión en el siglo XXI, con UNASUR.

UNASUR había, desde su creación, fomentada por Brasil, enfatizado la dimensión autonómica política de ser un organismo que priorizaría decisiones en seguridad y en defensa alejadas, aunque no hostigantes, de las potencias del Norte, entre ellas, en primer lugar, de Estados Unidos. A pesar de que el ministro Nelson Jobim había apaciguado en Washington eventuales temores que UNASUR (GTCDS, 2009) podría volcarse contra decisiones de Washington, la formación de un organismo que, prioritariamente no estaba direccionado a asunto económicos, sino a temáticas de seguridad regional indicaban que se había llegado, gracias a Brasil, a crear un espacio con pretensiones integracionistas, sino anti-norteamericanas; por lo menos

con ambiciones suramericanas a conducir sus propias decisiones y acciones independientes de la visión norteamericana de seguridad hemisférica.

En el marco de UNASUR se desarrollaron igualmente proyectos de integración de infraestructuras bioceánicas, que buscaban unir los países atlánticos a los puertos del Pacífico. En estos proyectos, Brasil y Argentina serían los países con mayores intereses y beneficios, pues se les aseguraría la salida de sus mercancías por el litoral pacífico. En estas actividades tiene un rol importante el Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (Cosiplan).

Según Padula y Fiori (2016), a finales del siglo XX e inicios del siglo XXI, fueron varios los factores decisivos que impactaron en un cambio de prioridad dado por Brasil al Atlántico, hacia el Pacífico. En primer lugar, estuvo la expansión de Asia; en segundo, la configuración de China como un socio comercial relevante para Brasil y, finalmente, la competencia entre Mercosur y la Alianza del Pacífico. Ya a finales del siglo XX un estudio fomentado por Fernando Henrique Cardoso y financiado por la CAF había incorporado la idea de incluir los ámbitos temáticos de la IIRSA en sus ejes de desarrollo (Dhenin, 2015). En dicho estudio, se analizó cómo se podían realizar mejoras a la infraestructura, comercio y desarrollo suramericanos, en aras de permitir una mejor inserción mundial del subcontinente.

Otros factores llevaron Brasil a darle importancia a los países del Pacífico. De esta vez, en el ámbito geoestratégico y de la seguridad regional. La reactivación de la IV flota norteamericana y los acuerdos realizados entre EE. UU. y Colombia, llevaban Brasil a temer que la influencia norteamericana podría expandirse hacia sus puertas (Padula y Fiori, 2016). Por otro lado, China parecía, igualmente, aumentar su interés en las naciones del Pacífico, por ejemplo, con adquisición de concesiones mineras. De igual modo, el país asiático pasaba a ser un socio comercial relevante para naciones como Chile o Perú. Para Brasil, China pasaba también a ser un socio fundamental. Costa y Mendonça (2017), que estudiaron la evolución de las relaciones comerciales entre Brasil y China, entre 2000 y 2015, concluyeron que dicho comercio cobró importancia para Brasil, aunque sobre todo en el ámbito de los rubros de productos agrícolas. Asimismo, según Dhenin (2015), la Carretera Transoceánica entre Brasil-Perú-Bolivia, permitía establecer una

conexión estratégica de 26.000 km, que le permitía a Brasil que sus productos pudieran ser llevados a China. Sin embargo, el mismo autor destaca la asimetría entre Perú y Bolivia, por un lado, y Brasil, por el otro, afirmando:

desde el punto de vista económico, existe un claro desequilibrio entre Brasil, por un lado, en tanto poder regional firme y jugador internacional competitivo, y los otros dos países andinos (Bolivia y Perú), más pequeños, con grandes dificultades a nivel regional, y sin capacidad interna para competir con los mercados mundiales de Brasil. (Dhenin, 2015, p. 101).

Consideramos que, en el caso de Perú, las afirmaciones de Dhenin deben ser matizadas, pues el país tiene condiciones para competir con sus productos y su clase empresarial, tanto más que con su adhesión a la Alianza del Pacífico fortaleció sus posibilidades de proyectar sus intereses económicos y comerciales a nivel regional y mundial.

Milani et. al. (2016) destacan que la IIRSA busca fortalecer a América del Sur como un bloque en el cual tienen relevancia aspectos económicos, institucionales, sociales y políticos, teniendo en cuenta las debilidades del subcontinente con respecto a su integración física. Los mismos autores enfatizan que la libertad de circulación de mercancías entre el Mercosur y la CAN es afectada por la falta de buenas condiciones de transporte, a precios ventajosos. Sin embargo, Scholvin y Malamud (2014) ponen de relieve las dificultades de integración en infraestructura en el propio territorio nacional de Brasil, el cual, con dificultad, asegura las relaciones de movilidad entre sus principales núcleos de desarrollo de la costa atlántica y el interior. Asimismo, el centro de pensamiento STRATFOR (s.f.) ha destacado en sus análisis geopolíticos sobre Brasil las contundentes asimetrías del territorio brasileño, las cuales oponen, por ejemplo, una franja atlántica⁴ en la que se ubican los principales núcleos de desarrollo con ciudades como Río de Janeiro y São Paulo, por un lado, y los espacios septentrionales amazónicos rezagados y alejados de los principales ejes de desarrollo, por otro.

4 Que incluye megaciudades al borde del oceánico atlántico o cerca de él.

Bajo Lula da Silva se ha dado relevancia a la construcción de rutas bioceánicas entre Brasil, Bolivia y Chile, así como entre Brasil, Argentina, Paraguay y Chile. Para Padula y Fiori (2016) los argumentos más determinantes para justificar la integración bioceánica eran, entre otros, que el propio Mercosur y sus principales núcleos de desarrollo económico ganarían con el acceso a los principales puertos del Pacífico. Asimismo, los ejes transoceánicos fomentarían mejoras en la navegabilidad de los ríos suramericanos y ejes ferroviarios. Sin embargo, Dhenin (2015) hace algunas apreciaciones críticas respecto a las afectaciones que las infraestructuras bioceánicas pueden tener, especialmente para las poblaciones locales amazónicas y la biodiversidad.

Perspectivas de la AP para Brasil y el dilema del “temor del cerco”

En 2014, los expresidentes Lagos, de Chile y da Silva, de Brasil, se reunieron para analizar la posibilidad de convergencia entre la AP y Mercosur. Entre los factores que Mora (2016) puntualiza para que, por parte de Brasil, mostrase interés en dicha convergencia estaba la pérdida de competitividad de la economía brasileña en la economía mundial con China; la incorporación de Venezuela en el Mercosur, la cual no conllevó el dinamismo en éste o la divergencia de intereses entre Brasil y Argentina. A todo esto, agregaríamos, que la prolongada crisis económica, financiera, institucional y política que se dio en Brasil entre 2014 y 2016, afectó de forma relevante la capacidad competitiva del país, tanto a nivel regional como mundial.

Desde finales del siglo XX, Brasil ha buscado ganar importancia comercial, económica y política a través de los BRICS, de la IBSA, del foro G-20 y de foros con los países africanos. La diversificación de socios ha pautado, durante los dos mandatos de Lula da Silva, la política exterior del país (Vigevani y Cepaluni, 2009). Dicha tendencia ha seguido el ideario de buscar mayor autonomía para los países llamados de periféricos. Brasil buscó hacer alianzas estratégicas con países emergentes tales como China o India, no solo en el ámbito comercial y económico, sino también tecnológico. Por ejemplo, China tiene un acuerdo con Brasil en el ámbito de la construcción de satélites, el *China-Brazil Earth Resources Satellite* (Milani, et. al., 2016).

Sin embargo, divergencias entre los países emergentes que incorporan estos foros, no siempre posibilitan posiciones tan armoniosas y consolidadas, como sería deseable para su voz política. Por lo tanto, acuerdos de convergencia con la AP, así sea vía Mercosur, son de fundamental importancia para Brasilia, con el fin de fortalecer su posición en su entorno regional. De lo contrario, se podría originar un “cerco”, que tendría implicaciones nefastas para el país, que van desde lo económico hasta lo político y geoestratégico. Asimismo, hay que considerar que el sector del agronegocio en Brasil es de gran dinamismo, lo cual es determinante a la hora de considerar un acercamiento a la AP. También hay que considerar que el país tiene inversiones relevantes en países como Paraguay y Bolivia, lo que es fundamental para su producción de granos y en el sector de la ganadería (Milani, et. al., 2016). Por consiguiente, la AP a la vez que puede ser considerada un reto por parte de Brasil, también puede llevar a un frenar de la economía brasileña y las ambiciones de sus grandes empresas de crecer.

A comienzos del 2016, cuando la presidenta Rousseff se debatía con una fuerte crisis económica en su país, realizaba un viaje a Santiago de Chile con el ministro del Desarrollo, Industria y Comercio, Monteiro, con el fin de sondear en la Alianza del Pacífico perspectivas de inversión para empresarios brasileños. Uno de los objetivos de la visita de la presidenta era llegar a acuerdos de facilitación de inversiones con Chile, a la vez que se indagaban las posibilidades de negocios con otros países de la Alianza del Pacífico. El ministro Monteiro afirmaba entonces: “el Brasil definió como prioridad de la política comercial esa visión de que los países de la Alianza del Pacífico son socios naturales de Brasil” (Monteiro, ministro brasileño de desarrollo, Industria y Comercio, Portal Brasil, 27 de febrero, 2016).

Dos años antes, en la IX cumbre de la Alianza del Pacífico, realizada en México, el canciller chileno Muñoz ya había defendido la “convergencia en la diversidad”, la cual se basaba, en su propia definición, en “un diálogo pragmático entre los principales bloques de integración de la región, particularmente la Alianza del Pacífico y el Mercosur, sin sustraer nada de sus respectivas agendas y grados de avance” (Muñoz, *El nuevo diario*, 27 de junio, 2016). Según palabras del canciller chileno, se percibía un interés creciente por parte de Brasil en la AP. A su vez, el año siguiente, Dilma Rousseff

afirmaba ante empresarios en México: “no seremos causales de falsas rivalidades o prisioneros de la geografía (Muñoz, *Infobae*, 27 de mayo, 2015).

Se puede constatar, como afirma Actis (2017), que bajo Dilma Rousseff se desarrolló un giro de Brasil hacia los países de la Alianza del Pacífico. Los motivos eran varios y de peso. Brasil buscaba contrarrestar la falta de dinamismo del Mercosur con un relevante crecimiento comercial de la AP. Mora (2016) enfatiza las dificultades en el incremento comercial intra-bloque en el Mercosur. Por otro lado, como destaca el mismo autor, la convergencia entre la AP y el Mercosur “representa para ambos bloques alternativas económicas y geopolíticas” (Mora, 2016, p. 311).

Más recientemente, a comienzos de 2018, Juan Manuel Santos y el presidente Temer acordaron, en una reunión en Brasilia, impulsar la convergencia entre la AP y el Mercosur (Valor, 20 marzo 2018). Pero, más allá de intereses comerciales y económicos, desde Brasil se ve con preocupación un posible “cerco” geopolítico por parte de los países de la AP (México, Perú, Colombia y Chile), que podría llevar a que el país tenga que limitar sus relaciones comerciales mundiales a la vertiente atlántica, lo cual afectaría la posición regional y mundial del país como jugador mundial y, en consecuencia, de sus empresas. Brasil podría buscar una hegemonía cooperativa⁵ con Colombia en el marco de la AP, tal como la buscó en Mercosur, con Argentina. Por consiguiente, relaciones de competitividad pueden coexistir con esfuerzos de cooperación.

Recomendaciones

- Las perspectivas geoeconómicas de Brasil por unirse a la AP son relevantes, pues esto no solo beneficiaría al país, sino a toda la región. Brasil representa un motor de crecimiento económico y financiero para la región suramericana y latinoamericana, y sería recomendable que la AP, en sus esfuerzos de competir en el mercado asiático, aproveche dicho potencial. Por otro lado, el aporte tecnológico del país puede ayudar a fortalecer un futuro bloque geoeconómico competitivo AP-Mercosur, siempre y

cuando se tenga en cuenta la dimensión sostenible del crecimiento económico de la región.

- Las potencialidades geoeconómicas y geoestratégicas de Brasil son de impacto relevante para toda América del Sur. Remitir Brasil a su franja atlántica sería un contrasentido para las dinámicas en las cuales el subcontinente está insertado. Permanecen, sin duda, dos Américas, en aspectos geopolíticos, en las palabras del profesor Lawrence, divididas entre el Atlántico y el Pacífico. De hecho, agregaríamos que también en aspectos culturales y de idioma. Sin embargo solo la unión de fuerzas en infraestructuras, comercio, tecnología, movilidad de ideas y de personas, puede llevar América Latina a constituirse realmente como bloque regional de peso geoeconómico y geoestratégico a nivel mundial.
- Tanto para Brasil como para los países de la AP, una convergencia en varios ámbitos, desde el geoeconómico hasta el geoestratégico sería de gran beneficio, lo cual podría llevar las dos partes a crecer, siempre y cuando se considere la vertiente sostenible del desarrollo del subcontinente. La inserción de América Latina en regiones como el Asia-Pacífico depende de unir fuerzas y superar trabas históricas y geoculturales.

Referencias

- Actis, E. (31 de agosto de 2017). La política exterior de Michel Temer. Profundización de un ajuste ya iniciado. *Foreign Affairs Latinoamérica*. Recuperado de: <http://revistafal.com/la-politica-exterior-de-michel-temer/>
- Costa Freitas, J. M. (2004). *A Escola geopolítica brasileira*. Río de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora.
- Da Silva Guevara, G. (2016). Nuevo multilateralismo latinoamericano: el liderazgo de Brasil en la Unión de Naciones Suramericanas. En M. Ardila (Ed.), *Nuevo multilateralismo en América Latina. Concepciones y actores en pugna* (pp. 107-146), Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

- Dhenin, M. (2015). La importancia estratégica de la carretera transoceánica en la Amazonía: análisis crítico del papel de la iniciativa para la integración de la infraestructura regional en América del Sur (IIRSA). En G. Da Silva Guevara (Ed.), *Geopolítica latinoamericana: nuevos enfoques y temáticas* (pp. 87-118), Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Muñoz, H. (27 de mayo de 2015). Dilma Rousseff: La Alianza del Pacífico y el Mercosur deben ser complementarios. Infobae, Recuperado de: <https://www.infobae.com/2015/05/27/1731350-dilma-rousseff-la-alianza-del-pacifico-y-el-mercosur-deben-ser-complementarios/>
- Do Couto e Silva, G. (1967). *Geopolítica do Brasil*. Río de Janeiro: José Olympo Editora.
- Do Couto e Silva, G. (2003). *Geopolítica e Poder*. Río de Janeiro: Univer Cidade.
- Giacalone, R. (2013). La Integración Sudamericana. Entre el modelo europeo y la política exterior brasileña. En E. Tremolada (Ed.), *Repensando la Integración y las Integraciones* (pp. 151-178). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Grupo de Trabajo del Consejo de Defensa Suramericano (GTCDS) (2009). *El Consejo de Defensa Suramericano de UNASUR. Crónica de su Gestación*. Santiago de Chile: Allerce Talleres Gráficos S. A.
- IBGE (2017). IBGE divulga as estimativas populacionais dos municípios para 2017. Agencia IBGE de Notícias. Recuperado de: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2013-agencia-de-noticias/releases/16131-ibge-divulga-as-estimativas-populacionais-dos-municípios-para-2017.html>
- Lawrence, R. (2016). Aliança do Pacífico é melhor para o Brasil do que o Mercosul. Recuperado de: <http://www.portaldaindustria.com.br/agenciacni/noticias/2016/10/entrevista-alianca-do-pacifico-e-melhor-para-o-brasil-do-que-o-mercosul-avalia-robert-lawrence/>

- Milani, C. et al. (2016). *Atlas of Brazilian Foreign Policy*. Buenos Aires: Clacso.
- Monteiro, A. (27 de febrero de 2017). Aproximação com Aliança do Pacífico é prioridade do Brasil. *Portal Brasil*, Recuperado de: <http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2016/02/201cpaises-dalianca-do-pacifico-sao-parceiro-naturais-do-brasil201d-diz-ministro-1>
- Mora, J. U. (2016). La Alianza del Pacífico y Mercosur: evidencias de convergencia económica. *Estudios Gerenciales*, 32(141), 309-318.
- Muñoz, H. (26 de junio de 2016). Chile apunta a “convergencia en la diversidad”. *El nuevo diario*, Recuperado de: <https://www.elnuevodiario.com.ni/economia/396423-chile-apunta-convergencia-diversidad/>
- Padula, R. y Fiori, J. (2016). Brasil: geopolítica e “abertura para o Pacífico”. *Revista de Economia Política*, 36(3), 536-556.
- Saraiva, M. (2012). Procesos de integración de América del Sur y el papel de Brasil: los casos del Mercosur y la UNASUR. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, (97-98), 87-100.
- Scholvin, S. y Malamud, A. (2014). Is There a Geoeconomic Node in South America? *Working Paper*. Lisboa: ICS.
- Valor (20 de marzo de 2018). Temer: Brasil e Colômbia vão patrocinar Mercosul-Aliança do Pacífico. Recuperado de: <http://www.valor.com.br/brasil/5397263/temer-brasil-e-colombia-vao-patrocinar-mercosul-alianca-do-pacifico>
- O'Tuathail, G. (2005). *Critical Geopolitics. The Politics of Writing Global Space*. Londres: Routledge.
- Vigevani, T. y Cepaluni, G. (2009). *The Quest for Autonomy. From Sarney to Lula*. Lexington: Lexington Books.

CAPÍTULO 4

La gobernanza en crisis: participación ciudadana y déficit democrático en los procesos de regionalización en América Latina

Andrés Serbin

¿CÓMO CITAR ESTE CAPÍTULO? / HOW TO CITE THIS CHAPTER?

Serbin, A. (2019). La gobernanza en crisis: participación ciudadana y déficit democrático en los procesos de regionalización en América Latina. En M. Ardila y E. Vieira Posada (Eds.), *Geopolítica y nuevos actores de la integración latinoamericana* (pp. 173-211). Bogotá: Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia.
doi: <https://dx.doi.org/10.16925/9789587601992>

El nuevo entorno internacional y sus efectos regionales: cambios tectónicos, gobernanza global y actores no estatales

Crisis de la globalización, crisis de la gobernanza global, crisis del orden liberal internacional

El sistema internacional vive una transición compleja, con altos niveles de incertidumbre y de transformaciones aceleradas, con cambios tectónicos que implican desplazamientos y reconfiguraciones geoeconómicas

y geopolíticas a nivel global⁶. Las características de esta transición global afectan a América Latina y el Caribe, y demandan un conocimiento de su dinámica, de su impacto en las sociedades y la ciudadanía de la región y de la formulación de respuestas de las mismas. Esta transición se articula en torno a la imbricación de una serie de ejes.

Uno de estos ejes lo configuran la crisis del proceso de globalización y de las modalidades de gobernanza global y, particularmente, del modelo hegemónico que los sustentó (Sanahuja, 2017), tal como la hemos conocido hasta ahora. Precisamente, la principal razón para la perdurabilidad de la gobernanza global hasta su crisis actual ha sido el contexto económico en el que se desarrolló. Más específicamente, la intensificación del proceso de globalización que originó un proceso de desnacionalización y transnacionalización, que se inicia en la década del setenta con la aceleración de los flujos de comercio, inversión y financiamiento; con la transición de un modelo de producción orientado a los mercados nacionales a un modelo post-fordista, que recurrió a la deslocalización para aprovechar el desarrollo de un mercado mundial y con una acelerada revolución tecnológica, generando una significativa interdependencia económica marcada por asimetrías y desigualdades. La globalización implicó riesgos y oportunidades para los actores del sistema internacional (Heine y Thakur, 2011). En este marco, la interdependencia asimétrica y la inequitativa distribución de sus beneficios contribuyeron a generar ganadores y perdedores de este proceso (Bremmer, 2018), particularmente, en aquellas naciones en las que creció la clase media, pero, a la vez, se incrementaron y profundizaron los niveles de pobreza (Sanahuja, 2017). Sin embargo, como lo señala acertadamente un informe de 2004, los problemas no residieron en la globalización, sino en las deficiencias de su gobernanza (World Commision on the Social Dimensions of Globalization, 2004).

Con el fin de la Guerra Fría, la gobernanza global emergió como una posibilidad de ordenar y manejar los asuntos globales de forma multilateral

6 Como señala en un reciente artículo una especialista, en el mundo actual “dinámicas geoeconómicas y geopolíticas coexisten, más o menos intensas, delineando un escenario mundial imprevisible y fluctuante” (Llenderozas, 2018).

tanto en la esfera económica –en particular con la Organización Mundial del Comercio (OMC) como una instancia referencial, pero también con las instituciones de Bretton Woods (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial)–, como en la esfera de la seguridad, con la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), y en la esfera política internacional con la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y su promoción de un multilateralismo universal y complejo, que dio pie para una creciente incidencia y participación de actores no-estatales y, en particular, de los actores de la llamada sociedad civil transnacional emergente. En este sentido, la gobernanza global remitió a un concepto de “gobernanza sin gobierno”, como un estado intermedio entre la gestión de los problemas globales a través de la tradicional política inter-estatal y el intento de operacionalizar un gobierno mundial (Kacowicz, 2018a), en el marco de un sistema predominantemente westfaliano de estados propensos a la anarquía y al desorden internacional. La ausencia de una autoridad central en el sistema internacional implicó, consecuentemente, la necesidad de colaboración y de cooperación entre diversos actores para desarrollar objetivos, normas y prácticas comunes en el tratamiento de los temas globales (Gordenker y Weiss, 1996)⁷ para establecer un marco de orden, seguridad y estabilidad del sistema. Entre estos actores destacaron, desde la década del setenta, los actores no-estatales representados por las organizaciones no-gubernamentales internacionales (ONGI) y los movimientos sociales transnacionales (Serbin, 2013).

En este sentido, en las últimas décadas, se ha puesto en evidencia el surgimiento de una serie de nuevos actores en la dinámica internacional, de carácter no-estatal, algunos de ellos genéricamente agrupados en el ambiguo rubro de “sociedad civil global o transnacional” (Smith y Weist, 2006, pp. 621-622), debido a su creciente interacción y vinculación transnacional, y una compleja

7 Legler (2013) define la gobernanza global como “la resolución de problemas globales específicos por medio de la creación de distintas esferas transnacionales de autoridad, cada una de las cuales comprende un grupo diferente de actores y una arquitectura institucional particular” (p. 254), señalando el escaso interés que ha despertado su análisis entre los investigadores y académicos latinoamericanos y resaltando que el G-20, en el que participan Argentina, Brasil y México puede reactivar este interés (Legler, 2013).

incidencia en la política mundial. En el marco de una variedad de nuevos términos acuñados como “multilateralismo complejo” (O’Brien et al. 2000), “estructuras multi-nivel de la gobernanza global” o “minimalismo de redes” (Nye y Donahue, 2000), que señalan el incremento y la incidencia de estos actores no-estatales, la aparición de nuevos espacios y ámbitos para su participación y acción, y la dilución de las diferencias y fronteras entre los niveles domésticos e internacionales de la política, estos actores⁸ emergieron como factores importantes de la dinámica política global y regional y en los intentos de desarrollar una gobernanza global.

La agenda de este esfuerzo de impulsar una gobernanza global giró en torno a los valores promovidos por Occidente –la creación y consolidación de instituciones y normas internacionales acordes con el derecho internacional, la promoción de los derechos humanos y de la democracia, y la liberalización económica, en el marco de una concepción prevalecientemente westfaliana de un sistema internacional basado en la interrelación entre estados, pero con la participación eventual de otros actores (Kissinger, 2016; Serbin, 2013)–, abrió importantes espacios para la participación de las redes y organizaciones de la sociedad civil. Si bien, esto se hizo evidente en los esfuerzos de la Unión Europea de incrementar la participación de la sociedad civil en su proceso de integración, la OEA y las Cumbres de las Américas también abrieron espacios importantes para la presencia y la participación de la sociedad civil, y el ejemplo se extendió a otros mecanismos regionales como en el caso de la ASEAN.

En la medida en que la globalización dio lugar a que los límites territoriales de los estados dejaran de ser una barrera y la sociedad civil global, conformada por algunos de los actores no-estatales con agendas específicas, adquirió mayor presencia en la esfera política internacional, comenzó a constituirse en un actor orientado a influir tanto la gobernanza global como

8 Pese a que se considera como actor internacional a aquélla unidad del sistema internacional que interactúa dentro del mismo y que, con su actuación, es capaz de condicionar las decisiones de otros actores internacionales, la cuestión de fondo, tanto desde el punto de vista teórico como empírico, se relaciona con quién puede ser considerado efectivamente, en la actualidad, como un actor del sistema internacional (Ruggie, 1999).

regional. Como consecuencia –especialmente en los temas de la agenda global vinculada con la promoción y defensa de bienes públicos globales (medio ambiente, derechos humanos, paz y seguridad, equidad de género, salud pública, desarrollo sustentable, desnuclearización y desarme, entre otros temas relevantes)– algunos analistas consideran que, junto con el desarrollo de un orden liberal internacional, entraron en tensión dos modelos contrapuestos –el modelo westfaliano con los estados como actores protagónicos, y el modelo emergente de la gobernanza global, con la creciente participación de actores no estatales en el esfuerzo, no sólo de ordenar el sistema internacional, sino también de introducir nuevos valores y normas y, eventualmente, de promover los intereses de actores transnacionales específicos (Bourse, 2014). Al punto de que Kaldor (2005) plantea, en su momento, la posibilidad de que el paradigma de la gobernanza y de la política global se conviertan en el nuevo modelo de las relaciones internacionales, en un mundo impactado por los procesos de globalización, en contraposición a un orden mundial anárquico, desordenado y violento.

Por otra parte, la globalización⁹ en sí se apuntaló con base en el desarrollo de las corporaciones transnacionales (CTN) a escala mundial que, desde la década del setenta del siglo pasado, en particular, contribuyeron a impulsar la liberalización económica y la transnacionalización. En ocasiones, en contraposición o por encima de los intereses de estado y de la soberanía nacional (Serbin, 2002; Serbin, 2013)¹⁰ y, eventualmente, en confrontación con algunas iniciativas de las ONGI, movimientos sociales y redes de la sociedad civil que intentaron acotar o cuestionar su actuación en diversos campos –desde el comercio (campaña contra el MIA) hasta la contaminación ambiental–. El

9 Remito al texto referencial de Held, McGrew, Goldblatt y Perraton (1999) para un análisis más detallado de la globalización, y a Clark (2001) y Scholte (2001).

10 Como señalan Actis y Busso (2017) “hasta el inicio de la segunda década del siglo XXI la globalización traía ganancias para el hegemón. Las grandes empresas americanas controlaban el eslabón más importante de la cadena de valor (innovación tecnológica y el conocimiento) relegando la fase de producción a terceros mercados con ventajas comparativas en materia salarial. Así, la renta más importante se repartía entre las multinacionales americanas además de beneficiar al consumidor estadounidense vía precios” (p. 54).

crecimiento y el desarrollo sostenido de economías emergentes –en particular de China–, de nuevas vías de desarrollo capitalista no-liberal, en algunos casos en torno a modelos políticos autoritarios, y de nuevas relaciones de poder debilitaron las instituciones multilaterales surgidas en la década del noventa. Este debilitamiento dio lugar a que algunos analistas comenzaran a plantear, particularmente luego de la crisis financiera mundial de 2008, el retorno a las rivalidades entre las grandes potencias y de la competencia geopolítica (Mead, 2014; Ikenberry, 2014; 2018), en tanto actualmente “este sistema ‘basado en reglas’ se enfrenta a cuestionamientos y desafíos” (Kissinger, 2016, p. 13). En este marco, la globalización impulsada por EE. UU. comenzó a beneficiar primordialmente a China, que progresivamente comenzó a disputar los beneficios de este proceso (Actis y Busso, 2017). Por otra parte, algunos analistas no han dudado en señalar recientemente, que la habilidad de competir de los regímenes autoritarios, surgidos en el marco de las economías emergentes con las democracias liberales, responde básicamente a su mejor desempeño económico y a los consecuentes beneficios para sus respectivas sociedades (Mounk y Foa, 2018).

La nueva dinámica mundial, más allá del surgimiento del grupo de los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) y de la persistencia (hasta la más reciente crisis en torno a la cancelación de la administración Trump de la participación de EE. UU. en el acuerdo con Irán y de los temas arancelarios) del principal aliado occidental de EE. UU. –la Unión Europea–, se centralizó progresivamente en torno a las dos potencias más relevantes –EE. UU. y la República Popular China (RPCh)–, crecientemente en competencia. Si bien EE. UU. prevalece como el actor hegemónico que, junto con sus aliados occidentales, configuraron el orden liberal internacional luego de la Segunda Guerra Mundial y, especialmente, después del fin de la Guerra Fría, el acelerado crecimiento de China ha generado, junto con el crecimiento de otros actores asiáticos, un progresivo desplazamiento del centro de dinamismo económico mundial del Atlántico hacia el Asia Pacífico.

Con la emergencia de nuevos actores y la disputa por los beneficios de la globalización no solamente entraron en cuestión las relaciones de poder establecidas a partir de la Segunda Guerra Mundial sino también la

estabilidad del sistema internacional y el diseño geopolítico establecido hasta el momento. La legitimidad de las reglas y valores de la gobernanza global alcanzada comenzaron a ser cuestionadas con el surgimiento de nuevas instituciones (BRICS, Asian Infrastructure and Investment Bank (AIIB), Banco de los BRICS) y de normas que no necesariamente respondían a las tradicionalmente establecidas por el orden liberal internacional desarrollado por Occidente (y en particular por la comunidad nord-atlántica) a partir de la Segunda Guerra Mundial y de la consolidación de la hegemonía estadounidense. Actores como China y Rusia, entre otros, desarrollaron modelos alternativos a la democracia liberal, mientras que el crecimiento económico en el mundo en desarrollo se aceleraba con base en alternativas políticas que respondían más a diversas variantes del capitalismo de Estado, que a los modelos democráticos liberales (Stephen, 2017). Esta transición tuvo un particular impacto en las concepciones occidentales sobre soberanía, democracia y derechos humanos, al imponerse concepciones de soberanía dura que cuestionaban el planteamiento liberal cosmopolita sobre la supremacía de los derechos humanos por encima de las prerrogativas de la soberanía nacional en los asuntos domésticos (como es el caso de la Responsabilidad de Proteger como norma internacional - Serbin y Serbin Pont, 2015). La articulación de una serie de tendencias asociadas a la emergencia de nuevos poderes dio lugar a una lucha por el liderazgo en la configuración de una nueva gobernanza global, afectando las concepciones sociales liberales, paralizando las instituciones multilaterales existentes e incrementando su fragmentación e informalización (Stephen, 2017), a la vez de poner en cuestión tanto algunos de sus valores primordiales –democratización y derechos humanos– como el rol de actores no estatales de la sociedad civil global en su incidencia, en el marco de los espacios multilaterales, sobre los temas de la agenda global. En este contexto, los principios de soberanía y no intervención volvieron a asignar un rol crucial a los Estados y a visiones Estado-céntricas del sistema internacional.

Las instituciones tradicionalmente establecidas y dominadas por Occidente entraron en competencia con los nuevos centros de poder, sin que estos, sin embargo, se desprendiesen del orden existente o buscaran derrocarlo. Más bien, lo que tiende aemerger es un orden con proyectos multilaterales

en competencia, con objetivos diferentes y liderazgos estatales distintivos que generan nuevas formas de competencia geo-económica, en un marco en que el orden liberal internacional y los valores asociados a éste entran en crisis (Foreign Affairs, 2017; Luce, 2017). Es así que el sistema internacional se vuelve más diversificado institucionalmente y poli-céntrico, con mayores potenciales de conflicto (Stephen, 2017) orientándose, a la vez, hacia una modalidad más regionalizada en el marco de la emergencia de un sistema multipolar –particularmente en lo económico, pero también en términos de relaciones de poder–. En este contexto se despliega un desarrollo económico, político y social fragmentado en regiones, que afecta la integración e interdependencia mundial generada originalmente por la globalización. En este sentido, la revigorización de diversas modalidades de cooperación regional – particularmente intensa en el Sur Global desde finales del siglo pasado – dio lugar a una actividad regional en cuyo marco diferentes formas bilaterales, subregionales y regionales en lo económico y en temas de seguridad han emergido, generando, a su vez, diferentes formas de gobernanza regional (Kacowicz, 2018a).

El nuevo ciclo que se abrió, dio lugar a un debate en curso sobre la crisis de la globalización y de los alcances de la gobernanza global desarrollada hasta el momento. Se habla, entonces, acerca del desarrollo de una post-globalización (es decir, una globalización que sigue en desarrollo, pero con nuevas características que cimientan una nueva fase posterior), de una des-globalización, de una post-globalización con rasgos diferentes, de una globalización alternativa a la asociada con el orden internacional liberal, con la emergencia de nuevos focos de dinamismo económico en diversas regiones, de globalizaciones alternativas o de una globalización post-occidental (Stuenkel, 2016) de creciente acento sino-céntrico (Oropeza García, 2017), pero con una participación proactiva de potencias emergentes y re-emergentes (Turquía, Irán, India, Rusia), frecuentemente asociadas a modelos autoritarios (Serbin, 2018c)¹¹.

Ninguno de estos Estados reniega de los beneficios provistos por la globalización. Pero, en esencia, el proceso plantea la posibilidad de una contradicción entre la globalización desarrollada en términos del intercambio de

bienes, servicios, personas e ideas, en un marco de creciente interdependencia, y una des-globalización, que se despliega a través de una fragmentación regional, de órdenes normativos superpuestos y de múltiples dependencias. Y, eventualmente, de una confrontación entre el orden liberal internacional establecido y la emergencia de un potencial nuevo orden euroasiático, basado en valores y en sistemas políticos diferentes. Un nuevo orden que no responde a los valores políticos liberales y que apunta a dar forma a nuevas modalidades de gobernanza global, menos universal y más fragmentada, que pone bajo signo de interrogación la posibilidad de mantener las instituciones y normas cosmopolitas o liberales surgidas en la etapa previa y que plantea riesgos y nuevos desafíos en la capacidad de desarrollar alguna modalidad de gobernar el mundo (Stephen, 2017), con una clara tendencia a desplazar o minimizar la incidencia de los actores de la sociedad civil transnacional.

Gran parte de este debate en América Latina y el Caribe se refleja en el documento resultante del coloquio organizado por CRIES en septiembre de 2017¹² y en el volumen recientemente publicado por la misma institución (Serbin, 2018c). La mayoría de los analistas coinciden en que este proceso, si bien pone en cuestión instituciones, reglas y normas de la gobernanza global impulsada por Occidente, no implica la reversibilidad de la globalización tal como se ha desarrollado en las últimas décadas, sino su transformación, con mayor énfasis en las dinámicas regionales y con un desplazamiento de los ejes tradicionales de formulación e implementación de normas internacionales que pueden afectar la gobernanza global. La tensión consecuente, a su vez, se ha visto cabalmente evidenciada en la reunión de la Organización Mundial de Comercio (OMC), realizada en Buenos Aires en diciembre de 2017, con avances limitados en los temas de acuerdos propuestos, pero con un claro deslinde entre las visiones más protecciónistas impulsadas por la administración Trump y la defensa de la globalización encarnada por el gobierno chino (Rudd, 2018). Paradójicamente, el revisionismo (y el creciente

12 Resumen del panel internacional de alto nivel “América Latina frente a la crisis de la globalización y el nuevo orden mundial” (Serbin, Martínez, Ramanzi y Serbin Pont, 2017).

protecciónismo de las medidas que adopta) de la administración del presidente Trump abre oportunidades para que China y otros actores impulsen un orden internacional menos liberal, basado en modelos normativos “iliberales”. Sin embargo, persisten las interrogantes de si la sostenida expansión del comercio, el flujo transfronterizo de capitales y la difusión de nuevas tecnologías, junto con la emergencia de nuevos actores internacionales, han transformado la economía global a un punto tal como para demandar una reforma del orden global existente –más que su derrumbe y desaparición (Hu y Spence, 2017)–. Con base en parámetros y visiones contrastantes a los que han sido impuestos hasta el momento. En esencia, la globalización no parece estar en cuestión, pero sí la gobernanza global y los valores occidentales impulsados, con altibajos, hasta la actualidad, como así también las modalidades que asumirán las diferentes formas de cristalización de esa globalización a nivel regional y nacional y, junto a ellas, algunas de las normas y valores asociados con el orden global liberal y los espacios de participación e influencia de la sociedad civil transnacional en la formulación de la agenda global, acentuando y profundizando el déficit democrático existente.

Reconfiguración y difusión del poder mundial: el orden emergente

Por otra parte, estos procesos están asociados a la consecuente y concomitante reconfiguración y difusión del poder mundial y a la emergencia de un nuevo tablero geopolítico con la emergencia de nuevos actores relevantes como China, Rusia e India (García Oropeza, 2017), junto a otros actores que proyectan su influencia a nivel regional –ya sea Japón y Australia o Turquía e Irán–. Estos actores, dan lugar a nuevas visiones y narrativas globales, eventualmente en competencia, que contribuyen a impulsar nuevas modalidades de gobernanza y nuevas normas internacionales. Los antiguos “*rule-makers*” de Occidente, con sus valores distintivos, comienzan a ser cuestionados o desplazados por algunos actores que antiguamente, especialmente luego de la Segunda Guerra Mundial, se asumían como “*rule-takers*”

en el sistema internacional¹³ –como caso ilustrativo se cita a China, pero América Latina y el Caribe también constituyen un ejemplo– (Kehoane, 2001), dando lugar, en la actualidad, a un nuevo espectro de “rule makers” emergentes y, eventualmente, de “rule shakers”. La multipolaridad que se despliega como consecuencia, especialmente en esta fase, es propensa a errores de política, rivalidades y tensiones geopolíticas, y al desarrollo de nuevas y múltiples narrativas geopolíticas (Serbin, 2018b) para interpretar la transición, caracterizada por la persistencia de formas unipolares, multipolares y caóticas, o heteropolares en un mundo en el que se configura un nuevo orden mundial o, según algunos analistas, una modalidad de des-orden mundial (Turzi, 2017)¹⁴.

Este nuevo orden mundial responde a un mundo “multiplex” (Achara-ya, 2018), en el que múltiples actores reflejan una diversidad cultural y una distribución desigual de poder relativo y compiten en diversos niveles simultáneos. Entre estos actores se encuentran no sólo Estados nacionales de relativo poder en el sistema internacional que buscan re-estructurar los balances de poder mundial, configurar zonas de influencia regional y promover sus propios intereses, sino también organizaciones internacionales, corporaciones transnacionales, actores no-estatales de diverso orden y regiones geográficas con un cierto nivel de institucionalización (Hurrell, 2009). Este complejo entramado de actores da lugar a la emergencia de un nuevo mundo que no refleja los intereses de un poder hegemónico superior, ni

13 Como señalan Hamilton y Pelkmans (2015): “For more than two centuries, either Europeans or Americans, or both together, have been accustomed to setting global rules. In the post-World War II era, the US and the evolving EU, each in its own way, has been a steward of the international rules-based order. Yet, with the rise of new powers, the resurgence of older powers and the emergence of serious challenges at home, Europeans and Americans now face the prospect of becoming rule-takers rather than rule-makers, unless they act more effectively together to ensure that high standards prevail” (p. 3).

14 De hecho, Kissinger (2016) plantea que “jamás ha existido un verdadero orden mundial. Lo que entendemos por orden en nuestra época fue concebido en Europa Occidental hace casi cuatro siglos, en una conferencia de paz que tuvo lugar en la región alemana de Westfalia, realizada sin la participación y ni siquiera el conocimiento de la mayoría de los otros continentes y civilizaciones” (p.14).

siquiera de un grupo de poderes con la capacidad suficiente de imponer su voluntad de manera sostenida al resto, lo cual hace difícil identificar quién determinará las nuevas reglas de juego imperantes en el sistema (Peña, 2017), particularmente si avanza un debilitamiento del poder hegemónico de los Estados Unidos a nivel mundial frente a la emergencia de China o a la re-emergencia y nueva assertividad de Rusia, Turquía, Irán y la India, entre otros actores. A su vez, las complejas relaciones multinivel a que da lugar este proceso generan nuevas formas de conceptualizar las relaciones entre poder económico, político y militar, en el marco de un ajedrez multidimensional (Brzezinski, 1997), que da lugar a nuevas modalidades –más complejas– de articulación regional, ya sea como nuevas zonas de influencia de actores más poderosos, áreas civilizatorias re-emergentes (Huntington, 1996) o condensaciones acerca de la globalización regionalizada. Como ya señalamos, la gobernanza global, en su concepción atlanticista, se ve significativamente afectada por estos procesos.

No obstante, en muchos de los estudios realizados desde América Latina, en el marco de este debate, la preocupación sobre la hegemonía estadounidense parece haber sido desplazada por una visión benévolas de la proyección global de China, con un fuerte énfasis sino-céntrico. Sin duda, la crisis, la fragmentación y la recomposición de la élite estadounidense, a partir de la presidencia de Trump y la propia personalidad del presidente estadounidense, con todas sus contradicciones y ambigüedades, contrasta con la coherencia de la élite china en torno al liderazgo de Xi Jinping y el PCCN (de Graaf, 2018), o del modelo autocrático impuesto por Vladimir Putin (Myers, 2017), pero también evidencia que no sólo EE. UU. vive una transformación interna (que puede afectar su sistema democrático) y en términos de su proyección global, sino que también el mundo en su conjunto se encuentra viviendo una evolución que impone cambios al orden establecido por las reglas de 1945 (Kochin, 2017) y, eventualmente, por la globalización desarrollada desde la década del setenta. De hecho, estos cambios ponen en juego la estabilidad del orden mundial y la legitimidad de las normas establecidas (Kissinger, 2016), pero también afectan la capacidad de los actores no-estatales y, en particular, de la sociedad civil transnacional, de incidir sobre la dinámica de este orden.

Sin embargo, en esencia, si el mundo está cambiando, es porque no sólo los Estados, sino una multiplicidad de actores –incluyendo los actores no estatales–, se encuentran ante la oportunidad de conceptualizar o re-conceptualizar su visión del mismo, dotar esta visión de una estrategia y de una narrativa consecuente y desarrollarla en función de un mapa cognitivo basado en sus intereses, generalmente, arraigado en su región (Hurrell, 2009), de una manera similar a como surgió una narrativa etnocéntrica atlanticista en su momento, que fundamentó el orden liberal internacional con base en valores liberales occidentales.

Pese a que el mundo moderno está globalizado y conectado digitalmente, también está crecientemente fragmentado y dividido. A pesar del crecimiento económico de los países emergentes y del Sur Global en general, el bienestar de la sociedad ha sido distribuido de una manera poco equitativa y el desarrollo social ha sido irregular, al punto que mucha gente todavía vive en extrema pobreza y confronta las amenazas de conflictos, violencia y enfermedades. Para esta gente la posibilidad de disfrutar de derechos humanos básicos permanece alejada de su vida cotidiana. Por otra parte, nuevas amenazas asoman en el horizonte, poniendo en riesgo a los que tienen menor capacidad de responder a situaciones de cambio climático o de degradación ambiental o cambio tecnológico, mientras que, en una coyuntura como esta las naciones del mundo deberían estar unidas y mostrar solidaridad para enfrentar estos desafíos, la mayoría está disminuyendo su predisposición a la cooperación e incrementando el proteccionismo, acrecentando las divisiones y dando lugar a flagrantes violaciones de los derechos humanos¹⁵. La crisis del multilateralismo y del orden liberal internacional, más allá de sus limitaciones, demanda una gobernanza global coherente y efectiva fundada en la solidaridad y el respeto de los derechos humanos para todos que, sin embargo, se encuentra claramente amenazada, cuando no evidentemente obstruida y restringida, por la reconfiguración y la redistribución del poder mundial y por la emergencia de regímenes iliberales y autoritarios que ponen en cuestión los valores vinculados a la democracia y a los derechos humanos. La capacidad de las redes de incidencia de la sociedad civil

15 Al respecto, ver las publicaciones del UNRISD.

global se ve severamente restringida, tanto por el creciente entorno hostil al multilateralismo complejo en el que se desempeñan, como por la fatiga y reticencia de los donantes de financiar agendas que no les resultan útiles o relevantes. Algunos escándalos que han afectado recientemente a ONGI como OXFAM o MSF tienden, a su vez, a reforzar las dificultades de efectiva incidencia, de financiamiento y de interlocución con factores de poder a nivel internacional.

¿*Quo vadis* América Latina?

En este marco, en América Latina y el Caribe, luego del despliegue del regionalismo post-liberal (Sanahuja, 2012; Serbin, 2012) o post-hegemónico (Riggirozzi y Tussie, 2012; Briceño-Ruiz y Morales, 2017), como instrumentos estratégicos en la definición de nuevos modelos de desarrollo en el contexto favorable del *boom* de los *commodities* y del auge de los gobiernos populistas y de izquierda de la región en la década precedente, la nueva coyuntura que vive la región no sólo se produce en el marco de una reconfiguración de su mapa político y de sus actuales dificultades de crecimiento y desarrollo, sino que abre también una serie de interrogantes sobre los factores exógenos que pueden condicionar su evolución y que se vinculan con la evolución del orden global, condicionado, entre otros, por las orientaciones internacionales de EE. UU., bajo la administración Trump, las transformaciones en Europa, y el acomodamiento de China a su ascenso global (Merke 2016)¹⁶, pero también por la reconfiguración del mapa de los centros de poderío económico y militar a nivel global y, especialmente, en torno a la emergencia de nuevos polos regionales, frecuentemente legitimados por sus propias narrativas, como en los casos de Rusia, Turquía o Irán (Serbin, 2018b). En tanto que el orden liberal global se encuentre en cuestionamiento o en revisión, la reconfiguración de los poderes globales y regionales tendrá un efecto de crucial importancia para América Latina y el Caribe en su intento de inserción en el mundo como región, en una etapa de bajo crecimiento, baja integración,

16 Al respecto, ver Vigevani y Magnotta (2016), Ríos (2016) y Ayuso y Gratius (2016).

liderazgos débiles, menores niveles de concertación y mayores niveles de pragmatismo, en una región más atomizada y de limitadas convergencias (Merke, 2016; Frankel y Comini 2017)¹⁷ que pone en cuestión las modalidades del regionalismo *sui-generis* antes desarrolladas (Serbin, 2010).

Paradójicamente, mientras la narrativa del regionalismo post-hegemónico o postliberal, privilegió la concertación política inter-gubernamental, el rol del Estado sobre el mercado, y la búsqueda de nuevos modelos de desarrollo –reforzando una visión estado-céntrica–, la nueva coyuntura regional, junto con las debilidades antes mencionadas y en el marco de la persistencia de las relaciones asimétricas de la región con la mayoría de los actores más poderosos del orden global emergente, tiende a privilegiar la restauración de políticas neoliberales, la importancia del mercado, y un debilitamiento del estatismo, retomando los valores de la gobernanza global impuesta por Occidente. Sin embargo, re-articular un rol para aquéllos actores no estatales que, en la última década, han tenido una incidencia en el proceso de regionalización –desde el cuestionamiento al ALCA al impulso dado a “Otra integración es posible”–, gracias a movimientos sociales, organizaciones y redes de la sociedad civil con actuación regional.

Pese a la presencia significativa de América Latina en las instituciones de gobernanza internacional –tanto económica (G-20; OCDE) y financiera (FMI y Banco Mundial a nivel global; BID y CAF a nivel regional); como política (ONU) (Malamud, 2017)–, es evidente la fragmentación de la región frente al sistema internacional, particularmente, entre los países cuyas “políticas públicas y la acción internacional vienen marcadas por un modelo de nacionalismo abierto y gobernanza horizontal” (como Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Perú, entre otros), y aquellos en que, con matices

17 Frenkel y Comini contraponen en la región dos polos antagónicos: el de una visión que plantea la necesidad de profundizar el orden liberal global vigente, favoreciendo y profundizando diversos aspectos del proceso de globalización, enfrentada a una visión “anti-globalista”, que identifica a la globalización como un sistema “hecho a la medida de las grandes corporaciones” (Comini y Frenkel, 2017, p. 7) que Bremmer recrea en su último libro en torno a los ganadores y a los perdedores del proceso de globalización y las repercusiones políticas de esta contraposición (Bremmer, 2018).

diferenciales, “sigue vigente un nacionalismo cerrado combinado con un dirigismo jerárquico y un fuerte predominio del estado” (Bolivia, Nicaragua, Cuba, Venezuela) (Malamud, 2017, p. 59). Pese a que esta división no es tajante y admite matices intermedios, la tendencia actual marca una grave crisis del regionalismo y apunta a la disolución del “regionalismo latinoamericano desafiante” (Preciado Coronado, 2013) y de la cooperación Sur-Sur tal como fueron promovidos en la década precedente, asociados con el ciclo progresista y, actualmente, en proceso de agotarse (Svampa, 2017). En este sentido, los intentos del “regionalismo desafiante” no pudieron romper su función de complementariedad con la globalización ni con los efectos de esta, así fueren evaluados como benignos o como perniciosos. El contexto económico sigue forjando y, eventualmente, determinando las relaciones de América Latina y el Caribe con el mundo y sus estrategias de inserción en el mismo, recreando vínculos complejos entre dinámicas y procesos simultáneos de globalización y regionalización (Kacowicz, 2008:117), pero también replanteando el rol de las organizaciones sociales en la construcción del regionalismo. Sin embargo, las transformaciones que sufre el proceso de globalización en la actual coyuntura, particularmente en relación a la desaceleración del comercio internacional y al incremento del proteccionismo, según algunos autores, podría abrir nuevas oportunidades para la región (Salama 2017:19). En este sentido, algunos analistas no dudan en ofrecer una visión más optimista de la situación, al señalar que “el multilateralismo latinoamericano, lejos de encontrarse alicaído (...) muestra un vigor y una entereza insospechadas e incluso se proyecta fuera de la región con una capacidad de convocatoria y de aunar voluntades que pocos observadores le habrían vaticinado” (Heine, 2018, p. 8). No obstante, incluso en el marco de esta visión optimista, el multilateralismo *sui-generis* de la región, no contempla ni ha desarrollado mecanismos, ni espacios institucionalizados para la participación o para la incidencia de los actores sociales y, particularmente, en la actual coyuntura, la sociedad civil regional que había vivido un proceso de construcción paulatina a partir de los años noventa, encuentra crecientes obstáculos para seguir avanzando en esta construcción o para promover agendas que no sean las dictadas por los gobiernos o, con toda su actual debilidad, los organismos inter-gubernamentales a nivel regional.

No obstante, en su intento de “volver al mundo” o de insertarse más favorablemente en el sistema internacional, es indudable que, desde 2013, América Latina se enfrenta a un escenario global más difícil e incierto, habida cuenta de su vulnerabilidad estructural en un marco multipolar. La paulatina reorientación de la economía china hacia un modelo de crecimiento más focalizado en el desarrollo del mercado interno, unido a la lenta recuperación y débil crecimiento de las economías avanzadas marcan los límites potenciales de un modelo de inserción internacional basado en las exportaciones hacia Asia. El estancamiento de las negociaciones de la OMC y las posteriores negociaciones “mega-regionales” del Acuerdo Transpacífico (TPP) y del Acuerdo de Comercio e Inversión Transatlántico (TTIP) plantearon riesgos críticos al conjunto de la región en cuanto a normas más exigentes y a la desviación de comercio y de inversión, al margen de su alineamiento “pacífico” o “atlántico” (Serbin 2016a). El descarrilamiento parcial de estos acuerdos a partir de 2016, con el ascenso de fuerzas reticentes o de franco rechazo al libre comercio en EE. UU. y en la UE, y el potenciamiento de corporaciones estatales, no supone, sin embargo, un escenario más favorable, pues plantea riesgos de mayor proteccionismo y nacionalismo económico, en particular para los países de América Latina más abiertos a la globalización a través de acuerdos de libre comercio con EE. UU. y la UE y, a la vez, una revitalización de los conceptos de soberanía nacional y del rol del estado, pese al eventual ropaje y retórica neoliberal que puedan asumir.

Como acertadamente señala Sanahuja (2016; 2017) estos acontecimientos no deben ser vistos como meros fenómenos de corto plazo. Por el contrario, son expresión de un cambio sistémico de etapa histórica, que puede interpretarse como una crisis de transición de la globalización, y del modelo hegemónico sobre el que se ha sustentado. Esa crisis de hegemonía puede abrir un periodo más incierto e impredecible, en el que no pueden darse por sentadas las certezas de la etapa anterior, ya sea en términos del rápido crecimiento de China y de otros países emergentes, del anclaje de la globalización y el internacionalismo liberal en la hegemonía estadounidense, del atlantismo como pivote de la seguridad occidental y la gobernanza global, de la solidez de la democracia liberal, de los partidos y las élites dirigentes del mundo occidental, o del protagonismo de las multinacionales. De hecho,

como ya señalamos, estos procesos plantean interrogantes de fondo sobre el futuro de la gobernanza global y, simultáneamente, de los actores sociales y de la ciudadanía organizada que plantea nuevas agendas para la defensa de los bienes públicos regionales.

En este contexto, todos los actores de la región, y esta en su conjunto, habrán de valorar adecuadamente esos nuevos escenarios y sus implicaciones a corto y largo plazo para una mejor inserción internacional frente a un escenario global de inestabilidad sistémica, cambios acelerados y mayor riesgo geopolítico. Sin embargo, particularmente en América del Sur, el ocaso del regionalismo post-hegemónico y postliberal no puede tomarse como un hecho consumado, “aunque la etapa de mayor politización del pan-latinamericanismo y del anti-norteamericanismo, parezca haber mermado” (Quirós, 2017, p. 126).

Las narrativas latinoamericanas que se han desarrollado en las últimas décadas –desde el regionalismo abierto al regionalismo post-liberal o post-hegemónico– han cristalizado en formas institucionales débiles y de alcances limitados en su capacidad de generar una inserción en el sistema internacional, en el marco de lo que hemos denominado un “multilateralismo *sui-generis*” (Serbin, 2010). Sin embargo, más allá de sus visiones críticas, la mayoría de estas narrativas, más que promover eventualmente una mayor autonomía y diversificación de las políticas exteriores de los países de la región, paradójicamente, no han puesto en cuestión el orden internacional liberal, como lo evidencia el sistemático alineamiento de los países latinoamericanos y caribeños con los países occidentales en las votaciones en el marco de la ONU (con excepciones eventuales en algunos casos como Cuba y Venezuela), confirmando, más allá de los cambios de la última década, una tendencia a persistir en su papel de “extremo Occidente” como oportunamente lo señaló Rouquié (1989). En esencia, la mayoría de los gobiernos de la región no ponen en cuestión los valores occidentales del orden internacional existente –particularmente en lo que se refiere a democracia, derechos humanos, normatividad internacional y liberalización económica–, y participan en los organismos de gobernanza global surgidas del orden liberal (Serbin, 2018c).

Adicionalmente, la región –pese a su atomización y heterogeneidad– cuenta con una serie de activos importantes para esta participación que

–más allá de su inserción económica en el sistema internacional– pueden facilitar un rol más activo en el mismo. Uno de estos activos refiere a la región como “zona de paz”, con una reducción sustancial de conflictos intra e inter-estatales, una adhesión consistente a la no-proliferación nuclear y a la conformación de mecanismos regionales –básicamente a través de la creación de “grupos de países amigos” desde Contadora y el Grupo Río a UNASUR– que, pese a un desempeño con altibajos, han contribuido a desarrollar mecanismos de mantenimiento de la paz y de resolución de conflictos (Kacowicz, 2018b) y de gobernanza regional (Grabendorff, 2015).

Similarmente, y en función de una dinámica predominantemente interna basada en el contrapunto entre dos tradiciones jurídicas históricamente arraigadas –la que remite a privilegiar la soberanía nacional y la no-intervención, y la que ha contribuido a un desarrollo significativo de los derechos humanos–, América Latina ha sabido desarrollar una serie de normas endógenas que la convierten en un *“rule maker”* hacia la región y que, eventualmente, podrían ser proyectadas –a través de un rol más proactivo– a un ámbito más amplio si lograse consensuar regionalmente iniciativas orientadas a la gobernanza global¹⁸. Como menciona asimismo Kacowitz (2018b), regionalmente, América Latina y el Caribe, pese a su situación periférica en los asuntos globales, ha logrado construir un sistema de instituciones y de derecho internacional altamente desarrollado y sofisticado, incluyendo una serie de normas regionales que han regulado tanto su conducta interna como su conducta internacional. En este sentido, quizás el sistema inter-americano de derechos humanos el poco resaltado, que ha trascendido las fronteras de la región para convertirse en un régimen transnacional, con impacto tanto regional como internacional, se ha convertido en un referente en el entorno regional (tal vez a pesar de la OEA), por debajo del radar de la diplomacia regional inter-estatal (Engstrom, 2016:234), como un espacio

18 Posiblemente la próxima cumbre del G-20 en Buenos Aires constituya un desafío crucial para la articulación de posiciones conjuntas entre los tres miembros latinoamericanos –Méjico, Brasil y Argentina– que, a la vez, constituyen referentes fundamentales para avanzar en la construcción de una nueva arquitectura de gobernanza regional.

persistente de la sociedad civil regional, aunque diversa y fragmentada, particularmente en torno a los derechos humanos.

Más allá de algunos esporádicos casos de “*rule-breakers*”¹⁹, tal vez la actual coyuntura de transición a nivel global, tanto en lo geoeconómico como en lo geopolítico, podría abrir las puertas para un papel más proactivo de la región en diversos mecanismos multilaterales –desde la ONU al G-20 (Arguello, 2018)– con una presencia más asertiva en el impulso a reglas de juego más acordes con su acervo jurídico y cultural inexorablemente occidental, pero desde una perspectiva que no limite ni reduzca la autonomía y la diversificación de sus vínculos internacionales que haya logrado hasta el momento.

En este sentido, los movimientos tectónicos por los que atraviesa el sistema internacional pueden constituir una magnífica oportunidad para construir –tanto desde lo bilateral como lo multilateral (como ejemplo sirve la reactivación de Mercosur y su convergencia con la AP, a la par de un avance del acuerdo con la UE)– potenciales consensos para un nuevo entramado Atlántico y para una inserción colectiva más activa a nivel global y, a la vez, para la construcción de espacios comunes que puedan convertirse en plataformas a partir de una agenda de temas transversales que van más allá de los convencionales –innovación tecnológica, conectividad e infraestructura–, aprovechando la diversificación de patrones de relacionamiento con los diversos actores del sistema internacional, más allá del marco Atlántico. De hecho, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) acaba de proponer en un documento la creación de un área de libre comercio para toda América Latina y el Caribe, con México, Brasil y Argentina actuando como una “fuerza gravitatoria” para arrastrar a los demás países, aprovechando la convergencia en Mercosur y la Alianza del Pacífico (AP)²⁰, sin descartar la diversificación de vínculos externos de la región.

19 Como lo ilustra el actual caso de Venezuela.

20 “El BID propone un área de libre comercio en toda América Latina” (La Nación, 2 de mayo de 2018, p 15), y “América Latina pierde cada año 11.300 millones al no tener un único acuerdo comercial” (El País, 30 de mayo de 2018, p. 37).

En tanto que la narrativa del regionalismo post-liberal o post-hegemónico, surgida a principios de este siglo, ha mostrado señales de agotamiento, América Latina y el Caribe atraviesa por una coyuntura compleja de recomposición de sus capacidades de una búsqueda colectiva, bajo nuevos parámetros, de una inserción internacional y de una narrativa conjunta que la legitime. En esencia, una inserción estratégica de la región confronta tanto la necesidad de gestionar la globalización en curso (Actis y Bussó, 2017, p. 62), como una actitud colectiva más proactiva en la gobernanza y en la agenda global y una narrativa unificadora. Esta aspiración, de por sí compleja, se articula con una percepción fragmentada y diversa de la actual dinámica internacional y regional en la región. Sin embargo, impone la necesidad de generar los insumos conceptuales que contribuyan a recomponer o articular una visión de las estrategias requeridas para una inserción de la región en el escenario cambiante del sistema internacional y, eventualmente, de los instrumentos y mecanismos necesarios para impulsarlas de una manera colectiva e inclusiva. Como señala un analista “posiblemente se pueda concluir que el regionalismo en América Latina todavía se encuentra en una fase de construcción, muy dependiente de los cambios en el sistema internacional en general y de los constantes cambios en la política interna de los países más comprometidos con la gobernanza regional” (Grabendorff, 2015, p. 25). Sin embargo, en lo que se refiere a la participación ciudadana en estos procesos, como veremos a continuación, muestra un claro retroceso en su capacidad de construir espacios cívicos regionales con capacidad de influencia sobre los tomadores y formuladores de decisiones en torno a las políticas públicas, en tanto éstas siguen concentradas en los respectivos poderes ejecutivos y la creación de mecanismos parlamentarios de diverso tipo a nivel regional o subregional no logra camuflar su limitada incidencia.

El legado del regionalismo post-liberal: la participación ciudadana y los enfoques “regionalitarios”

Más allá de la disolución del proyecto del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) –proceso en el cual algunos actores no-estatales como la

Alianza Social Continental (ASC) jugaron un papel decisivo (Serbin, 2013)– pesa para la región, en esta fase, un legado del regionalismo post-liberal, algunos de cuyos rasgos tienden a profundizarse. Un caso específico, en este sentido, se vincula con la acentuación del déficit democrático y la decreciente participación ciudadana a nivel regional.

Por un lado, en el marco de una estructura conceptual y operativa más compleja y decantada, pero no por ello más eficiente e institucionalizada, avanzaron en su momento la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN)/UNASUR sobre la base de la convergencia Mercosur/CAN, con la adhesión de otros países como Chile, Guyana y Surinam. Por otro, bajo la forma de un incipiente, pero innovador y ambicioso esbozo, se desplegó el ALBA, marcada por concepciones ideológicas más definidas, diversas modalidades de cooperación y una abierta posición anti-estadounidense. Paradójicamente, algunos miembros del ALBA son, asimismo, miembros de UNASUR, de Mercosur y de la CAN, ya sea como miembros plenos o asociados. La aspiración a que el ALBA se constituyera como el “núcleo duro” de UNASUR no pareció prosperar más allá de las fronteras ideológicas ya establecidas, pero las experiencias innovadoras que introdujo afectan la agenda sudamericana, especialmente, en el plano social, energético y financiero. No obstante, los restantes miembros de UNASUR no se apresuraron a sumarse al ALBA, y el “núcleo duro” de la integración sudamericana, pese a sus deficiencias y limitaciones institucionales, pareció más bien encarnarse en torno a Mercosur, seguido por la creación en 2011 de la Alianza del Pacífico, con un enfoque conceptual diametralmente opuesto a las concepciones del ALBA. En el marco de la reconfiguración del mapa político de la región luego de la llamada “marea rosa”, la crisis venezolana contribuyó a reforzar un parte-aguas en la región en torno a la defensa de la democracia y de los derechos humanos, al punto de la suspensión de Venezuela de Mercosur en 2017, la creación del grupo de Lima por 14 países para gestionar una salida regional a esta crisis, el retiro potencial de seis países de la UNASUR y el fracaso de este organismo en el desarrollo de un diálogo entre gobierno y oposición en Venezuela, las fragmentaciones y tensiones en el marco de la CELAC y el debilitamiento del ALBA.

De hecho, el destino de UNASUR pasa por los modelos contrastantes en pugna en la región, en torno a factores que articulan diferentes temas (desde la producción industrial y la inserción en el mercado internacional, a los temas energéticos, financieros y de infraestructura y de cooperación Sur-Sur); destino en el cual los ciudadanos de la región deberían tener, como potenciales beneficiarios de los procesos de integración en un contexto democrático, alguna capacidad efectiva de incidencia sobre el desarrollo de bienes públicos regionales.

Por otra parte, más allá de las divergencias y de los potenciales liderazgos en pugna, es evidente que el regionalismo en América Latina atravesó, en su momento, una fase de transición con el despliegue del regionalismo postliberal o post-hegemónico, que permitió identificar algunas tendencias y rasgos comunes que, en referencia a los tres “retornos” –el del estado, el de la re-politización de las relaciones regionales y el del neo-desarrollismo– hemos analizado en su momento con otros analistas (Sanahuja, 2012; Serbin et al., 2012).

En este marco, paradójicamente, el desarrollo y una agenda social fueron retomados por el Estado, con frecuencia a costa del desempeño previo de las redes y OSC, cuyo rol en este campo fue más proactivo en las décadas del noventa y en la primera década de este siglo, alcanzando su cúspide entre 2005 y 2008. Al recuperar su centralidad, el Estado, como actor de lo social²¹, reactivó la definición de las agendas sociales “desde arriba” y sin

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

participación de la sociedad civil, tanto en el ámbito nacional, como en el regional (Serbin, 2012).

De hecho, la tensión entre la participación de OSC, de ONG y de movimientos sociales en los procesos de integración, y las decisiones unilaterales de los gobiernos, se ha ido incrementando, respondiendo básicamente a la impronta de los gobiernos de turno, mientras que el déficit democrático en las organizaciones regionales emergentes se profundizó, en vez de debilitarse y diluirse en función de un incremento y un desarrollo de los mecanismos de participación ciudadana. Un giro importante en este proceso fue la creciente referencia a la participación ciudadana en los organismos regionales, en detrimento de las concepciones sobre el rol de la sociedad civil o del “tercer sector” en los programas asistencialistas que acompañaron los procesos de liberalización comercial bajo la influencia del “consenso de Washington” y las concepciones neoliberales en la década del noventa.

Si bien, las primeras manifestaciones de una activa participación de las redes y organizaciones de la sociedad civil a nivel regional pueden ubicarse en las décadas del ochenta y del noventa en el marco del sistema interamericano y de las Cumbres de las Américas (Serbin, 2003), la evolución de la interlocución de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) con los gobiernos en los procesos regionales a partir de la Cumbre Social de Mar del Plata en el 2005, en paralelo con la Cumbre de las Américas, re-posicionó coyunturalmente a los movimientos sociales dándoles un significativo protagonismo, hasta la Cumbre de Cochabamba de la CSN en el 2006, en la que se logró una interlocución importante entre las OSC, en general, y los movimientos sociales en particular, con los gobiernos que asistieron a la Cumbre inter-gubernamental. Sin embargo, luego de ese pico de participación, que no logró institucionalizar canales y mecanismos sostenidos de participación y de incidencia, se produce un significativo declive de la participación y de la realización de cumbres sociales paralelas y de la capacidad de interlocución con los gobiernos. Durante la maratónica sucesión de Cumbres presidenciales, en diciembre de 2008, sólo la Cumbre de los Pueblos del Sur, realizada en San Salvador de Bahía, mostró una capacidad de convocatoria, principalmente restringida a los actores sociales de Mercosur, y un cierto

grado de interlocución con este organismo²², en continuidad con el proceso de creciente participación de las OSC en el Mercosur, iniciado originalmente por las organizaciones sindicales y continuada por experiencias como Somos Mercosur (Alemany, 2008; 2016). Sin embargo, las reuniones tanto de la UNASUR, de la ALADI, del Grupo Río como de la naciente CELAC, en Costa de Sauipé en las mismas fechas, no generaron una interlocución similar y, de hecho, se hicieron a puertas cerradas, sin participación o presencia de las OSC²³. No obstante, las Cumbres de los Pueblos del Sur continúan promoviendo un espacio propio de propuestas, de debate y de intercambio, en articulación con Mercosur, que no encuentra su equivalente en el ámbito de la UNASUR, el ALBA o la CELAC (Briceño, 2012).

Por otra parte, el Consejo de Movimientos Sociales del ALBA, si bien integrado a su estructura en paralelo al Consejo de Ministros, no constituyó un canal efectivo de participación, en tanto que no ostentó una capacidad de incidencia directa sobre la toma de decisiones presidenciales, y actuó más como un componente legitimador de las iniciativas tomadas por los gobiernos y las instancias inter-gubernamentales, tanto en el plano político e ideológico como en el social y económico. Si bien, como hemos visto en el caso de la ASC, algunas de las propuestas de los movimientos sociales han sido asumidas por la agenda del ALBA. En la práctica, la relación entre las organizaciones sociales y las instancias de decisión del organismo, tal como surge de su organigrama, aparecen desdibujadas y se reducen a la convocatoria de reuniones previas a las reuniones de los presidentes. Por otra parte, la inclusión en el Consejo no sólo de movimientos y organizaciones sociales y políticas de los países miembros que apoyan a los respectivos gobiernos a través de capítulos nacionales (en lo que se repite el esquema original

22 La Cumbre de los Pueblos del Sur se realizó no sólo en paralelo con las Cumbres oficiales, entre el 12 y el 15 de diciembre de 2008, sino también de la Cumbre sindical y de la Cumbre Social de Mercosur, espacio donde fueron invitadas a presentar las conclusiones de la Cumbre de los Pueblos del Sur y de la Cumbre Sindical. Al respecto, ver Briceño (2012).

23 Ver documento del Foro Social Americas (FSA), Programa Mercosur Social y Solidario (PMSS) "Panel debate. La integración regional: balance y desafíos para los movimientos sociales" (Mercosur, 22 de septiembre, 2010).

de Mercosur de participación en el Foro Económico y Social, aunque en este caso, con exclusión de las organizaciones empresariales privadas), sino también de redes y organizaciones ideológicamente afines, tanto regionales como hemisféricas y extra-regionales, amplió el espectro de actores sociales y políticos involucrados y la legitimación que estos le confirieron al organismo inter-gubernamental, pero no necesariamente la efectiva incidencia de estos actores sobre el proceso de toma de decisiones y de formulación de políticas, que siguió en manos de los respectivos gobiernos. En este sentido, es paradójico que, particularmente en el caso de la agenda social –entre otros elementos expresados en las diversas misiones sociales en Venezuela– esta siguiera siendo formulada e implementada verticalmente “desde arriba”, y solo a nivel comunitario o local abrió espacios de participación a los ciudadanos.

Similarmente, tanto en la UNASUR como en la CELAC, desde 2012, muchos documentos refieren a la necesidad de la “participación ciudadana” sin que existan mecanismos institucionalizados para promoverla, al punto de que, en el caso de la primera, para 2016, ni siquiera el portal de este organismo admitía el acceso de la sociedad civil (Rodrigues y Morato Maciel, 2015).

En suma, más allá de la crisis o el debilitamiento actual de las organizaciones regionales como ALBA, UNASUR o CELAC, surgidas al calor del regionalismo postliberal o post-hegemónico, el capital político acumulado por la realización de las Cumbres Sociales y, en particular, de las Cumbres de los Pueblos del Sur (Briceño, 2012), en términos de la participación social, nunca fue canalizado ni establecido institucionalmente para una efectiva participación.

La transición del énfasis en la participación de la sociedad civil –en sus diferentes acepciones semánticas– de la fase neoliberal del regionalismo a una participación ciudadana –bajo la presión de los movimientos sociales–, en los documentos y la retórica de estas organizaciones, nunca tuvo su correlato con la creación de mecanismos institucionalizados efectivos de participación o incidencia.

Por otra parte, es necesario marcar la diferencia entre una “participación” formalmente declarada y que eventualmente no pasó de tener un carácter consultivo y no vinculante, con una efectiva influencia sobre la toma de decisiones de los organismos intergubernamentales. De hecho, hay que ser

cautelosos, como bien lo señalan Ramanzini Júnior y de Souza Farías (2014) en la relación entre los dos conceptos de participación e influencia. La influencia se relaciona con el concepto de poder, como señalan estos autores, y la ciudadanía –quizás con la excepción de las experiencias de Mercosur y, tal vez, del CC-SICA– pese a representar, en el marco de los procesos democráticos, una potencial acumulación de poder con capacidad de influencia, nunca contó con un espacio institucionalizado en el marco de los organismos inter-gubernamentales, para ejercerla sobre la formulación de políticas de una manera efectiva.

Finalmente, es necesario señalar que tanto en el marco de UNASUR²⁴, como del ALBA²⁵, como señala en su momento un documento de las OSC:

más allá de las diferencias y matices entre las distintas iniciativas de integración analizadas; es necesario reconocer, que todos ellos, dejan un espacio restringido para la participación e incidencia de los actores sociales y políticos que no sean los propios Estados. Las diferencias en este sentido, aparecen fundamentalmente ligadas al grado de institucionalidad democrática alcanzada (espacios de participación y consulta, con la sociedad civil; y los canales institucionalizados que los posibiliten). Pareciera que hasta tanto estos espacios y canales se amplíen y profundicen, superando el histórico déficit democrático de los procesos intergubernamentales de la región, persistirá el interrogante si otra integración es posible (...). Si esta integración finalmente expresa los intereses y coyunturas de gobiernos (así sean progresistas); o si se desarrollará en función de los intereses de sus pueblos, y con su

24 “Lamentablemente, el proceso de consolidación de UNASUR no ha reconocido (...) la importancia de los actores sociales, y no ha contemplado hasta la fecha la participación de la ciudadanía” (Ramis, 23 de mayo, 2009).

25 “... es necesario afinar el proceso de diálogo oficial de los movimientos sociales con el proceso ALBA. Aquí se ha logrado realizar encuentros y actos públicos en ocasiones esporádicos, que generalmente coinciden con Cumbres de Presidentes o Foros Sociales, y que han sido útiles para estrechar el vínculo pero poco eficientes para tratar los temas en profundidad”, en Programa Mercosur Social y Solidario (2010).

efectiva participación en el debate sobre los sentidos políticos de la misma (Programa Mercosur Social y Solidario, 2010)

Este interrogante pone en cuestión los planteamientos que, a lo largo de la década reciente, han promovido las OSC en función de que “otra integración es posible”, esbozada desde el Foro Social de las Américas realizado en Caracas en enero del 2006²⁶, y sobre la efectiva superación del déficit democrático creciente en la institucionalidad regional emergente en esta nueva fase del regionalismo. De hecho, retomando una caracterización de Ignacio Ramonet sobre el carácter verticalista y excluyente de los procesos de globalización y de gobernanza global a finales de la década del noventa, al referirse a éstos como “globalitarios”, cabe preguntarse si, no obstante, las dos décadas de gobierno alcanzadas por algunos partidos y agrupaciones políticas de izquierda en la región, en la fase de regionalismo post-liberal, no asistimos a un proceso “regionalitario”, en el que las decisiones sobre la agenda regional fueran tomadas verticalmente desde los respectivos gobiernos con ninguna o muy limitada participación ciudadana, y si la presencia de las OSC solo se dio en función de una legitimación de este proceso y no de una efectiva participación y de un empoderamiento de la sociedad civil.

Como resume Bourse, el regionalismo postliberal, con su retorno a la soberanía al estilo westfaliano, de hecho contribuyó a ensanchar la brecha de la participación de la ciudadanía organizada en el ámbito regional, la heterogeneidad de los organismos obstruyó la coordinación de políticas y la construcción de consensos dificultó, a su vez, la comprensión de la importancia de esta participación y generó altos costos para diversificar los esfuerzos de incidencia por parte de las organizaciones y redes de la sociedad civil, sin dar lugar a la emergencia de interlocutores específicos para generar un diálogo efectivo con éstas (Bourse, 2014).

26 Al respecto, ver la “Declaración de Caracas: Otra integración es posible”, en el marco del Foro Social Mundial realizado en Venezuela en enero del 2006, promovida por una serie de redes y organizaciones regionales y nacionales tales como ALOP, PIDHH, CRIES y otros, y actualmente impulsada por la Mesa de Articulación de Asociaciones Nacionales y Redes de Organizaciones de la Sociedad Civil.

En prospectiva, la efectiva participación y el empoderamiento consecuente de la ciudadanía, a nivel regional, dependen del fortalecimiento, en un marco democrático, de la arquitectura institucional, tanto del Estado, como de los organismos intergubernamentales, y del desarrollo e impulso de las organizaciones de la sociedad civil, superando sus debilidades y falencias intrínsecas (Serbin, 2007), en un esfuerzo conjunto. En este marco, es evidente, que a mayor institucionalidad democrática se genera un mayor vigor y desarrollo de las organizaciones ciudadanas, parte aguas fundamental a la hora de definir la supervivencia de los diferentes esquemas e iniciativas de la integración, si estas apuntan a representar las demandas e intereses legítimos de sus sociedades. Sin embargo, la reconfiguración del mapa político de la región y la misma debilidad de las redes y organizaciones ciudadanas a nivel regional –en términos de estrategias y agendas, de capacidades y de financiamiento para su desarrollo– muestra la persistencia de regímenes “regionalitarios” de difícil reversión.

En este sentido, hay que señalar que, en la actualidad, ni a nivel nacional –en el marco de las actuales dificultades de la mayoría de los sistemas democráticos de avanzar en su estabilidad y legitimidad– se crean las condiciones para una efectiva participación ciudadana. Como lo señala un reciente informe de CIVICUS para las Américas, el espacio cívico tiende a ser reprimido u obstruido en muchos de los países de la región, en el marco de la aprobación de legislaciones para prohibir y reprimir a las organizaciones de la sociedad civil, violando los derechos de la ciudadanía a organizarse, manifestarse y movilizarse:

los datos para la Américas muestran que el espacio cívico es estrecho en 21 de los 35 países; obstruido en 9 y represivo en 3. En términos demográficos, ello supone que más de la mitad de la población del continente vive en países con un espacio cívico obstruido (32%) o represivo (25%). El 45% restante vive en países donde el espacio cívico es estrecho. El continente alberga un país con espacio cívico cerrado y uno sólo de categoría abierto. (CIVICUS, 2017, p. 7)

La cita ilustra cabalmente la situación a nivel nacional que se refleja, a su vez, a nivel regional y subregional²⁷.

Numerosas iniciativas como la del Foro de Diplomacia Ciudadana, el movimiento por “Otra integración posible”, la Mesa de Articulación de organizaciones y redes sociales, la Alianza Social Continental o la incidencia en cumbres y foros intergubernamentales, no han logrado articular un cambio efectivo en los niveles de participación y empoderamiento de la ciudadanía en los procesos de integración regional y una –así sea mínima– superación del déficit democrático existente, tanto en la definición de sus agendas como en el impulso y la promoción de política públicas de carácter regional, por lo menos en lo que a los dos nuevos organismos de corte post-neoliberal y post-hegemónico se refiere, como es el caso de la UNASUR y del ALBA, sin mencionar una situación de mayor déficit democrático presente en la CELAC. La interlocución de las organizaciones ciudadanas con estos organismos emergentes es acotada o inexistente con una manifiesta ausencia de interlocutores institucionalizados, y los temas relacionados con los bienes públicos regionales o globales son tratados en el marco de otros ámbitos y otros espacios de encuentro inter-gubernamentales, no necesariamente asociados directamente con la integración o con las nuevas formas de regionalismo emergente, como sucede con los temas medio-ambientales, la lucha contra el neo-extractivismo o las reivindicaciones de los movimientos indígenas. Por otra parte, el desencanto de las OSC en relación a las posibilidades de una participación efectiva en estos procesos parece articularse con la creciente decepción de la sociedad civil global con los espacios multilaterales de carácter predominantemente político, como es el caso de la ONU, y la construcción de una efectiva gobernanza regional con la crisis de la gobernanza global.

En este marco, junto con la proliferación de Cumbres, de iniciativas y modelos de la integración, la abundancia de discursos y la ausencia de

27 Es interesante señalar que, entre sus recomendaciones finales, el informe de CIVICUS, solo menciona a la OEA entre los organismos regionales que “deben actuar como canal de comunicación entre la sociedad civil local y el Estado cuando los gobiernos violen las libertades fundamentales de la sociedad civil” (CIVICUS, 2017, p. 23).

construcciones institucionales efectivas en torno a la integración regional, ha chocado, por un lado, con la creciente fragmentación de la región en torno a modelos y paradigmas de integración distintivos y una consecuente polarización geopolítica, y, por otro, con las ausencias y limitaciones de movimientos ciudadanos con efectiva capacidad de incidencia y proposición de agendas y de iniciativas de integración.

Si bien, existen iniciativas puntuales y sectoriales en el marco de alguno de los esquemas de integración para promover una integración societal, ya sea a través de la vinculación de ciudades y localidades o a través de intercambios y acuerdos universitarios como en el caso de Mercosur o SICA –entre otros ejemplos–, más allá de una genérica referencia a que otra integración es posible, brilla por su ausencia la articulación de una agenda propositiva basada en los intereses de la ciudadanía a nivel regional y de una propuesta de gobernanza y de una institucionalidad democrática regional, que posibilite la canalización de estos intereses y de las demandas ciudadanas en la construcción efectiva de una integración regional, superando el déficit democrático existente. En la coyuntura actual, la combinación de la progresiva desmovilización y desencanto de algunas redes y organizaciones regionales de la sociedad civil con la reticencia de los gobiernos a aceptar un rol más activo de éstas, no solo tiende a profundizar este déficit en el ámbito intergubernamental, sino que también abre serios interrogantes sobre su superación en el ámbito doméstico, a nivel nacional, y sobre el proceso de consolidación y profundización de los sistemas democráticos vigentes en la región, en el marco de la negociación y articulación de nuevos contratos sociales.

La falta de voluntad política de los gobiernos, tanto a nivel nacional como regional, de promover el crecimiento y el desarrollo de mecanismos y de espacios autónomos para la participación ciudadana se corresponde con las debilidades y la desmovilización de muchas redes y organizaciones regionales de la sociedad civil. Como consecuencia, las organizaciones intergubernamentales y, especialmente, aquellas asociadas con la fase de regionalismo post-liberal, más que reducir el abismo existente entre su desempeño democrático y las aspiraciones y demandas de los ciudadanos a lo largo y a lo ancho de la región, han tendido a exacerbar y a profundizar el déficit democrático existente, ahondando el legado del regionalismo post-liberal

o post-hegemónico, y fortaleciendo la ausencia de la ya significativamente ausente ciudadanía regional en los procesos de gobernanza regional.

Como reflexión final, cabe preguntarse si esta ausencia no se reforzará con el despliegue de regímenes autoritarios e iliberales a nivel global y, eventualmente, a nivel regional, y cómo esta ausencia impactará en el futuro, tanto sobre la consolidación de la democracia en América Latina y el Caribe, como sobre los rasgos que adquiera la gobernanza global y regional.

Referencias

- Acharya, A. (2018). *The End of American World Order*. Cambridge: Polity Press.
- Actis, E. y Busso, A. (2017). Globalización ‘descarrilada’ y ‘regionalismo desconcertado’ en la era Trump. *Raigal: revista interdisciplinaria de Ciencias Sociales*, 3, 51-64.
- Alemany, C. (2008). La participación ciudadana en Mercosur: algunas ideas para la reforma institucional pendiente. *Pensamiento Propio*, 28, 113-135.
- Alemany, C. (2016). Propuestas para la participación ciudadana en Mercosur: revisión al 2016. *Pensamiento Propio*, 43, 203-228.
- ALOP (2010). *Consultas nacionales a organizaciones de la sociedad civil América Latina y el Caribe: síntesis de conclusiones y debates*. Ciudad de México: ALOP-Mesa de articulación.
- Arguello, J. (2018). *¿Quién gobierna el mundo? El rol del G-20 en el nuevo orden mundial*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Ayuso, A. y Gratius, S. (2016). América Latina y Europa: ¿repetir o reinventar un ciclo? *Pensamiento Propio*, 44(21), 249-292.
- Bourse, A. (2014). La utopía post-westfaliana: tendencias y contramarchas globales, la gobernanza regional y el impacto sobre la sociedad civil en América

- Latina. *Pensamiento Propio*, 40, 283-319.
- Bremmer, I. (2018). *Us Vs. Them. The Failure of Globalism*. Nueva York: Penguin.
- Briceño Ruiz, J. (2012). New Left Governments, Civil Society and Constructing a Social Dimension in Mercosur. En B. Cannon y K. Peadar (Eds.), *Civil Society and the State in Left-Led Latin America* (pp. 173-187). Nueva York: Zed Books.
- Briceño Ruiz, J. y Morales, I. (Eds.) (2017). *Post-Hegemonic Regionalism in the Americas*. Nueva York: Routledge.
- Brzezinski, Z. (1997). *The Grand Chessboard*. Nueva York: Penguin.
- Clark, I. (2001). *Globalization and the Post-Cold War Order*. En J. Baylis y S. Smith, *The Globalization of World Politics* (pp. 634-648). Oxford: Oxford University Press.
- CIVICUS (2017). *El espacio cívico en las Américas*, CIVICUS Monitor.
- Engstrom, P. (2016). *The Inter-American Human Rights System* and *US-Latin American Relations*. En J. P. Scarfi y A. Tillman (Eds.), *Cooperation and Hegemony in US-Latin American Relations* (pp. 209-247). Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Foreign Affairs (2017). *What Was the Liberal Order? The World We May Be Losing*. Recuperado de: <https://www.foreignaffairs.com/anthologies/2017-02-23/what-was-liberal-order>
- Frenkel, A. y Comini, N. (2017). La política internacional de América Latina: más atomización que convergencia. *Nueva Sociedad*, 271. Recuperado de: <https://nuso.org/articulo/la-politica-internacional-de-america-latina-mas-atomizacion-que-convergencia/>
- Grabendorff, W. (2015). La gobernanza regional en América Latina: condicionamientos y limitaciones. *Pensamiento Propio*, 42, 9-29.
- Gordenker, G. y Weiss, T. (1996). Pluralizing Global Governance: Analytical Approaches and Dimensions. En T. Weiss y L. Gordenker (Eds.), *NGOs, The*

- UN 6 *Global Governance* (pp. 17-47). Boulder: Lynne Rienner Publishing.
- Hamilton, D. y Pelkmans, J. (2015). Rule-Makers or Rule-Takers? An Introduction to TTIP. En D. Hamilton y J. Pelkmans (Eds.), *Rule-Makers or Rule-Takers? Exploring the Transatlantic Trade and Investment Partnership* (pp. 1-16). Londres: Rowman & Littlefield International.
- Heine, J. (2018). Multilateralismo latinoamericano: ¿de menos a más? *Foreign Affairs Latinoamérica*, 18(2), 8-13.
- Heine, J. y Thakur, R. (2011). Introduction: Globalization and transnational uncivil society. En J. Heine y R. Thakur (Eds.) *The Dark Side of Globalization* (pp. 1-15). Nueva York: The United Nations University Press.
- Held, D., McGrew, A., Goldblatt, D. y Perraton, J. (1999). *Global Transformations*. Stanford: Stanford University Press.
- Hu, F. y Spence, M. (2017). *Why Globalization Stalled and How to Restart It*. *Foreign Affairs*, 96(4), 54-63.
- Hurrell, A. (2009). *On Global Order. Power, Values and the Constitution of International Society*. Oxford: Oxford University Press.
- Ikenberry, J. (2014). The Illusion of Geopolitics. *Foreign Affairs*. Recuperado de: <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2014-04-17/illusion-geopolitics>
- Ikenberry, J. (2018). The End of Liberal International Order? *International Affairs*, 94(1), 7-24.
- Kacowicz, A. (2008). América Latina en el mundo: globalización, regionalización y fragmentación. *Nueva Sociedad*, 214, 112-123.
- Kacowicz, A. (2018a). Regional Governance and Global Governance: links and Explanations. *Global Governance*, 24, 61-79.
- Kacowicz, A. (2018b). *Learning about the World (Order) from Latin American Experience (and vice versa)*. En A. Serbin (Ed.), *América*

- Latina y el Caribe frente al Nuevo Orden Mundial: poder, globalización y respuestas regionales.* Buenos Aires: Editorial Icaria-CRIES.
- Kaldor, M. (2005). *La sociedad civil global. Una respuesta a la guerra.* Barcelona: Tusquets Editores.
- Kissinger, H. (2016). *Orden mundial.* Buenos Aires: Debate.
- Kochin, M. (2017). Transformations of World Order: Lessons from Kissinger and the English School. *SSRN*, doi: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3020510>
- Luce, E. (2017). *The Retreat of Western Liberalism.* Nueva York: Atlantic Monthly Press.
- Mackinder, H. (2004). The Geopolitical Pivot of History. *Geographical Journal*, 13(4), 421–444.
- Malamud, C. (Coord.) (2017). *¿Por qué importa América Latina?* Informe Elcano.
- Mead, W. R. (2014). The Return of Geopolitics. The Revenge of the Revisionist Powers. *Foreign Affairs*. Recuperado de: <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2014-04-17/return-geopolitics>
- Merke, F. (2016). Lo que sabemos, lo que creemos saber y lo que no sabemos de América Latina. *Pensamiento Propio*, 45(22), 143-163.
- Mounk, Y. y Foa, R. S. (2018). The End of the Democratic Century. Autocracy's Global Ascendance. *Foreign Affairs*. Recuperado de: <https://www.foreignaffairs.com/articles/2018-04-16/end-democratic-century>
- Myers, S. L. (2017). *El nuevo zar. Ascenso y dominio de Vladimir Putin.* Buenos Aires: Ariel.
- Nye, J. y Donahue, J. (Eds.) (2000). *Governance in a Globalizing World.* Washington: Brookings Institution Press.
- O'Brien, R. et al. (2000). *Contesting Global Governance.* Cambridge: Cambridge University Press.
- Oropeza García, A. (2017). *Del Atlántico al Pacífico. Reconstruyendo el orden global.*

- Ciudad de México: Cámara de Diputados.
- Preciado Coronado, J. A. (2013). Paradigma social en debate: aportaciones del enfoque geopolítico crítico. La CELAC en la integración autónoma de América Latina. En M. N. Ruiz Uribe (Coord.), América Latina en la crisis global: problemas y desafíos. Ciudad de México: CLACSO-ALAS-UDT.
- Quirós, L. (2017). Reconfiguración política y gobernanza regional en América Latina ¿Hacia dónde va el regionalismo postliberal? *Revista Andina de Estudios Políticos*, 7(2), 111-131.
- Ramis, Á. (23 de mayo de 2009). UNASUR ¿de espaldas a la ciudadanía? Recuperado de: <http://alainet.org/active/30523&lang=es>
- Ramanzini Júnior, H. y de Souza Frías, R. (2014). Missão impossível? Mercosul, participação social y política externa no Brasil. *Pensamento Propio*, 40, 335-373.
- Rodrigues, G. y Morato Maciel, T. (2015). A participação da sociedade civil nas Organizações Internacionais Regionais (OIR) da América Latina e Caribe. *Pensamento Propio*, 40, 321-353. Recuperado de: <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2015/03/o18-Gilberto.pdf>
- Riggiozzi, P. y Tussie, D. (Eds.) (2012). *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism in Latin America*. Nueva York: Springer.
- Ríos, X. (2016). China-América Latina y Caribe: otra relación para otros futuro. *Pensamento Propio*, 44(21), 217-247.
- Rouquié, A. (1989). *América Latina: introducción al extremo Occidente*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Rudd, K. (2018). How Xi Jinping Views the World. *Foreign Affairs*. Recuperado de: <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2018-05-10/how-xi-jinping-views-world>
- Salama, P. (2017). Menos globalización: ¿marginación u

- oportunidad para América Latina? *Nueva Sociedad*. Recuperado de: <https://nuso.org/articulo/menos-globalizacion-marginacion-u-oportunidad-para-america-latina/>
- Sanahuja, J. A. (2012). Regionalismo postliberal y multilateralismo en Sudamérica. En A. Serbin, L. Martínez y H. Ramanzini Júnior (Eds.), *El regionalismo postliberal en América Latina y el Caribe: nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos. Anuario de la integración regional de América Latina y el Caribe* (pp. 19-72). Buenos Aires: CRIES.
- Sanahuja, J. A. (2016) América Latina en un cambio de escenario: de la bonanza de los *commodities* a la crisis de la globalización. *Pensamiento Propio*, 44(21), 13-27.
- Sanahuja, J. A. (2017). Crisis de globalización y hegemonía: un escenario de cambio estructural para Cuba y Latinoamérica y el Caribe. *Pensamiento Propio*, 45(22), 165-204.
- Scholte, J. A. (2001). The Globalization of World Politics. En J. Baylis y S. Smith, *The Globalization of World Politics* (pp. 13-32). Oxford: Oxford University Press.
- Serbin, A. (2002). Globalización, integración regional y sociedad civil. En C. Oliva, y A. Serbin (Comps.), *América Latina, el Caribe y Cuba en el contexto global* (pp. 20-86). Buenos Aires: CRIES.
- Serbin, A. (Comp.) (2003). *Entre la confrontación y el diálogo. Integración regional y diplomacia ciudadana*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Serbin, A. (2007). Entre UNASUR y ALBA: ¿otra integración (ciudadana) es posible? En A. Serbin, P. Isa y L. Peña (Eds.) *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe* (pp. 7-36). Buenos Aires: CRIES.
- Serbin, A. (2010). Los desafíos del multilateralismo. En L. Martínez, H. Ramanzini y M. Vásquez (Coords.), *Anuario de la Integración de América Latina y el Gran Caribe* (pp. 7-39). Buenos Aires: CRIES.
- Serbin, A. (2012). Déficit democrático y participación ciudadana en el

- marco del regionalismo postliberal. En A. Serbin, L. Martínez y H. Ramanzini Júnior (Eds.), *El regionalismo postliberal en América Latina y el Caribe: nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos. Anuario de la integración regional de América Latina y el Caribe* (pp. 73-129). Buenos Aires: CRIES.
- Serbin, A. (2013). Actores no estatales y política transnacional. En T. Legler, A. Santa Cruz y L. Zamudio (Eds.), *Introducción a las relaciones internacionales: América Latina y la política global* (pp. 172-183). Ciudad de México: Oxford University Press.
- Serbin, A. (2016a). América Latina y el Caribe frente a los desafíos de un nuevo entorno global: el impacto de la nueva polaridad China-Estados Unidos y los megaacuerdos. En E. Pastrana Buelvas y J. Stephan (Eds.), *Incidencias regionales y globales de la Alianza del Pacífico* (pp. 25-70). Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- Serbin, A. (2016b). Movimientos tectónicos globales y escenarios de transición regional. *Pensamiento Propio*, 44(21), 7-12.
- Serbin, A. (2017a). China y América Latina y el Caribe frente a un cambio de ciclo: narrativas y estrategias. En E. Pastrana Buelvas y H. Gehring (Eds.), *La proyección de China en América Latina y el Caribe* (pp. 73-98). Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- Serbin, A. (2017b). ¿Un triángulo escaleno? América Latina y el Caribe, China y los Estados Unidos y las narrativas del nuevo ciclo. En A. Serbin, L. Martínez; H. Ramanzini Júnior y A. Serbin Pont (Eds.), *América Latina y el Caribe en la encrucijada de la globalización. Anuario de la integración de América Latina y el Caribe 2016-2017*. Buenos Aires: CRIES.
- Serbin, A. (2018a). Contending Geopolitical Narratives and Global Tectonic Shifts (en prensa). *The Fletcher Forum of World Affairs*, 42(2), en prensa.
- Serbin, A. (2018b). La configuración de la Gran Eurasia y su impacto en

- la gobernanza global (en prensa). En M. Mesa (Coord.), Derechos humanos, seguridad y democracia ¿Avances o retorcesos? Anuario CEIPAZ 2017-2018, Madrid: CEIPAZ.
- Serbin, A. (Ed.) (2018c). *América Latina y el Caribe frente al Nuevo Orden Mundial: Poder, globalización y respuestas regionales*. Buenos Aires: Editorial Icaria-CRIES.
- Serbin, A. y Serbin Pont, A. (Eds.) (2015). Latin America and the Responsibility to Protect: Divergent Views from the South?, *Pensamiento Propio*, 41(20), 11-34.
- Smith, J. y Wiest, D. (2005). The Uneven Geography of Global Civil Society: National and Global Influences on Transnational Associations. *Social Forces*, 84(2), 621-652.
- Stephen, M. (2017). Emerging Powers and Emerging Trends in Global Governance. *Global Governance: A Review of Multilateral and International Organizations*, 23(3), 483-502.
- Stuenkel, O. (2016). *Post-Western World*. Cambridge: Polity Press.
- Svampa, M. (2017). Cuatro claves para leer América Latina. *Nueva Sociedad*, 268, 50-64.
- Turzi, M. (2017). *Todo lo que necesitás saber sobre el (des)orden mundial*. Buenos Aires: Paidós.
- United Nations Research Institute for Social Development (s. f.). Recuperado de: www.unrisd.org
- Vigevani, T. y Magnotta, F. (2016). Os atores externos: Agendas e estrategias dos Estados Unidos para a América Latina. *Pensamento Propio*, 44(21), 179-215.
- World Commission on the Social Dimension of Globalization (2004). *A Fair Globalization: Creating Opportunities for All*. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo (OIT).

CAPÍTULO 5

La supranacionalidad e infranacionalidad de la integración regional latinoamericana en el siglo XXI

Ana Marleny Bustamante*

¿CÓMO CITAR ESTE CAPÍTULO? / HOW TO CITE THIS CHAPTER?

Bustamante. A. M. (2019). La supranacionalidad e infranacionalidad de la integración regional latinoamericana en el siglo XXI. En M. Ardila y E. Vieira Posada (Eds.), *Geopolítica y nuevos actores de la integración latinoamericana* (pp. 213-244). Bogotá: Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia.
doi: <https://dx.doi.org/10.16925/9789587601992>

Introducción

El análisis de la supra e infranacionalidad (subnacionalidad²⁸) en la integración regional (IR) de América Latina pasa por responder a interrogantes como: ¿existen?, ¿cuál es su grado de desarrollo?, ¿existe algún grado de gobernanza?, de ser así, ¿puede considerarse gobernanza multinivel

28 En este trabajo la infranacionalidad es asumido como sinónimo de subnacionalidad.

* La autora agradece al Prof. Francisco Javier Sánchez sus aportes en la discusión y revisión de este *policy paper*, sin embargo, las opiniones expresadas aquí, son de su exclusiva responsabilidad.

(GMN)?, además, ¿cuál es el poder del Estado-nación y de las unidades infranacionales en el proceso de toma de decisiones a nivel de las experiencias de integración regional? Responder a todos estos requiere una investigación profunda de la integración regional en América Latina, de la gobernanza y de la GMN y es una tarea que va más allá de lo que se puede exponer en un *policy paper*. Sin embargo, se esbozarán algunas respuestas a estos interrogantes y se utilizará como hilo conductor el caso de Venezuela, aunque se recurrirá a otros países para confirmar, o no, lo que se asume como una tendencia general en la región.

Venezuela comenzó el siglo XXI con un discurso y una práctica integracionista poco conocida. En primer lugar, se aprobó como primera acción gubernamental y de programación para el nuevo siglo, la Constitución Nacional de 1999. En ella, se deja sentado que se promoverá y favorecerá la integración latinoamericana y caribeña para crear “una comunidad de naciones”, y que se podrá “atribuir a organizaciones supranacionales” competencias para llevarla a cabo (Const., 1999, art. 153). Se reafirma la condición de “Estado federal” con la calificación de “descentralizado”, que se rige por los principios de “concurrencia y corresponsabilidad” (Const., 1999, art. 4) y se garantiza “la autonomía municipal y la descentralización político-administrativa” (Const., 1999, art. 16).

Sin embargo, pronto empezó a estimularse un eje antisistémico en la integración regional y a realizar acciones contrarias a la Constitución. Así, el gobierno del país se opone y debilita el Área de Libre Comercio de las Américas, (ALCA), se retira de la Comunidad Andina (CAN) y del Grupo de los tres (G-3), ingresa de manera poco ortodoxa al Mercosur y promueve experiencias denominadas *humanistas y de solidaridad de los pueblos* con un carácter “alternativo” como la Alianza Bolivariana para los pueblos de nuestra América –Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP), la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) y otros acuerdos sectoriales como Petrocaribe y Petrosur. Infranacionalmente, a los municipios y las gobernaciones se les oponen mecanismos paralelos como los Consejos Comunales, los protectores estatales, la figura de “padrinos” especialmente cuando resultaban victoriosos representantes de los factores de la oposición

en las elecciones municipales o regionales (gobernaciones); así como leyes como la Ley Orgánica de Fronteras.

Dicha actuación tiene un efecto negativo y desacelerador de la integración regional suramericana cuyas consecuencias en la gobernanza de la integración regional es necesario comprender y analizar. La descripción y análisis de lo que ocurre en Venezuela y en la integración regional latinoamericana es producto de la revisión documental y el análisis de contenido de las fuentes consultadas; por lo que es una investigación esencialmente cualitativa.

Finalmente, este *policy paper* consta de cinco partes, a saber: la introducción, la revisión de la literatura sobre la supranacionalidad, infranacionalidad y gobernanza en la integración regional; además del papel del Estado-nación en los procesos de integración regional, haciendo énfasis en el caso latinoamericano. En seguida, se analiza la supranacionalidad e infranacionalidad en Venezuela para, en la cuarta parte, extraer lo observado en Venezuela como ejemplo de comportamiento latinoamericano. En la quinta, y última parte, se esbozarán ideas sobre las opciones de los Estados y las regiones para mantener la gobernabilidad y gobernanza en la integración regional; en la cual lo supranacional y lo infranacional no signifiquen pérdidas absolutas del Estado y su soberanía, sino niveles activos de participación, bien sea en una suerte de la gobernanza multinivel o en cualquier otro arreglo apropiado a la realidad latinoamericana, en la que se mantenga como norte las reglas propias de la democracia y, por ende, la gobernanza.

Revisión de la literatura

Los conceptos de supranacionalidad y GMN parten de los estudios de la integración regional en Europa, mientras que los de gobernanza e infranacionalidad lo hacen desde los estudios de la globalización, políticas públicas y administración; aunque son usados igualmente en el tema de la integración regional. El común denominador es su orientación a la construcción de espacios de “concertación, participación y compromisos” (Stuhldreher, 2018), y de asociación entendidos como elementos de buen gobierno/gobernanza en el que se da paso a organizaciones democráticas, más horizontales, con funcionamiento en redes, en los procesos de integración regional; aunque

su valor se extiende a otros ámbitos en los que se involucran organizaciones, toma de decisiones y uso del poder.

La supranacionalidad surgió y se asentó con la integración regional europea a partir del neofuncionalismo de Hass (1967), quien destaca que las solidaridades que surgían en la Comisión entre los funcionarios de distintos países crearon un ambiente de trabajo que facilitó el traslado de lealtades y competencias a la Comunidad Económica del Carbón y el Acero (CECA), en primera instancia. Esta categoría se ha mantenido y usado para la Comunidad Económica Europea, hoy Unión Europea (UE). Más adelante, este concepto pasó a formar parte del Derecho Comunitario, hoy Derecho de la Unión y del Derecho Internacional Público. Sus características fundamentales son el efecto directo y la primacía del orden jurídico comunitario.

Además de su valor conceptual, en este trabajo la supranacionalidad se asume como una instancia externa al Estado-nación y constituye un primer nivel, en el sentido *top-down*, en la organización de la estructura de la UE o de cualquier organización de integración regional que la haya asumido como parte de su estructura y organización; como sería el caso de la CAN.

De la supranacionalidad, y aunque el neofuncionalismo también lo consideró, la gobernanza/*gobernancia supranacional* (Sandholtz y Stone Sweet, 1998; Schmitter, 2004) es la que dedica mayor énfasis a la inclusión y participación de empresarios, empresas y otros actores sociales, además de las autoridades nacionales o transnacionales en la formulación de regulaciones y políticas en el proceso de integración regional. Para Malamud (2011) “la gobernanza supranacional destaca la participación de cuatro actores centrales en el avance de la integración europea: los Estados nacionales, los empresarios transnacionales (*transnational transactors*), la Comisión Europea y la Corte de Justicia” (p. 224). Faltaría incluir en ella a los actores infranacionales (regiones/localidades) no sólo en su representación pública, sino también la privada en lo que se conoce como sociedad civil transnacional (empresarios, sindicatos y otras organizaciones sectoriales con

29 En este trabajo se asumirá el término gobernanza para significar igualmente gobernancia, que autores como Malamud (2011) prefieren usar.

características de organizaciones no gubernamentales), y teniendo presente la perspectiva territorial.

Lo infranacional surge, para la integración regional en la UE a partir de la década de los ochenta, con el Acta única europea y es reafirmado en Maastricht, con la creación del Comité de las Regiones y el principio de subsidiariedad; a pesar que venía formando parte de la implementación de los fondos estructurales y de las políticas de cohesión que condujeron al Fondo de Cohesión (Tortola, 2017). Surge de los estudios de la globalización en la idea de la desaparición del Estado-nación como resultado de los procesos de globalización e integración regional. Así, el Estado deja de ser el único depositario de soberanía, subsidiariedad, representación y legitimidad (Keating, 2017) de la población y del territorio y se ve confrontado con fuerzas externas e internas en la demanda de competencias y soberanía. Por un lado, como ya se expuso, cede competencias a actores externos para dar paso a la supranacionalidad y, por el otro, concede mayores espacios de participación nacional (competencias y descentralización) a actores regionales y locales, abriendo, así, un tercer nivel de organización en el sistema en el que la UE, los Estados y las regiones/localidades participan. Esto a pesar de que el Estado sigue siendo actor principal del mismo.

La gobernanza infranacional, al igual que la supra, surge de la necesidad de explicar el cambio que ocurría en y entre los procesos de toma de decisiones en la UE, en los Estados y entre estos con los niveles infranacionales. Ya no se trata de entender los procesos de manera vertical y jerárquica, sino de una forma de relacionamiento más horizontal, democrática, en la que se incluyen los “*mecanismos de concertación, participación y de compromisos de la sociedad civil*” (Stuhldreher, 2018, p. 2). Lo novedoso de la gobernanza es la incorporación de otros actores en los distintos espacios territoriales y en las dinámicas de gestión de los asuntos públicos más allá del gobierno. Así, se tienen actores públicos y privados o si se quiere de gobiernos y actores sociales que participan en un sistema alternativo de toma de decisiones y de ejecución de políticas a nivel subnacional.

La GMN se deriva del intento de Marks (1992, 1993) por explicar las transformaciones institucionales y políticas que estaban ocurriendo en la Comunidad Europea (CE), luego de la aprobación del *Acta Única Europea*.

Para Marks, el orden en gestación en la UE estaba transfiriendo el poder desde el Estado hacia arriba a Bruselas y hacia abajo a las regiones. Entre los aspectos más destacados de la GMN, se encuentra el papel de los actores no gubernamentales (sociales, voluntarios y privados en los distintos niveles) en los procesos de toma de decisiones, aunque nunca ha quedado claro el tipo de participación, pues en la práctica la misma tiene, generalmente, características consultivas –con la excepción de Alemania, Austria y España en cierta forma–. Hay que destacar la dificultad para establecer límites entre el papel consultivo y de tomador de decisiones, pues en muchos casos sus proposiciones alcanzan a ser políticas públicas nacionalmente y en la UE. Así, en la GMN, además del relacionamiento vertical (*top-down* y *bottom-up*), se plantea uno horizontal en todos los niveles.

La gran ambigüedad de estos conceptos es su aplicación a procesos de integración regional más allá de la UE, y en este trabajo, se expone la propuesta de que el Estado y los procesos de integración regional latinoamericanos no han evolucionado de manera similar y que, además, muy pocos han adelantado procesos de descentralización o regionalización, en el sentido de transferir o “devolver” competencias a niveles subnacionales como para reclamar la puesta en práctica del principio de subsidiariedad. El Estado tampoco ha conferido poder suficiente a las instituciones creadas en los procesos de integración regional y a los actores no-estatales para dar paso a la supranacionalidad, gobernanza y GMN. La afirmación anterior plantea una revisión somera del Estado en Latinoamérica.

Como punto de partida está el entendimiento básico de que el Estado es fuerte, en la medida en que detenta con éxito relativo el control de sus atributos constitutivos y definitorios, a saber: territorio, población y gobierno, se asume que en contraste es débil, en la medida en que está relativamente inhabilitado para exhibir con éxito tales atributos.

Desde el punto de vista clásico y teórico no existen argumentos que permitan señalar que hay Estados con erosiones de soberanía, en parte porque el dilema actual sobre la fortaleza o debilidad de los Estados no existía durante su formación y se asumía que los Estados eran soberanos, tenían estatus semejante y eran igualmente capaces de beneficiarse del orden económico liberal. La división entre fortaleza y debilidad, desarrollo y subdesarrollo

no existía y la soberanía era indivisible (Jackson, 1990). Las relaciones jerárquicas entre Estados sólo pueden explicarse y entenderse desde el área de la independencia política. Es, en este escenario, en el que pueden encontrarse Estados soberanos que son independientes, “dependientes, muy dependientes y aun paralíticamente dependientes”³⁰ (James, 1986, p. 192). Desde esta perspectiva, la soberanía del Estado puede aceptarse como algo relativo y la fortaleza del Estado se relaciona con el mayor o menor grado de maniobrabilidad para actuar en el ámbito nacional e internacional. Hoy en día se señala que, aunque un país haya alcanzado independencia política, los actores más fuertes del sistema internacional han estado y están decididos a mantener su dominación económica, sustrayendo de esta forma, significado real a la independencia política (Goodwin, 1974); por lo que se entiende que “el principio de soberanía... en lo relativo a las normas del desarrollo internacional no equivale a la mera independencia política”³¹ (Jackson, 1990, p. 120). Así, el argumento de la existencia de relaciones de dependencia que han moldeado las relaciones económicas de Latinoamérica y su inserción en el mundo ilustra la percepción que se tiene de la debilidad del Estado en la región. En consecuencia, esto también ha influido sustancialmente en el carácter del modelo de integración adoptado.

Es pertinente resaltar que el Estado moderno capitalista es visto por Max Weber y Antonio Gramsci como “una asociación de dominio”. La diferencia está en que para Weber es de tipo institucional para monopolizar la coacción física y legítima como “instrumento de dominio” en el que están representados “los intereses vitales del orden dominante” (Weber, 1993); mientras que para Gramsci se ejerce mediante las actividades con las que “la clase dirigente justifica, mantiene su dominio y se asegura el consenso activo de los gobernados” (Gramsci, 1981). Así, para un defensor del *statu quo* y para un opositor, el carácter del Estado capitalista no es otro que la de ser

30 Traducción libre de la autora del original en inglés: “dependent, very dependent and even paralitically dependent” de James (1986, p. 192).

31 Traducción libre del autor del original en inglés: “The principle of sovereignty ... in relation to international development norms is not equated with mere political Independence” de Jackson (1990).

instrumento de dominación, que no tiene existencia ni utilidad sin su función de defensor de los intereses vitales del orden o de las clases dominantes. Pero como instrumento de dominación justifica su existencia y utilidad en la medida en que cumpla su función de organizador, sistematizador y conservador del poder y esta “razón de ser” es idéntica para todos.

En principio, todo Estado, clase dominante o institución de dominio busca ser fuerte para robustecer sus atributos básicos y en consecuencia disminuir su vulnerabilidad; por lo que no tendría fundamento pensar, al menos desde el punto de vista formal, que las élites latinoamericanas no estén interesadas en integrar sus territorios o controlar, igualmente, a su población porque le sean irrelevantes.

Si bien es cierto que la situación de dependencia, vinculación y distorsión de las clases dominantes latinoamericanas inciden negativamente en las funciones propias de una clase dominante del modelo de producción capitalista; no es menos cierto que existen otros factores como la escasez de recursos (materiales, humanos, científicos y técnicos), las particularidades de los territorios, la distribución de la población, entre otros, que también actúan como inhibidores del propósito de consolidar un Estado capitalista de primer orden. Igualmente, a medida que el Estado se desarrolla y cumple sus objetivos de coacción y decisión política e ideológica en función de las clases dominantes, tampoco puede identificarse absoluta e incondicionalmente con una clase, ni menos subordinarse a una u otra. Todo Estado tiene un carácter dual pues “debe responder también, en cierta medida a los intereses generales de la sociedad,...actuar como árbitro, encarnación y realización del orden, la justicia y el bien común” (Kaplan, 1983, p. 30). Se requiere que funcione –o lo pretenda– de una manera automatizada, independiente y superior para constituirse en fuerza dominante de la sociedad antes que en mero instrumento de una o varias clases sociales. Para sintetizar lo anteriormente expuesto: el Estado debe lograr legitimidad y consenso, legalidad, coacción física y social mediante instrumentos como la educación, la organización colectiva y sus relaciones internacionales entre otras.

La debilidad del Estado en América Latina se ha estudiado desde las razones histórico-culturales y la dependencia. El enfoque histórico-cultural subraya la herencia española y la forma en que se construyó el Estado en el

Nuevo Mundo, en el que la noción de autoridad se ubicó fuera y por encima de las colonias. La Península Ibérica era diferente al resto de Europa debido a que no experimentó la Reforma o tuvo que someterse a cambios que condujeron al establecimiento de un Estado liberal (Stein y Stein, 1971). Las ideas acerca del Estado se mantuvieron altamente influenciadas por la ley romana, Aristóteles y la ley natural (Stephan, 1978). La autoridad real era superior, casi absoluta, mientras que actuaba como árbitro y protector entre los indígenas explotados y el europeo explotador. Sin embargo, en la América española, ese poder tenía que acomodarse para, en principio, satisfacer al conquistador europeo y algún tiempo más tarde, a la élite colonial y a la corona. La élite colonial contaba con el poder absoluto como una forma de escudo para dominar y construir sociedades nuevas, pero también desarrollaron la tendencia a aceptar la formalidad de la ley y a ignorarla siempre que lo consideraban conveniente en asuntos locales. Así, las normas que regulaban las relaciones entre el poder político y la sociedad tenían dos niveles de materialización: uno formal e ideal a través del cual la autoridad superior era exclusiva del Estado y mediante la cual se promovía y establecía el bien común; y un nivel informal en que el “disimulo” (Halperin, 1992) era el arte dominante de la política. Es decir, en Latinoamérica, los grupos de poder durante la colonia aprendieron a utilizar al Estado y su poder para obtener y desarrollar su posición dominante, pero no intentaron conquistarla.

A pesar de los intentos de los líderes de la Independencia por cambiar este estado de cosas, el Estado independiente hizo muy poco por cambiar esta característica peculiar de la América española. El Estado continuó siendo normativo y actuaba desde arriba. Esta impronta es visible en la decisión de los gobiernos de formar organizaciones de integración en las que la participación del sector privado se mantuvo restringida. La integración fue planeada y promovida casi exclusivamente por el Estado durante las primeras etapas (Glade, 1985; ICE, 1974). Los gobiernos han intentado crear una imagen de sociedad, pero en realidad, la característica del “disimulo” no solo se mantiene, sino que ha aumentado con el clientelismo. Es obvio que el “establishment” –incluyendo los grupos promovidos por el Estado– todavía prefiere beneficiarse del Estado con poca responsabilidad de contribuir a construirlo. Esta tarea se ha delegado a los políticos, que, al no provenir

generalmente de los grupos de poder, no disponen de los medios o la capacidad para controlarlo o construir legitimidad y consenso, legalidad, y coacción física y social, ya que carecen de verdadero poder para ejercer su autoridad.

En síntesis, el enfoque histórico-cultural destaca que la herencia española ha favorecido el corporativismo, el clientelismo, o ambos, y que la sociedad ha tendido a requerir gobiernos autoritarios para alcanzar cierto orden político que no se puede obtener de otra manera. La estructura clientelista (relaciones personales, jerárquicas y autoritarias) infiltra las estructuras económicas, sociales y políticas (Geddes, 1991; Njaim, 1997; Pelkmans, 1993).

En contraste con el enfoque histórico cultural, la teoría de la dependencia dirigió su análisis de la debilidad del Estado en Latinoamérica a la forma en que se desarrollaron las relaciones de la región con los países desarrollados. Esta es la causa fundamental del subdesarrollo y la dependencia. La noción de “centro y periferia” significó que mientras las naciones desarrolladas crecían, las subdesarrolladas se deterioraban debido a que las economías periféricas han estado condicionadas por el avance y expansión de las economías del centro. De esta forma, economías nacionales y sociedades completas están condicionadas por eventos externos o más bien por la internacionalización de la economía. En el intento de descubrir cómo y por qué se desarrolló la relación centro-periferia, algunos analistas de la Dependencia siguieron una aproximación histórica y concluyeron que el subdesarrollo latinoamericano se inició con la conquista (Stein y Stein, 1971). Primero, se establecieron los vínculos con la metrópoli española, y más tarde, la independencia los reemplazó con un nuevo centro que reforzó la relación centro-periferia. Gunder Frank sintetizó la relación centro-periferia con su visión de que el Tercer Mundo se había venido “subdesarrollando” por más de cuatro siglos desde que se estableció el “desarrollo del subdesarrollo” (Gunder, 1969). De acuerdo con esta posición, y con la de la Dependencia en general, el Estado en los países subdesarrollados no solo es débil, sino que es incapaz de introducir cambios en la sociedad si las condiciones de satelización se mantienen. La opinión de Dos Santos acerca del subdesarrollo es que se construye “un cierto tipo de “estructura interna” que se ve condicionada por las relaciones internacionales de dependencia” (citado por Blomstrom y Hettne, 1984).

Bien sea que se coloque más énfasis en las condiciones internas o externas, las teorías de la dependencia y subdesarrollo subrayan la incapacidad de los países dependientes para actuar en términos de igualdad en las relaciones internacionales porque carecen de poder para ello.

Los enfoques expuestos son más complementarios que opuestos, ya que hay causas históricas derivadas de la herencia española y causas externas provenientes de la vinculación de la región con los centros de poder económico y político. Stein y Stein, y Kaplan, a pesar de las diferencias y énfasis significativos derivados de sus posiciones ideológicas, muestran coincidencias y cierta complementariedad entre dichos enfoques.

No obstante, en esos intentos de explicar la debilidad del Estado en América Latina, no ha habido un interés similar por analizar factores internos tales como la falta de cohesión nacional y la incapacidad de los gobiernos por alcanzar un control adecuado del territorio y de la población como elementos que contribuyen a explicar la debilidad de un Estado. Tampoco se ha profundizado en estudios para conocer las vinculaciones derivadas de dichas limitaciones internas con el escaso éxito de la integración regional y subregional. La integración requiere que los países sean capaces de negociar y comprometerse, pero los países latinoamericanos tienen dificultades para controlar parte importante de su territorio y población, para construir y mantener instituciones sólidas que permanezcan o evolucionen independientemente de los cambios y transformaciones de las élites políticas.

En el siguiente apartado se profundizará sobre las debilidades del Estado en Latinoamérica, poniendo atención especial en el caso de Venezuela; que, si bien ha influido de una forma importante en la integración regional en Latinoamérica, recientemente también se ha convertido en referente de la distancia existente entre los cambios políticos y económicos propuestos por un candidato de gobierno y los adelantados por el mismo en ejercicio del poder. Igualmente, se ilustra cómo los cambios de gobiernos, con visiones disímiles sobre el modelo y sistema de gobierno al anterior, conllevan transformaciones significativas en los ámbitos de actuación nacional e internacional de un país.

La supranacionalidad e infranacionalidad en Venezuela

1958 marca el hito en el que Venezuela abandona la dictadura y retoma la democracia, que había alcanzado a esbozar en 1945. La promulgación de una nueva Carta Magna en 1961 transforma los principios rectores del Estado en términos de su vinculación con el exterior, de la organización del territorio, de la participación ciudadana y de las funciones o competencias de los entes territoriales nacionales. Situación similar ocurre cuarenta años después cuando se promulga una nueva constitución en 1999, se decide “refundar” la República y establecer o modificar visión, principios, organización del territorio y vinculación con el mundo.

La tabla 1 resume la evolución de la política exterior del Estado venezolano. En ella se observa que en 1961 los principios rectores del Estado y las relaciones internacionales, las competencias del Poder Público Nacional en términos de relaciones internacionales y la participación en la integración regional son más concretos que los planteados en 1999. Es de destacar que, en ésta última Constitución, se establece explícitamente la opción de la supranacionalidad derivada de los procesos de integración regional en los que el país participa, aunque mantiene en común con la anterior, la previsión de la dirección del jefe del Ejecutivo en política exterior y la falta de previsiones para la participación de los actores sociales en política exterior o en los procesos de integración regional. En la práctica de la política exterior y de la integración regional desde 1999, Venezuela optó por vulnerar y desacatar las decisiones de la CAN; única experiencia de integración regional en la que la supranacionalidad forma parte de su normativa y estructura de trabajo (Sánchez, 2004). Finalmente, en 2006 optó por abandonarla. Las otras experiencias de integración regional en las que Venezuela participa son de tipo intergubernamental, por lo que la opción de transferir competencias a un órgano supranacional es nula.

Adicionalmente, a pesar de la falta de previsiones para la participación de actores no gubernamentales en la política exterior es bien conocida la intervención de éstos en los debates sobre la incorporación del país en el Acuerdo de Cartagena (AC) y a inicios de la primera década del siglo XXI

respecto al ALCA. En el primer caso, los sectores empresariales tuvieron amplia resonancia con la celebración de asambleas de las federaciones de cámaras de comercio e industria, así como en los debates parlamentarios en los cuales participaron conjuntamente con el poder legislativo (ICE, 1974). Los empresarios no consideraban viable la incorporación del país al AC; en parte debido a la recientemente instaurada Sustitución de Importaciones y según la cual obtenían amplios beneficios que no estaban dispuestos a renunciar, además de la negativa a entregar su mercado protegido y disfrute de los amplios beneficios fiscales. En el segundo caso, aunque algunos debates y participación de otros actores fueron motivados por la Academia, muchos de ellos fueron estimulados por el Gobierno Nacional en el interés de oponerse al ALCA (Briceño y Bustamante, 2004) y de ofrecer la ALBA-TCP como alternativa excluyente de los Estados Unidos.

En cuanto a la actividad en la integración regional hay diferencias notables entre los dos períodos (1958-1999 y 1999-actualidad). En la primera etapa, a pesar de intentar cierto protagonismo durante los años setenta, el país se mantuvo en esencia dentro de las corrientes principales de actuación occidentales. Situación que cambia sustancialmente en el segundo período cuando no solo se buscó y obtuvo protagonismo, sino que se propuso alejarse de esas corrientes principales y buscar aliados fuera de ellas, como lo han sido la alianza con Cuba, Rusia, China, Irán, Iraq, Bielorrusia entre otros (Briceño y Bustamante, 2004; Bustamante, 2007; Ramos, Romero y Ramírez, 2010).

Finalmente, a lo largo de los períodos examinados, los poderes regional y local, así como los actores privados o de la sociedad civil, están ausentes en la participación o formulación de la política exterior; por lo tanto, no pueden participar de manera alguna en la integración regional. Por el contrario, y a diferencia del primer período, en el segundo se ha creado legislación adicional como la Ley Orgánica de Fronteras en la que hay prohibiciones expresas en ese sentido.

Tabla 1. Evolución de la Política Exterior de Venezuela desde 1958

	1958-1999	1999-actualidad
Constitución	Constitución 1961	Constitución 1999
Principio Rector del Estado y las RRII	<ul style="list-style-type: none"> • Sustentar el orden democrático como único e irrenunciable medio de asegurar los derechos y la dignidad de los ciudadanos, y favorecer pacíficamente su extensión a todos los pueblos de la tierra. • Cooperar en los fines de la comunidad internacional y del predominio económico como instrumentos de política internacional. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ser Estado democrático y social de derecho y de justicia, que propugna los valores... la vida, la libertad, la justicia, la igualdad, la solidaridad, la democracia, la responsabilidad social. • Promover la cooperación entre las naciones e impulsar y consolidar la integración latinoamericana de acuerdo con el principio de no intervención y autodeterminación de los pueblos.
Competencias Poder Público Nacional en RRII	<ol style="list-style-type: none"> 1. Preámbulo: promover, favorecer y consolidar la integración latinoamericana y caribeña 2. Congreso aprueba Los tratados o convenios internacionales que celebre el Ejecutivo Nacional mediante ley especial para que tengan validez 3. La actuación internacional es potestad del poder nacional y el presidente es el encargado de ella 4. Presidente dirige PEX y negocia empréstitos nacionales 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Art. 153: se podrá atribuir a autoridades supranacionales, mediante Tratados, el ejercicio de competencias necesarias para llevar a cabo procesos de integración. 2. Normas de los Acuerdos de integración serán parte integrante del ordenamiento legal vigente y de aplicación directa y preferente a la legislación interna. 3. Igual a 2 del período anterior 4. Igual a 3 y 4 del período anterior
Participación en Integración Regional	<p>Agosto de 1966: Se participa y firma en la Declaración de Bogotá que dio origen al Acuerdo de Cartagena.</p> <p>1967: ingresa ALALC</p> <p>1973: ingresa Acuerdo de Cartagena</p> <p>1980: participa cambio ALALC/ALADI</p> <p>1994: Crea G-3</p> <p>-Participa en propuesta ALCA</p> <p>1995: Fecha pautada inicio UA/CAN.</p>	<p>1999: Inicio del trasbordo de mercancías entre V y C. Afecta a UA-CAN</p> <p>2004: Acuerdo de libre comercio CAN-Mercosur</p> <p>-Miembro fundador de la Comunidad Suramericana de Naciones=UNASUR (2007)</p> <p>-Fundador del ALBA-TCP</p> <p>2005: señala muerte del ALCA</p> <p>2006: Anuncio retiro de CAN</p> <p>- Ignora y se retira del G-3</p> <p>2011: retiro definitivo CAN</p> <p>2012: Miembro pleno del Mercosur</p>

	1958-1999	1999-actualidad
Constitución	Constitución 1961	Constitución 1999
Participación otros sectores (Sociedad civil)	1968-1973: Debates sobre la pertinencia de ingreso AC (participación en foros y debates públicos más no en consultas o en toma de decisiones)	2004-2005: Foros contra ALCA en todo el país. Participación de figuras importantes del gobierno y actores académicos, empresariales y ONG. (Igual al periodo anterior)
Competencias poder regional en RRII	Ninguna	Ninguna
Competencias poder municipal/local en RRII	Ninguna	Ninguna

Fuente: elaboración propia.

A nivel infranacional, las regiones y municipios/localidades han evolucionado muy poco como actores públicos con competencias y poder de participación en la toma de decisiones a nivel nacional e internacional; así como tampoco lo han hecho los actores no-estatales en los procesos de toma de decisiones en el ámbito nacional y subnacional.

La tabla 2 expone la evolución constitucional de la organización del territorio y las competencias otorgadas a los niveles subnacionales y a los actores no estatales, adquiridas o perdidas paulatinamente en ambos períodos. La organización territorial se mantiene en esencia, a pesar de la desaparición definitiva de los distritos, mientras que las regiones (estados)³² continúan siendo instancias de planificación, pero en la práctica cotidiana pasaron a ser órganos de control del Gobierno Nacional y del partido de gobierno.

El poder de los Estados y municipios se mantiene formalmente, aunque se observa una evolución en la elección de los representantes del Poder Ejecutivo Estadal, Municipal y de las asociaciones de vecinos. Estas últimas representaban sectores o barrios de las ciudades que, sin aparecer en la Constitución de 1961, a finales de la década de los setenta adquirieron resonancia y son formalizadas luego del avance en la elección de alcaldes. Para mediados

32 Se refiere a la denominación dada en Venezuela a la división político administrativa del territorio. El estado es el segundo nivel de división y constituye el equivalente a las regiones, provincias o departamentos en otros Estados. El tercer nivel es el municipal.

de los 1980 se instauró la descentralización y la elección de gobernadores; así como de los representantes de los órganos legislativos en esas instancias gracias al proceso de reforma del Estado. Esos avances se constitucionalizan en 1999 mediante la descentralización de competencias políticas, fiscales y funcionales al destacarse en el artículo 4 que Venezuela es un “Estado federal descentralizado” que se rige por los principios de “concurrencia y corresponsabilidad” que garantiza de “la autonomía municipal y la descentralización político-administrativa” (Const., 1999, art. 16). Adicionalmente, se introduce la participación ciudadana en la “formulación, ejecución y control de la gestión pública” (Const., 1999, art. 62), y evaluación pública en la Ley Orgánica de la Administración Pública.

En esencia, la autonomía municipal sentó las bases para alguna gobernanza, incluyendo la GMN, pues se da la posibilidad de formular y organizar las demandas locales y hacerlas llegar a los otros niveles: regional y nacional (Navarro, 2004). No obstante, tales innovaciones empezaron a vulnerarse mediante un proceso de concentración del poder en el Ejecutivo Nacional, con lo que las competencias estadal y municipal perdieron su esencia; gracias a una decisión del Tribunal Supremo de Justicia de 2001 en la que se señala que la autonomía municipal y las competencias deben ser “condicionadas en la gestión”. En adelante, la participación ciudadana, que había empezado en el período anterior con las asociaciones de vecinos, pasa a ser organizada y dirigida por el Gobierno Nacional, que junto con la Ley Orgánica de Descentralización (2002), la Ley de los Consejos Comunales (2009) y Ley Orgánica de las Comunas (2010) reducen la autonomía regional y municipal, en abierta inconstitucionalidad. En consecuencia, las opciones de gobernanza se reducen, pues los gobiernos locales funcionan con la interacción característica del clientelismo político con relaciones de dependencia respecto a los otros niveles de gobierno. En estos escenarios, las oportunidades de actuación local de los actores sociales o privados (empresarios) dejan de ser estimulantes, pues los gobiernos locales poseen pocos recursos para la gestión de políticas (Navarro, 2004).

Así, a pesar de las intenciones constitucionales, los estados, pero esencialmente los municipios, son despojados de autonomía financiera, política y funcional, pues las entidades creadas y dirigidas por el Ejecutivo Nacional,

a través de un ministerio específico, asumen el financiamiento, supervisión y control de los Consejos Comunales y las Comunas, para la ejecución de obras que, en principio, son competencia del municipio.

En definitiva, la descentralización y autonomía de los órganos públicos “estadales” y municipales han sido instituidas constitucionalmente, mientras que, paralela o subsiguientemente, se limitan mediante la creación de otros órganos e instrumentos legales cuando se detecta algún grado de autonomía operacional. La práctica ha demostrado la utilización de la coacción y coerción política en los Consejos Comunales y Comunas al legalizar o autorizar el funcionamiento solo a las constituidas por militantes del partido de gobierno.

Tabla 2. Sobre las regiones y municipalidades

	1958-1999	1999-actualidad
Previsión constitucional	1961: Democracia representativa	1999: Democracia participativa y protagónica (Art.4) Garantía de participación ciudadana en formulación, ejecución y control de la gestión pública (Art. 62) (contraloría social). Medios de participación: asambleas de ciudadanos con decisiones de carácter vinculante (Art.70).
Organización territorial Según Constitución Nacional (CN)	Estado Federal (Art. 2) estados, Distrito federal, Territorio federal, Dependencias federales. Distritos y Municipios	Estado Federal descentralizado (Art. 4). Estados, Distritos, dependencias y territorios federales y Municipios
Poder regional	CN: Estado Unidad política autónoma 1961: Gobernadores designados por Ejecutivo Nacional Elección popular de Diputados a la asamblea legislativa 1989: Gobernadores electos	CN: Estado entidad político autónoma e iguales en lo político, con personalidad política plena Elección de gobernadores y Consejos legislativos regionales

	1958-1999	1999-actualidad
Poder Municipal	<p>CN: Unidad política primaria y autónoma dentro de la organización nacional. Son personas jurídicas.</p> <ul style="list-style-type: none"> Los municipios podrán agruparse en Distritos y mancomunidades Cuerpo legislativo: Concejo Municipal electo Las autoridades municipales electas en sufragio popular PERO: primeras elecciones en 1979 La figura de Alcalde ausente en la CN 	<p>Unidad política primaria de la organización nacional, gozan de personalidad jurídica y autonomía</p> <ul style="list-style-type: none"> Podrá crear parroquias y organizarse en mancomunidades Ley q desarrolle principios constitucionales establecerá supuestos y condiciones para crear otras entidades locales dentro del municipio. Su creación atenderá la iniciativa vecinal o comunitaria para promover participación ciudadana Se instaura la contraloría social y la figura del Alcalde
Rasgos de descentralización	<ul style="list-style-type: none"> 1989: Ley de transferencia de competencias (política, fiscal y funcional) a las gobernaciones y municipios Participación ciudadana se inició con Asociaciones vecinales en la década 1980 Se inició la regionalización como instancia de planificación mayor al estado 	<ul style="list-style-type: none"> Establecidas en la CN: Art. 4, 62 y 70, 143 Ley Orgánica de Administración Pública establece el control social. Se debe incorporar la participación ciudadana en la definición, ejecución, control y evaluación de la gestión. A pesar que no se formalizan las regiones se mantiene la idea de la regionalización con funciones de planificación y estratégicas.
Rasgos de concentración de poder	<p>Gobernadores designados por el ejecutivo hasta 1989</p>	<p>2001: TSJ señala que autonomía municipal, descentralización político-Administrativa y competencias son "condicionadas" en la gestión.</p> <p>El Poder Público Municipal lo ejerce el municipio y las "demás entidades".</p> <p>2002: las regiones (de planificación y estratégicas) pasaron a ser estructuras paralelas con la figura de "padrinos" del gobierno nacional y del partido de gobierno.</p> <p>2009: Ley de Consejos comunales (CC). CC con atribuciones legislativas y ejecutivas. Administración directa del gobierno nacional a través de Ministerio creado.</p> <p>2010: Ley de las Comunas y Ley orgánica del sistema económico comunal dependen/adscritas al Ministerio Poder Popular de las Comunas</p>

Fuente: elaboración propia

En conclusión, en Venezuela la supranacionalidad, infranacionalidad, gobernanza y GMN son prácticamente inexistentes, a pesar de la aparente evolución formal. Contrario a lo establecido en la constitución de 1999, la práctica indica que se ha retrocedido en la evolución, que parecía lógica y razonablemente fundada, para permitir los distintos espacios de acción. Lo público sigue dominando la vida económica y social y lo no-gubernamental se ha vuelto casi imperceptible.

Extrapolaciones de la evolución venezolana a Latinoamérica

Lo ejemplificado con Venezuela tiene dos posibles lecturas: de una parte, su impacto en la región derivada de la actuación internacional y en la integración regional, y por otro lado, las transformaciones radicales en la visión del Estado al cambiar el tipo de gobierno o régimen, bien sea por el cambio de dictadura a democracia o en la idea de la democracia y sus características. En un lapso de aproximadamente 50 años, se puede pasar por un periodo de dictadura, por uno que es más o menos democrático, según el adjetivo que la陪伴e: democracia representativa o democracia participativa. Y desde gobiernos “de derecha” hasta de “izquierda”, tanto en democracias como en dictadura, por ejemplo. Es decir, un carrusel de sistemas políticos en menos de medio siglo. Esto sin considerar que mientras unos países van en una dirección otros van en contravía (Chan, 1997).

Desde el punto de vista del impacto de la actuación internacional de Venezuela, es bien conocida la tendencia venezolana de activismo internacional. Los gobiernos de Carlos Andrés Pérez son el ejemplo más visible al utilizar el petróleo como instrumento de política exterior y ayudar a fortalecer a la OPEP. Pero también intentó ser líder de los países no alineados, se aproximó a Cuba y al Caribe, al tiempo que fortalecía el Grupo Andino y la relación colombo-venezolana. Esta actuación le proporcionó liderazgo regional en el Caribe e internacional, aunque también produjo recelos, especialmente por parte de Estados Unidos.

Los gobiernos de Hugo Chávez y Nicolás Maduro en política internacional y en la de integración regional (Hoffmann, 2015; Bustamante, 2007)

también es ampliamente conocida. Esta de más señalar el cambio dado en la integración regional en Latinoamérica luego del ascenso al poder de Hugo Chávez; especialmente en el momento de máximo activismo en el que se combinaron cooperación, persuasión e, incluso, influencia explícitamente político-ideológica. Más adelante, a pesar de la crisis, Venezuela sigue incidiendo en la integración regional; ya no como promotor, sino como obstáculo al afectar la dinámica del Mercosur, la desaparición del G-3, el retiro de la CAN así como la paralización y casi desaparición de UNASUR.

Se podría argumentar en contravía que no todos los países tienen ese efecto, pues el activismo y recursos le facilitan esa tarea, pero casos como el de Bolivia en 1980 con el golpe de Estado de García Meza que prácticamente paralizaron al Grupo Andino, debido a la exigencia democrática de la mayoría de los países del grupo, contribuyen a reforzar la generalización del ejemplo venezolano. Igual efecto tuvo la autoexclusión de Perú entre 1992 y 1997 durante el gobierno de Fujimori, debido a aparentes diferencias arancelarias (Chan, 1997).

Las transformaciones en la organización del Estado y la participación de actores no-gubernamentales ocurridas en Venezuela, con diferencias espacio temporales, es una tendencia de comportamiento político en América Latina. Los cambios drásticos de gobierno resultan en cambios igualmente drásticos en la visión del país, el sistema de gobierno, la organización del territorio, la política exterior, la integración regional y la participación de los actores no-gubernamentales (sociales y empresariales inclusive) (Hoffmann, 2015). Para exemplificar estos cambios, se recurre a un símil histórico que la existencia de una suerte de síndrome de Hernán Cortés en el que se recurre a “quemar las naves” para empezar a caminar hacia otro destino.

En el caso de los países latinoamericanos se crean o cambian los sistemas políticos cada vez que asume el poder un líder con visiones político-ideológicas contrarias al anterior gobernante. Tales son los casos de Brasil: de dictadura a democracia y dentro de esta las diferencias entre los gobiernos del Partido de los Trabajadores con los antecesores o posteriores; Argentina: de dictadura a democracia y las diferencias entre las distintas versiones del peronismo incluido el kirchnerismo; Perú: de dictadura a democracia y diferencias entre el APRA y el Fujimorismo, por ejemplo; Chile: de dictadura

a democracia y dentro de ella crisis de la concertación para diferenciar a Bachelet y al socialismo de otros partidos; Ecuador: de dictadura a democracia y dentro de ella las diferencias entre los gobiernos de Correa y Lenin; Bolivia: de dictadura a democracia y dentro de ella las diferencias gubernamentales entre Quiroga y Morales, entre otros; y Nicaragua: de dictadura a democracia y las diferencias entre los gobiernos de Ortega y Chamorro por ejemplo.

La transición de gobiernos dictatoriales a democráticos en Argentina, Brasil, Uruguay, Paraguay, Bolivia, Ecuador y Perú conllevaron cambios importantes en la visión de sus países y, con ello, del arreglo político institucional, en los fines y objetivos del Estado, entre otros. Centroamérica y el Caribe han mostrado tendencias similares. Tal vez México y Colombia en menor medida, sean ejemplos de mayor estabilidad institucional y, sin embargo, en ellos el avance de la supranacionalidad, la descentralización y la consolidación de poderes regionales y municipales tampoco logran consolidarse suficientemente como para dar paso a nuevas formas de ejercicio del poder más allá de la estructura vertical, de arriba hacia abajo característico del Estado tradicional westfaliano y latinoamericano.

En resumen, la gobernanza y la GMN son muy limitadas, pues la experiencia de negociación, coordinación, concertación y asociación que le son propios requieren más desarrollos en el respeto a los poderes e instituciones nacional e internacionales, descentralización o cesión de poderes/competencias a los órganos regionales, municipales/locales; respeto a los órganos supranacionales derivados del proceso de IR y en la inclusión de actores sociales no-gubernamentales en los procesos de consulta, decisión y supervisión.

Latinoamérica revela un realismo típico en la política exterior de los países dominantes en el escenario internacional, léase Estados Unidos, Rusia o China en el sentido de deliberadamente evitar fortalecer instituciones supranacionales. Pero a diferencia de los denominados hegemones o potencias cuya razón de ser de su actuación es maximizar el poder y el interés nacional en un mundo anárquico o disputado por otros con objetivos similares, Latinoamérica muestra, internacionalmente y a largo plazo, un patrón de actuación defensiva como la prevista por Kenneth Waltz (2000) con su realismo

defensivo, con lo que alcanza a mantener el *statu quo* nacional e internacional. Y esto es evidencia de una gran debilidad del Estado. También muestra que los actores dominantes nacionalmente aceptan la letra de propuestas consideradas políticamente correctas, aunque en la práctica mantengan su conducta del disimulo, del acepto y entiendo, pero “no cumple”, pues la realidad y propósitos particulares conducen a actuaciones que se cubren bajo el manto de la informalidad, entre las que se incluye el clientelismo político y la corrupción. Esto también deja ver debilidad institucional y temor a perder el limitado espacio de maniobra, nacional e internacional, que ostentan quienes llegan a las jefaturas del gobierno nacional. El interés por maximizar el poder de los hegemones afecta de manera importante las opciones de países y regiones que muestran comportamientos erráticos.

La escasa construcción institucional y su respeto para evitar cambios constantes, así como la limitada madurez política de los actores gubernamentales y no gubernamentales, permiten la imposición de las visiones de quienes llegan al poder, bien sea partido, grupo e incluso actores individuales, en desmedro del Estado mismo e incluso de las élites dominantes que tradicionalmente han tratado de usar el poder del Estado. Tal imposición da lugar a cambios bruscos en las políticas domésticas y en su relacionamiento internacional, incluida la integración regional.

No obstante, lo señalado, y como consecuencia de las imposiciones y cambios del o los grupos que asumen el control del gobierno, los poderes ejecutivos nacionales se convierten en los actores dominantes sobre las otras ramas del poder del Estado y sobre otros actores; por lo que se convierten en los detentadores reales del poder y la autoridad, bien sea constitucional o inconstitucionalmente. El temor al fortalecimiento de otros actores que supra e infranacionalmente les dispute o limite su poder, impide una evolución y desarrollo paulatino de esos actores. Los ejecutivos nacionales tienen en común la poca cesión de competencias a órganos descentralizados y supuestamente autónomos al interior y a órganos supranacionales en la integración regional.

En consecuencia, el centralismo se convierte en la forma y en el modelo de organización, según se corroboró en la revisión que se realizó en 2005 (Bustamante, 2006) al analizar la supranacionalidad y la infranacionalidad

en la CAN. El centralismo y sus efectos también es analizado por Vigevani (2004), Bustamante (2011) y Valle Sosa (2012) y se puede extrapolar también a los tres países más grandes: Argentina, Brasil, México, que asumieron constitucionalmente el sistema federal. En la mayoría de los Estados el centralismo y el Ejecutivo Nacional continúan dirigiendo la política doméstica e internacional. De igual forma los actores sociales no-gubernamentales son poco activos nacional e internacionalmente (Ramírez y Vieira, 2004; Giacalone 2011; Bustamante, 2011; Sarmiento, 2011; Sánchez, 2015); con lo que el proceso de toma de decisiones no solo es vertical, de arriba hacia abajo, sino que se vulneran las competencias y los espacios de participación otorgados formalmente en un momento dado.

Si a este cuadro se le agregan las heterogeneidades entre las instancias regionales y locales, en cuanto a las opciones de poder real en los organismos de integración regional, el déficit democrático es bastante más desalentador que en la UE (Keating, 2004; 2017). La posibilidad de movilización e influencia de estos actores en la toma de decisiones supra/infranacionalmente es muy escasa y esto es significativo al momento de examinar las opciones a futuro de la negociación y diálogo característicos de la gobernanza.

Una primera evaluación de las políticas de desarrollo regional/local andina en la CAN y en el Mercosur resalta, además de los limitados avances en su construcción en el marco de cada experiencia de integración regional, la escasa participación de actores sociales regionales o locales a pesar de la tímida participación de Organizaciones No Gubernamentales o de las Mercociudades o municipalidades en el caso de la CAN. En el Mercosur no hay participación local en la distribución de los recursos del Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM), pues los recursos se distribuyen entre los países sin avanzar en la descentralización en las tareas del proceso de integración y de reducción de las asimetrías y la naciente política de desarrollo regional del Mercosur, responsabilidad de los gobiernos centrales de cada país; lo que la define como altamente intergubernamental, con escasa o ninguna participación de las localidades y regiones en la toma de decisiones e incluso del Mercosur en cuanto al seguimiento necesario del uso de los recursos, pues las decisiones relativas al FOCEM o al desarrollo regional son aprobadas con la advertencia

que las mismas no requieren ser incorporadas al ordenamiento jurídico de los Estados partes y, en consecuencia, no tienen la exigencia de su cumplimiento por los socios mercosurianos.

En el caso de la CAN no solo no se cuenta con un presupuesto comunitario para fortalecer la política de desarrollo regional, sino que se ignora o desconoce alguna participación de los actores sociales locales o regionales en su determinación. La evolución de la política de desarrollo regional confirma un desarrollo normativo importante, pero sin concreción en acciones específicas. Los gobiernos son los responsables de la concreción y los encargados de convertirlas en política y ejecutorias de desarrollo nacional y regional, lo que no siempre ocurre. La CAN espera que los gobiernos cumplan lo acordado (mediante decisiones y resoluciones), pero está limitada para supervisarlas; a pesar que, por ejemplo, las estadísticas aportadas por las NUTE podrían evaluar la evolución del crecimiento y el desarrollo de las regiones, de los países y de la subregión, pero la ejecución de la Decisión 534 y 700 siguen siendo tareas pendientes para la construcción de tal estadística.

A diferencia del Mercosur, la CAN no dispone de recursos comunitarios que puedan o deban, por mandato, dirigirse a corregir las asimetrías regionales, a aumentar los niveles de desempleo, o a reconvertir regiones o actividades económicas en la subregión. Los gobiernos no asignan presupuesto a una política de desarrollo regional, con la excepción de la propuesta creación de los Fondos Social Andino y Humanitario Social mencionados, pero que aún no se reglamentan. En definitiva, no hay una política de desarrollo regional ni hay elaboración o avances hacia la descentralización para permitir a las comunidades regionales o locales participar en ello. Los gobiernos, en su mayoría, continúan siendo centralistas a pesar de los procesos descentralizadores iniciados en la década de los noventa (Moncayo, 2005).

Una estrategia común de desarrollo desde los organismos comunitarios es improbable o poco operativo, si los gobiernos nacionales no asumen la disposición de cumplir las decisiones, pues no se dispone de recursos comunitarios. En esencia, se presenta un cuadro bastante complicado para las opciones de desarrollo local, si se analizan junto con la dificultad propia de “planificar y ejecutar el desarrollo de manera conjunta, compartida y coordinada”. En consecuencia, se plantea para el debate, las opciones alternativas

orientadas a la construcción de espacios de coordinación, concertación y asociación, entendidas como elementos de democracia y buen gobierno.

Opciones de política y recomendaciones para Latinoamérica

El análisis precedente permite comprender y extraer la conclusión de que en Latinoamérica la integración regional y la descentralización o las regiones/municipalidades/localidades no desafían realmente al Estado. No significa tampoco que los países/Estados se vean presionados para hacer adecuaciones o concesiones hacia arriba o hacia abajo a los distintos niveles de gobierno u horizontalmente al incorporar actores sociales.

En consecuencia, en las condiciones dadas, la gobernanza es un refinamiento con pocas posibilidades reales de establecerse como mecanismo de negociación y participación de actores distintos a los gubernamentales de persistir la situación descrita del centralismo y de dominancia del ejecutivo nacional en la integración regional y en el manejo del poder en el territorio nacional.

Ante esta situación, queda preguntarse si tenemos que recorrer un camino similar a Europa y la UE, y si ese es el camino adecuado en términos de lograr estabilidad, construcción estatal autónoma, aunque flexible, gobernanza, democracia y distribución más equitativa de la riqueza; entonces: ¿qué debemos hacer?, ¿podemos lograr la gobernanza multinivel recorriendo otro camino, ¿cuál?, ¿cómo?

Asumiendo que se acepta la gobernanza y la GMN multinivel como el camino correcto se requeriría:

- Dar poder a las regiones/municipalidades/localidades nacionalmente y en los procesos de integración regional y que las mismas desarrollen competencias de negociación con los otros niveles nacional y supranacional. Adicionalmente, los actores privados, es decir, oenegés, empresarios, sindicatos, y otros, deben ser incorporados en el proceso de toma de decisiones, pero fundamentalmente que los mismos conquisten y mantengan estos espacios en el sentido de desarrollar interés por participar en las distintas instancias; habida cuenta que solo así pueden fortalecer

su poder y el de las distintas instancias de participación y decisión. Obviamente, se requiere que exista un entorno cooperativo e incluso competitivo, pues en escenarios de realismo puro o de conflicto es muy difícil el desarrollo de la gobernanza y la GMN. Sin embargo, esto no significa que los entornos cooperativos sean necesariamente democráticos o que las democracias no participen en conflictos con otros Estados o sean más descentralizadas, simplemente significa que son más proclives a facilitar la cooperación y la excelencia en el gobierno (Waltz, 2000).

- Dar poder y construir instituciones sólidas y duraderas en los distintos niveles significa madurez de los actores políticos y gubernamentales, pero fundamentalmente significa repensar el Estado. Fortalecer el Estado y adaptarlo para enfrentar con éxito el futuro en términos de desarrollo y bienestar general para la población. Esto significa aumentar la eficiencia y credibilidad de las instituciones en los distintos niveles. Esta es una tarea de formación y entrenamiento en cada nivel y, en esto, podemos ayudar desde el GRIDALE. Proponer estructuras gubernamentales capaces de resistir los embates del centralismo y de la tendencia gubernamental de transformar rápida y drásticamente modelos que van construyendo redes y sinergias positivas. Privilegiar el fortalecimiento institucional demanda respeto a las instituciones, a su autonomía e independencia en los espacios que sea necesario. Se requiere asesorar y formar a los líderes y formadores de opinión, entre otras tareas.

De no aceptar que la gobernanza y la GMN son las opciones de mayor construcción y participación de los distintos actores en la organización del Estado, es importante igualmente mantener abierta la posibilidad de dar poder a los actores públicos y privados (civiles, no-gubernamentales) en los procesos de integración regional y en los distintos escenarios infranacionales, pues es necesario involucrar y propiciar su vinculación como partes actuantes del Estado.

Esto significa asumir que la democracia es la forma de gobierno más apropiada en un mundo cada vez más complejo y que demanda la participación e incorporación de la mayoría de los sectores/actores en la construcción estatal. No se puede seguir ignorando el crecientemente interrelacionado

tejido social al interior y entre los Estados, pues se estaría rechazando el futuro. Los Estados robustos, dinámicos y flexibles tienen visiones de largo plazo e incorporan crecientemente a la población en la construcción de ese futuro. Lo que surja de estos desarrollos determinará el tipo de estructura o redes de relaciones entre los distintos actores.

Esto plantea, igualmente, contribuir a desarrollar competencias en los distintos niveles de gobierno y para ello la contribución desde el GRIDALE puede estar orientada a formar una cultura de integración que muestre los pros y contras de los procesos de integración regional, que para avanzar se debe actuar para reducir los contras. Es decir, que se debe educar en cuanto a la integración positiva y negativa; en un proceso de largo aliento y esperar que dicho proceso de formación esté acompañado de tolerancia, solidaridad, colaboración, consenso, asociación y negociación.

La labor del GRIDALE y de los académicos pasa por asesorar a los actores, pero también por formar académicamente en los distintos niveles sobre las culturas de negociación, cooperación y conflicto, la convivencia y las ventajas que brinda la participación activa de la población en los distintos escenarios como vías de construcción y contraloría social. Finalmente, la labor del GRIDALE también incluye hacer más visible la necesidad de la cohesión territorial y la integración territorial; a pesar que no fueron temas desarrollados en este trabajo, pero que están muy relacionados a la construcción estatal y la integración regional.

Referencias

- Blomstrom, M. y Hettne, B. (1984). *Development Theory In Transition*. Londres: Zed Books Ltd.
- Briceño Ruiz, J. y Bustamante, A. M. (2004). *El área de libre comercio de las Américas. Perspectiva desde Venezuela*. Mérida: Consejo de Publicaciones ULA. Editorial venezolana.
- Bustamante, A. M. (2009). Diez años de la relación transfronteriza colombo-venezolana”

- Bustamante, A. M. (2007). La política exterior de Venezuela y su impacto en la región. En A. Serbin; P. Contreras y L. Peña, *Anuario de la integración Regional de América Latina y el Caribe* (pp. 123-134). CEGRE, CIECA, CIEI, CRIES.
- Bustamante, A. M. (2006). Supranacionalidad e infranacionalidad en la Comunidad Andina. Decisión 501 en la frontera Colombia-Venezuela. *Cadernos PROLAM/USP*, 5(2), 147-181.
- Bustamante, A. M. (2011). Supranacionalidad y descentralización infranacional en la Comunidad Andina. En S. Stavridis; C. Cancela; C. Ponce de León y G. Guardatti (Coords.), *Gobernanza global multi-nivel y multi-actor* (pp. 269-282). Zaragoza: Prensas Universitarias de Zaragoza
- Chan, J. J. (1997). Aspectos políticos de la integración del grupo Andino, 1989-1996. *Comercio exterior*. Recuperado de: <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/335/5/RCE5.pdf>
- Geddes, B. (1991). *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*. California: University of California Press.
- Giacalone, R. (2011). Gobernanza multi-nivel en las políticas exteriores de Brasil y Venezuela: los niveles regionales, subregional y subnacional. En S. Stavridis; C. Cancela; C. Ponce de León y G. Guardatti (Coords.), *Gobernanza global multi-nivel y multi-actor* (pp. 253-267). Zaragoza: Prensas Universitarias de Zaragoza.
- Glade, W. (1985). El papel de las empresas del sector público en la integración de la estructura industrial latinoamericana: algunas consideraciones preliminares. *Offprint Series, Institute of Latin American Studies*, 175.
- Goodwin, G. L. (1974). The Erosion of Sovereignty. En C. Ionescu (Ed.), *Between Sovereignty and Integration*. Londres: Croom Welms.
- Gramsci, A. (1981). *Escritos políticos 1917-1933*. Ciudad de México: Pasado y Presente.

- Gunder, F. (1969). *Capitalism and Underdevelopment in Latin America*. Nueva York: Monthly Review Press.
- Halperin, D. (1992). Backward Looks and Forward Glimpses from a Quincentenary Vantage Point. *Journal of Latin American Studies (Quincentenary Supplement)*, 24, 219-234.
- Hass, E. B. (1967). The Uniting of Europe and the Uniting of Latin America. *Journal of Common Market Studies*, 5(4), 315-343.
- Hoffmann, A. M. (2015). Venezuela, the Crisis and South American Regionalism. *Boletín del ISIAE*, 60, 26-33.
- Instituto de Comercio Exterior (ICE) (1974). *Venezuela y el Pacto Andino*. ICE, Caracas (Información documental y económica de América Latina).
- Jackson, R. (1990). *Quasi-states: Sovereignty, International Relations and the Third World*. Cambridge: Cambridge University Press.
- James, A. (1986). *Sovereign Statehood. The Basis of International Society*. Londres: Allen and Unwin.
- Kaplan, M. (1983). *Formación del Estado Nacional en América Latina*. Ciudad de México: Amarrortu.
- Keating, M. (2004). Is There a Regional Level of Government in Europe?. En M. Keating (Ed.), *Regions and Regionalism in Europe. The International Library of Comparative Public Policy* (Vol. 16) (pp. 568-589). Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.
- Keating, M. (2017). Europe as a Multilevel Federation. *Journal of European Public Policy*, 24(4), 615-632, doi: <https://doi.org/10.1080/13501763.2016.1273374>
- Malamud, A. (2011). Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional. *Norteamérica*, 6(2), 219-249.
- Marks, G. (1992). Structural Policy in the European Community. En A. M. Sbragia (Ed.), *Euro-Politics: Institutions and Policymaking in*

- the 'New' European Community. Washington: Brookings Institution.
- Marks, G. (1993). Structural Policy and Multilevel Governance in the EC". En A. Cafruny y G. Rosenthal (Eds.), *The State of the European Community*. Boulder: Lynne Rienner.
- Moncayo Jiménez, E. (2005). *Elementos para una estrategia de desarrollo territorial en el marco de la integración andina*. Documento de trabajo (pp. 46-65). Lima: CG- CAN.
- Navarro, C. (2004). *Sociedades políticas locales: democracia local y gobernanza multinivel*. Documento de trabajo. Madrid: Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Autónoma de Madrid.
- Njaim, H. (1997). Clientelismo, mercado y liderazgo partidista en América Latina. *Nueva Sociedad*, 145, 138-147.
- Pelkmans J. (1993). Integración regional y desarrollo: la interacción de las estrategias de desarrollo, la política industrial y el régimen de competencia en los mercados comunes. En *La Integración Regional en América Latina y Europa: Objetivos Estratégicos y Refuerzo de las Capacidades de Respuesta Uruguay*. Montevideo: CEFIR.
- Ramírez, S. y Vieira, E. (2004). El desarrollo de regiones: ¿relanzamiento de la integración andina?, *Policy Paper*, No. 7, Friedrich Ebert Stiftung en Colombia (FESCOL), Bogotá: septiembre, pp. 1-8. Recuperado de: <http://www.fescol.org/images/stories/Docs/policypapers/PolicyPaperCollnt-7.pdf>
- Ramos, P. F., Romero, C. y Ramírez, H. (2010). *Hugo Chávez: una década en el poder*. CEP, Observatorio de Venezuela. Bogotá: Universidad del Rosario.
- República de Venezuela (1961). *Constitución de la República de Venezuela*. Caracas: Imprenta Nacional.
- República Bolivariana de Venezuela (1999). *Constitución Política*

- de la República Bolivariana de Venezuela.* Caracas: Imprenta Nacional.
- República Bolivariana de Venezuela (2002). *Ley Orgánica de Descentralización.* Caracas: Imprenta Nacional.
- República Bolivariana de Venezuela (2009). *Ley de los Consejos Comunales.* Caracas: Imprenta Nacional.
- República Bolivariana de Venezuela (2010). *Ley Orgánica de las Comunas.* Caracas: Imprenta Nacional.
- República Bolivariana de Venezuela (2015). *Ley Orgánica de Fronteras.* Caracas: Imprenta Nacional.
- Sánchez, F. J. (2004). Transporte internacional de mercancías por carreteras: La decisión venezolana de mayo 1999. *Aldea mundo*, 8(4), 76-78.
- Sánchez, F. J. (2015). *Las regiones en la Unión Europea, la Comunidad Andina y el Mercado Común del Sur: participación, influencia y relaciones. Estudio comparado*
- (Tesis no publicada). Tesis de doctorado, Universidad de Los Andes, Venezuela.
- Sandholtz, W. y Stone Sweet, A. (Eds.) (1998). *European Integration and Supranational Governance.* Oxford: Oxford University Press.
- Sarmiento, F. (2011). Actores ccoiales como fuente de legitimidad en la construcción de la democracia local. *La legitimad del poder en los países andino-amazónicos.* Instituto de Investigaciones del debate sobre la gobernanza.
- Schmitter, P. (2004). Neo-Neofunctionalism. En Wiener, A. y T. Diez (Eds.), *European Integration Theory.* Oxford: Oxford University Press.
- Stein, S. y Stein, B. (1971). *La herencia colonial de América Latina.* Ciudad de México: Siglo XXI.
- Stephen, A. (1978). *The State and Society. Perú in Comparative Perspective.* Princeton: Princeton University Press.
- Stuhldreher, A. (2018, abril). "Informe G3 GRIDALE: Mejora

de la gobernabilidad mundial y profundización de la gobernanza multínivel en AL”.

Tortola, P. D. (2017). Claryfing Multilevel Governance. *European Journal of Political Research*, 56, 234-250.

Tribunal Supremo de Justicia (2004). *Expediente 2001-0241*. Caracas, Venezuela.

Valle, M. V. (2012). La emergencia de los actores locales en el plano internacional y los procesos subnacionales de integración regional: El caso de la ZICOSUR.

Trabajo de investigación en paradiplomacia (TIP), 1(3), 75-86.

Vigevani, T. (2004). El marco jurídico e institucional para la gestión internacional de los actores subnacionales gubernamentales en Brasil. *Integración y Comercio*, 21, 27-46.

Waltz, K. (2000). Structural Realism after the Cold War. *International Security*, 25(1), 5-41.

Weber, M. (1993). *Economía y sociedad*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

2^a parte

Integración: nuevos actores, temas y agendas

CAPÍTULO 6

Integración e internacionalización de los gobiernos subnacionales

Martha Ardila

¿CÓMO CITAR ESTE CAPÍTULO? / HOW TO CITE THIS CHAPTER?

Ardila, M. (2019). Integración e internacionalización de los gobiernos subnacionales. En M. Ardila y E. Vieira Posada (Eds.), *Geopolítica y nuevos actores de la integración latinoamericana* (pp. 247-264). Bogotá: Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia.

doi: <https://dx.doi.org/10.16925/9789587601992>

Introducción

La gobernanza es un concepto que toma fuerza y que se entiende de diversas maneras, vinculándolo con la gobernabilidad y la interacción entre lo público y lo privado. Ello resulta claro en diferentes niveles, en algunos de los cuales la participación del sector empresarial resulta relevante. A su vez, durante los últimos años, han venido aumentando los estudios sobre la internacionalización de los gobiernos subnacionales denominada “paradiplomacia”, que ejercen las regiones y las ciudades. En América Latina, países como Argentina, Brasil y México, debido a sus constituciones, se observa una mayor internacionalización de las regiones. Colombia y Bogotá

no escapan a ello, pese al poco interés de académicos y tomadores de decisiones por estudiar y tener en cuenta este tema.

Este artículo examina la gobernanza multinivel, a partir de una diplomacia, en ocasiones paralela, que se puede o no vincular con el Estado. Ello va a depender de factores internos y externos, de una serie de indicadores, vinculados con el liderazgo y las características del Estado y de la región que estemos analizando. En el caso de Bogotá, se observan diversas estrategias y ejes de internacionalización. Las estrategias se orientan a buscar una “marca ciudad” con ejes de internacionalización como la promoción de oficinas de cooperación, la construcción de alianzas público-privadas, y la participación en redes internacionales. Se observa una ausencia de participación en grupos de integración y de articulación con la cancillería.

En este sentido, en primer lugar, este documento hace una revisión conceptual de los principales autores que trabajan la paradiplomacia. Aquí es importante tener en cuenta que este término se utilizó como internacionalización de los gobiernos subnacionales, diplomacia local y gobierno local. En segundo lugar, se examina la participación de ciudades suramericanas en Mercosur y en la Comunidad Andina. En tercer lugar, se analiza la internacionalización de la ciudad de Bogotá, vinculándola con los dos puntos anteriores. Finalmente, se plantean algunas recomendaciones.

La metodología utilizada es cualitativa y se basó en fuentes primarias, algunas institucionales. A su vez, se hizo una revisión de las principales fuentes secundarias, que trabajan el tema no solo en América Latina, sino también en otros países como Rusia, India, Bélgica, India y Suráfrica³³. Algunas de estas ideas fueron debatidas en el grupo de reflexión sobre integración y en el Congreso de GRIDALE en junio de 2018.

Algunos conceptos útiles

Los estudios sobre gobernanza y su evolución han tomado fuerza durante los últimos años, no solo por parte de internacionalistas, sino también de

33 Las ideas expuestas hacen parte de un proceso investigativo sobre paradiplomacia.

estudiosos de la ciencia política y la administración pública, entre otros. Y no solo ello, sino incorporado por miembros tanto del establecimiento como de la sociedad civil. Como señala Amalia Stuhldreher (2018), este concepto “representa un cambio respecto a la forma en que el propio Estado ejerce su legitimidad”, y en su interacción con otros conceptos y actores que inciden en la toma de decisiones.

Muestra una nueva forma del Estado relacionarse y ganar, con su cobertura, una mayor legitimidad, al incluir otros actores no tradicionales dentro del proceso decisivo como el sector empresarial y otros miembros de la sociedad civil. Pero no solo este tipo de actores, sino que el territorio desempeña un papel importante. Le sirve al Estado para interactuar con las regiones y las ciudades, evitando así o al menos disminuyendo la vieja política y la diplomacia tradicional que es centralizada en el Estado y que descuida las ciudades y regiones principalmente fronterizas.

A su vez, la gobernanza ayuda a aminorar los efectos de la globalización haciéndolos mucho más democráticos e inclusivos. En este sentido, se vinculan varios niveles desde el subnacional, pasando por el supranacional, hasta llegar a la globalización. Ello no significa que el Estado haya perdido importancia y que conceptos como soberanía continúen siendo muy controvertidos. Para el Estado resulta difícil ceder soberanía y continúa siendo un obstáculo para la integración y la regionalización.

Es así como se vincula con el regionalismo al que se le han hecho precisiones (calificativos) que facilitan su comprensión y que van desde un “regionalismo abierto”, pasando por un regionalismo “estratégico, “postliberal”, “posthegemonic” y del “siglo XXI” (Briceño, 2017; Baldwin, 2011). En todos ellos se encuentra presente el papel del Estado y de la sociedad. Y de manera más reciente, se vincula con temas como desarrollo y autonomía.

El desarrollo se percibe en términos cualitativos y humanos, y la autonomía tiende a ser un concepto relacional, que dependerá del contexto y del momento histórico. Su evolución varía y sus miradas también dependiendo de la historia y de su relación con Estados Unidos. De ahí que se dé un “conocimiento situado” (Rosendahl, 2015) que, en ocasiones, constituye más bien islas sin puentes comunicantes. Al respecto, resulta claro el ejemplo suramericano con autores como Juan Carlos Puig, Helio Jaguaribe o Juan

Tokatlian, y el mexicano, que de un nacionalismo defensivo transitó a un pragmatismo principista en la inserción externa azteca. La búsqueda de autonomía también se encuentra presente en la internacionalización de los gobiernos subnacionales.

Con la gobernanza se da una interdependencia e interacción entre lo público y lo privado, tendiendo a ser difuso, permeable y borrible la frontera entre el gobierno y la sociedad. Ninguno de ellos tiene el suficiente conocimiento para actuar solo y de manera unilateral, construyendo, en muchas ocasiones, relaciones horizontales basadas en la cooperación. En este sentido, Cerillo identifica tres tipos de interacciones: 1) la jerárquica con un predominio del Estado sobre la sociedad, 2) la del co-gobierno que es más horizontal y cooperativa, y 3) la del autogobierno que es la más caótica y flexible (Cerillo, 2005). Esta última es la llamada “protoparadiplomacia” que hace alusión a intentos separatistas.

La precisión de la gobernanza resulta útil para entender los diferentes niveles de análisis entre los que se encuentra la internacional con una institucionalidad por encima de los Estados. Aquí ubicamos a los organismos regionales multilaterales. Muchos de ellos buscaron mayor autonomía frente a los Estados Unidos, una manera diferente de insertarse en el ámbito internacional. Por organismos multilaterales entendemos los mismos regímenes internacionales de la escuela de la interdependencia que tienden a la cooperación y que requieren del liderazgo de un país. Aquí planteamos cuestionamientos acerca de si los nuevos grupos que surgieron en América Latina son solo cooperación, integración o concertación.

Tanto la gobernanza como la cooperación nos brindan elementos para comprender la gobernanza local o paradiplomacia. En ocasiones, se tiende a creer que la internacionalización de las ciudades son tan solo búsquedas y acciones de cooperación. O también como producto de la descentralización.

Son muchos los términos que se le adjudican a la paradiplomacia, palabra que, en muchos casos, no es bien recibida: diplomacia local, internacionalización de los gobiernos subnacionales, cooperación internacional subnacional y gobernanza local. No obstante, durante muchos años, la diplomacia ha sido considerada como una actividad exclusiva de los Estados o gobiernos centrales, ya que se creía que estos eran los únicos actores de las relaciones

internacionales. Desde finales del siglo XX, nuevos actores fueron tomando fuerza como las regiones multinacionales, las ONG, los empresarios, los académicos, que en muchas ocasiones, desarrollan acciones internacionales sin tener en cuenta el Estado y las instituciones gubernamentales que lo componen. Pero que tampoco el Estado los consulta, y si lo hace, resulta ser de manera coyuntural, intermitente y personalizada. Esto fue claro con el caso de los académicos frente al tema migratorio colombiano (Ardila, 2009).

Existen circunstancias en las que los Estados no están en capacidad de solucionar problemas por sí mismo y requieren de las regiones y otros actores no gubernamentales. De ahí que se presenten alianzas público-privadas o que desarrollen sus propias acciones externas. También momentos en los que las regiones buscan formular su política exterior, bien sea para atraer inversión, turismo o cooperación. O, también, existen países u otros actores que se interesan por una región en particular. En este contexto, nace la “paradiplomacia” o “diplomacia de las regiones”, la que se facilita en Repúblicas Federales que su misma constitución permite. Es el caso de Brasil, Argentina y México. No obstante, se ha venido acoplando a otros estados con gran nivel de descentralización.

Como ya dijimos, el papel del Estado ha venido cambiando durante los últimos años. Se va alterando y restringiendo su soberanía, que ahora debe compartir con otros actores subestatales y no gubernamentales, lo que da lugar, además de la diplomacia tradicional, a una diplomacia paralela que es ejercida por actores diferentes al Estado. Cuando hay un Estado débil y una política exterior fragmentada, se propicia esta diplomacia denominada, también, de segunda vía (o sea paralela).

Se han realizado diversas definiciones y tipologías de paradiplomacia. Esta diplomacia paralela en su articulación con el Estado, puede actuar de la mano con el Estado y ser cooperante; tener objetivos diametralmente opuestos al estatal y ser confrontacional; o independiente y desarticulada del gobierno central. También puede o no, estar articulada y trabajar de la mano con los ministerios de relaciones exteriores y de comercio exterior. En los países federativos que contemplan en sus constituciones este tipo de acciones tenderán a ser cooperativas. En los países que los ignora tenderán, según el tema y la región, a ser confrontacionales o incluso a desarrollar una

protoparadiplomacia secesionista o independentista como el caso del país vasco. Y aquellas regiones que actúan sin coordinación, pero en las que no haya discrepancia con el gobierno central, tendrán una internacionalización independiente. Es de alguna manera lo que se ha denominado como positiva, negativa, directa e indirecta.

Vinculando la gobernanza con la paradiplomacia, se presenta la distribución del poder territorial como una forma de descentralización. Basándose en Keating (2004), Cerillo diferencia tres tipos de descentralización: 1) la descentralización funcional que se produce cuando se cede competencia a las regiones, sin un marco legal y constitucional, 2) la más amplia descentralización en la que se conceden responsabilidades a las regiones o a lo local, y 3) el federalismo clásico cuando la constitución lo respalda. Además de lo jurídico y lo político, en la descentralización inciden los recursos con que cuenta la región (o la ciudad), las motivaciones, identidad y capacidad de liderazgo de sus gobernantes. De todas maneras, las ciudades o regiones tienen diferentes capacidades y problemas.

En esta perspectiva, dilemas sociales y espaciales no han tardado en aparecer y con ellos nuevas miradas; una de ellas, procura por la continuidad del área construida de las ciudades, definiendo densidades específicas (Áreas Urbanas Morfológicas) y, por otro lado, la asociación de esas grandes zonas urbanas con regiones anexas con relaciones socioeconómicas (Áreas Urbanas Funcionales) (Tosics, 2011). A ello se le suman problemas de distribución fiscal, de gobernabilidad y promoción de servicios que podrían acarrear consigo el modelo de tinte metropolitano del último mencionado. Esta visión amplia sobre lo que debería ser el Nuevo Modelo de Gobernanza, en el que los gobiernos innovadores, la participación en los procesos de planeación y la toma de decisiones coordinadas a diferentes niveles y la inclusión de diferentes visiones, de manera flexible y funcional, abren el camino hacia planes estratégicos, creativos, incluyentes y, a la postre, efectivos para tener una participación en los grupos de integración y asociación (de concertación) y, por qué no, de interacción con las cancillerías. De todas maneras, bien estemos hablando de “ciudades del futuro” o de otras modalidades de actores, resulta importante vincular la paradiplomacia con la integración latinoamericana.

Ciudades en los grupos de integración

A nivel de los grupos de integración latinoamericanos, la experiencia de la participación de ciudades en Mercosur resulta ser la más novedosa, institucionalizada y permanente. Las Mercociudades es la principal Red de gobiernos locales suramericanos.

Como propuesta de alcaldes en pro de la integración,

fue fundada en 1995 por iniciativa de los principales alcaldes, intendentes y prefectos de la región, con el objetivo de favorecer la participación de los gobiernos locales en el proceso de integración regional, promover la creación de un ámbito institucional para las ciudades en el seno del Mercosur y desarrollar el intercambio y la cooperación horizontal entre los gobiernos locales de la región. (Mercociudades, s. f.)

Sus objetivos han favorecido la cooperación, el turismo, el intercambio de información de productos, la resolución de conflictos, entre otros. Buscan un beneficio propio y promover acciones internacionales en un doble sentido: de afuera hacia adentro y viceversa.

Raúl Bernal-Meza (2015) vincula la paradiplomacia con el regionalismo y la solución de conflictos entre Chile y Bolivia. Analiza la evolución teórica y práctica de estos conceptos para su instrumentación en situación de países que no tienen relaciones diplomáticas y derivar elementos que pudieran contribuir a modificar esta problemática. Expone los debates teóricos y estudios de casos actuales sobre regiones, regionalismo y paradiplomacia, poniendo atención a su utilización en situaciones de conflicto político, para, posteriormente, aplicar estos conceptos a la situación de las relaciones entre Bolivia y Chile. Se concluye que, debido a las características del Estado “plurinacional” boliviano y las autonomías, podrían modificarse las formas tradicionales en que se relacionan los Estados soberanos, dando luces para nuevas concepciones de paradiplomacia (Bernal- Meza, 2015).

Esta paradiplomacia transfronteriza orientada a la solución de conflictos, podría ser tenida en cuenta, no solo en el ámbito bilateral, sino también multilateral. La frontera es más que límite, raya y soberanía. Y entre países

con tensiones de diversa naturaleza resulta importante para generar mecanismo de confianza entre los Estados, el Estado y la sociedad y entre actores no gubernamentales de ambos lados de la frontera. En este sentido, las zonas de integración fronteriza de la CAN, o una reformulación y ampliaciones de las mismas, o el Mercosur, podrían jugar un importante papel frente a las relaciones cada vez más conflictivas entre Colombia y Venezuela, pero no solo esto, sino también frente al tema migratorio. El concepto de región ha venido variando y no es solo defensa y territorialidad, sino que es un término socialmente construido que abarca más que países fronterizos o que hagan parte de un grupo de integración. Son asociaciones con la posibilidad de construir Grupos *ad hoc* como el de Lima, ampliando la posibilidad, no solo a sus miembros, sino también a nuevos actores.

Pero no son solo coyunturales, sino que también puede haber vínculos más institucionales, permanentes y estructurales, como las mercociudades, que a pesar de llevar 18 años de creadas y de haber habido diversos alcaldes en sus municipalidades, la red continúa y tiende a profundizar sus relaciones. Desde entonces, la Red ha venido ampliándose e incorporando nuevos miembros. Actualmente cuenta con 341 ciudades asociadas de Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Venezuela, Chile, Bolivia, Ecuador, Perú y Colombia, donde viven más de 120 millones de personas. Es decir, va expandiéndose más allá del Mercosur. Pero no solo esto, sino que se dio vida al Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos de Mercosur, que viene funcionando desde el 2007, buscando estimular el diálogo y la cooperación entre diversas autoridades en el ámbito municipal, estatal y departamental.

En la Comunidad Andina en el 2003, por medio del decreto 586 se creó, en calidad de institución consultiva del sistema andino de integración, la Red Andina de Ciudades, que contó con más de 30 ciudades. Buscó fortalecer las ciudades como actores de la integración. Este consejo consultivo está

integrado por tres representantes de cada País Miembro, uno de los cuales será el alcalde mayor o metropolitano de la respectiva ciudad sede del gobierno del País Miembro, y los otros dos serán elegidos entre las alcaldías inscritas y aquellas que se inscriban en la Red Andina

de Ciudades, cuyo compromiso sea la promoción del proceso de integración andina. (Comunidad Andina, 2003, decreto 586).

Estos representantes deben ser acreditados por los Ministerios de Relaciones Exteriores de cada País Miembro y los dos últimos ejercer por el período de un año. Posteriormente, en el 2007 se hizo un acuerdo de cooperación entre la Red Andina de Ciudades y la Red de Mercociudades. Se buscaba fomentar y reforzar los mecanismos de comunicación entre las ciudades y sus asociaciones, para debatir sobre las realidades de las ciudades sudamericanas y avanzar en acciones comunes orientadas a la democracia local. Pero, la crisis de la Comunidad Andina obstaculizó su proyección. La falta de legitimidad generó desconfianza en los líderes locales de las ciudades y regiones.

Por otra parte, resultaría de interés, indagar si la vinculación de los gobiernos subnacionales ha sido contemplada en otros organismos multilaterales como la Alianza del Pacífico, la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica, TCA, y el ALBA.

Aquí resulta importante señalar que, desde comienzos de los años 90 del siglo XX, en Colombia se creó un mecanismo de relacionamiento bilateral con los países vecinos, denominado Comisión de Vecindad, que buscaba desensibilizar e incorporar las fronteras, no solamente en el ámbito gubernamental, sino también empresarial. Cada una de las comisiones tenía su particularidad y en la actualidad existen. Así, por ejemplo, las de Ecuador, Brasil y Perú son muy activas. Participan hombres de fronteras tanto gobernadores y alcaldes como empresarios. ¿Qué paralelo podríamos hacer de estas Comisiones de Vecindad con la participación de las ciudades en los grupos de integración?

Por otra parte, la Globalización incide en la gobernanza y la paradiplomacia. El mundo ha experimentado una serie de cambios económicos, políticos, sociales y culturales con la globalización. Dicho fenómeno es impulsado por el desarrollo de las tecnologías de la información y de la comunicación. Una vez establecido el canal comercial, las ideas políticas y culturales también se transmiten y difunden con mayor facilidad entre los países.

Una de las consecuencias de esta serie de cambios es la mayor confluencia de actores y las múltiples interconexiones y redes que estos crean. De este

modo, la globalización configura una estructura en forma de “redes de intercambio y flujos de comunicaciones” dejando un amplio espacio para que las grandes ciudades sean más autónomas, tengan significativos márgenes de autogestión administrativa, política y financiera, haciéndolas nodos y ciudades globales internacionalizadas.

Este proceso de internacionalización de las ciudades y regiones está dirigido a la búsqueda del reconocimiento de una identidad propia por encima de la nacional, de la identificación de rasgos particulares endógenos de las entidades subnacionales, ya que en ocasiones la política exterior que emana del gobierno central tiende a homogenizar y olvidar las particularidades de los municipios, ciudades y regiones.

Zeraqui (2016) define la paradiplomacia como una actividad reservada a los gobiernos intermedios, provincias o municipalidades y no a las instituciones privadas. Son las relaciones de los gobiernos no centrales con centros culturales, comerciales e industriales de otros Estados, incluyendo relaciones con los gobiernos de Estados extranjeros (Duchacek citado por Zeraqui, 2016). En este sentido, los Gobiernos subnacionales buscan establecer relaciones internacionales, a través del establecimiento de contactos formales e informales, permanentes o *ad hoc* con entidades extranjeras, públicas o privadas, con el propósito de promover asuntos de carácter socioeconómicos, políticos o culturales, así como cualquier otra dimensión externa de sus competencias constitucionales (Cornago, 2001).

Es así como en este artículo se reserva el término de paradiplomacia a los actores gubernamentales, difiriendo en esto, de aquellos que atribuyen esta prerrogativa a empresarios, ONG, incluyendo incluso a grupos culturales o nacionales. No obstante, hay autores que amplían el concepto a todos los actores que tienen una actividad internacional, siendo o no estatales.

En la paradiplomacia, así como en la imagen de los países, se crean distintivos. En la marca país hay ciudades que tienen una identidad y percepción particular de la comunidad internacional. Como los señala Zeraqui y Rey (2016), Curitiba en Brasil es reconocida por su planeación urbana y gestión ambiental; La Haya en Holanda por ser sede organismos que manejan temas legales y jurídicos como la Corte Internacional de Justicia, órgano que

pertenece a las Naciones Unidas; y Ginebra en Suiza, como sede de organismos multilaterales como la Cruz Roja Internacional.

Las entidades subnacionales emprenden acciones internacionales a partir de un cierto grado de autonomía política. En términos de Calvento (2016) “debe entenderse que la participación externa de las entidades subnacionales es una política pública local, que materializa y aplica la estrategia de un gobierno de este nivel en el campo de las relaciones internacionales” (p. 298). Lo anterior, en la medida que tienen dentro del marco de sus competencias la capacidad de definir unos intereses y buscarlos mediante acciones internacionales a partir de sus propios recursos, capacidades, instrumentos y poder de negociación (tanto en la arena nacional como exterior), y ejercer la representación de la entidad territorial y población a la que pertenece.

Adicionalmente, la interdependencia asimétrica multinivel y el paso de niveles administrativos a niveles de gobierno en la institucionalidad interna propia de la descentralización, produce una intersección entre la política exterior nacional y las acciones internacionales de las entidades territoriales, en la medida que las correlaciones entre “agenda interna” y “agenda externa” y entre asuntos de *high* y *low politics* son inevitables. A su vez, se abren más canales formales e informales para que actores regionales o municipales se hagan partícipes de espacios de construcción de la agenda de la política pública exterior.

La capacidad institucional que desarrolla la entidad local a partir de sus características propias, es un aparato burocrático que, en ocasiones, puede superar en términos de efectividad y eficiencia al Estado-Nación. En el caso de varios países, incluido el de Colombia, el activismo internacional de los gobiernos subnacionales ha conducido, no solo a la formalización de entidades especializadas en relaciones internacionales vinculadas a estos, sino también a transformaciones en las entidades centrales nacionales y en las propias Cancillerías, abriendo la política exterior a la coordinación intergubernamental.

En medio de este panorama, las ciudades han buscado aportar soluciones y herramientas dependiendo de su contexto local y de su capacidad institucional; propuestas que complementan la oferta institucional nacional. Ejemplos de esta creciente intersección entre la política exterior nacional y

la de los gobiernos regionales o locales, se encuentra: el acceso de gobiernos subnacionales a créditos directos de la banca multilateral y de las entidades de fomento; la presencia simultánea de delegaciones independientes de los gobiernos subnacionales junto a las delegaciones nacionales en algunos escenarios oficiales de organismos de la ONU; la conformación de numerosas y fuertes asociaciones y redes de gobiernos locales que se manifiestan e influyen respecto a importantes asuntos internacionales, sin que puedan ser desconocidas por los gobiernos nacionales y; por último, el intercambio habitual de delegaciones internacionales, no solo de otros gobiernos subnacionales, sino en algunas ocasiones de mandatarios nacionales o actores de gran relevancia internacional, que incluyen en sus agendas de visita entrevistas con mandatarios subnacionales y declaraciones a los medios de comunicación regional. Estas características de internacionalización las encontramos presentes en Bogotá y otras regiones colombianas.

Colombia y la internacionalización de los gobiernos subnacionales

En Colombia, se ha venido presentando un proceso de internacionalización de las ciudades y regiones de manera independiente y sin coordinación con el gobierno central y el Ministerio de Relaciones Exteriores. La estrechez del régimen político colombiano conduce a una primacía de la diplomacia tradicional conduciendo, en diversas ocasiones, a una diplomacia paralela, como la que ejercen las ciudades y otros actores no gubernamentales y no estatales.

Nos encontramos en una etapa de transición internacional que tiene sus efectos en la aparición de actores no gubernamentales que inciden directa o indirectamente en el proceso de toma de decisiones. Y que, si no los tienen en cuenta, desarrollan sus propias acciones internacionales para atraer inversión, turismo y cooperación, entre otras.

En este contexto, se crean distintivos. Y no solo en la economía, sino también en diversos ámbitos como el de la educación y la salud. Es así como en Colombia se observa la “especialización” y “marcas” de ciertas ciudades como Manizales que empieza a identificarse como universitaria, y Bucaramanga-Floridablanca en salud. Ello hace parte de la “marca ciudad” y de la

imagen que la misma tiene. De esta manera, se promueven en el exterior y el resto de la región, intereses no solo económicos y comerciales, sino también turísticos, culturales, educativos y sociales.

Bogotá, se ubica en el centro de Colombia y es la ciudad que concentra el poder político del país al ser la sede de los poderes públicos nacionales. Esta posición le otorga una especial importancia como centro de toma de decisión, lo cual conduce a una importante actividad económica en materia de inversiones educación y turismo, entre otras.

Los gobiernos no centrales, mediante el establecimiento de una dependencia encargada de los asuntos internacionales, pretenden gestionar y diseñar políticas que tienen una orientación hacia el sector internacional. El desarrollo de actividades de cooperación internacional por parte de los gobiernos subnacionales de Bogotá ya es de larga data. Sin embargo, históricamente fueron acciones dispersas, como el Decreto Ley 1421 de 1993 (Estatuto Orgánico de Bogotá,) que resultó del ordenamiento jurídico de la Constitución de 1991.

Tan solo en el 2001, durante la primera administración de Enrique Peñalosa, se fundó una Consejería Distrital, y más adelante en el 2006, la Dirección de Integración Regional, Nacional e Internacional (DIRNI) en la Secretaría Distrital de Planeación, con funciones de diseño de políticas de cooperación para el desarrollo extensivas a la inserción internacional de Bogotá, y se institucionaliza la Oficina de Banca Multilateral y Cooperación de la Secretaría Distrital de Hacienda. Por lo general, se maneja el concepto de ciudad-región y se trabaja con la Gobernación de Cundinamarca.

Posteriormente, mediante el Decreto Distrital 163 de 2008, se conforma la Dirección Distrital de Relaciones Internacionales (DDRI), que hace parte de la Secretaría General de la Alcaldía Mayor, a la que se le encarga la gestión general de las relaciones internacionales de la ciudad, para lo cual esta obligada a coordinar con Planeación, que diseña las políticas y con Hacienda, que realiza las acciones operativas relativas a la financiación internacional, en razón de lo cual se constituye como instancia articuladora del Comité Interinstitucional de Cooperación Internacional (CICI).

La DDRI actúa como una entidad especializada y funcional a la administración de turno, encargada de orientar y coordinar la acción exterior en razón

del Plan de Desarrollo de la ciudad. En este marco institucional y, particularmente, durante las recientes administraciones, Bogotá estableció una “Política para la Internacionalización de la Ciudad” bajo el concepto de “Diplomacia de Ciudades” y el eslogan de “Bogotá en el mundo y el mundo en Bogotá”, la cual se basa en un liderazgo estratégico, cooperación e implementación de una estrategia de inversión y alianzas público-privadas, dando lugar a una activa agenda de diplomacia de ciudades, con acento en cooperación sur-sur, marketing de ciudad y puentes con los bogotanos en el exterior.

En este proceso, se han focalizado las alianzas público-privadas y la estrategia de mercadeo de la ciudad, a través del otorgamiento de funciones a la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico para promover a Bogotá como destino de inversión. Este enfoque se concentró también en promover la ciudad como escenario de grandes eventos internacionales.

Durante los últimos años se han institucionalizado políticas orientadas a proteger el medio ambiente. Así mismo, se ha impulsado una imagen de ciudad atractiva para la educación, el turismo y los negocios. Hay varios proyectos como el de inversión “Lo mejor del Mundo por una Bogotá para todos” que busca maximizar las oportunidades de cooperación que el mundo ofrece, en función de proyectos estratégicos. A su vez pretende beneficiar la ciudad en proyectos de infraestructura, movilidad, educación, revitalización urbana, seguridad y medio ambiente, entre otras. Finalmente, trata de posicionar a Bogotá como referente internacional mediante acciones de promoción de su reconocimiento, de su propia identidad, como destino atractivo en diferentes sectores.

Bogotá se proyecta como la ciudad latinoamericana de la bicicleta; es percibida como una ciudad sostenible y se perfila como uno de los principales centros de negocios en América Latina junto con Sao Paulo, Santiago, Ciudad de México y Buenos Aires. Según el ranking de la revista América Economía, Bogotá ocupa el octavo lugar entre las mejores ciudades para hacer negocios.

Así las cosas, la estrategia de mercado e imagen ciudad para Bogotá, se basa en dos componentes: 1) promover asociaciones positivas generadas por proyectos específicos dirigida a habitantes de Bogotá y a extranjeros, y 2) tener un sistema de identidad visual y de destino de ser Bogotá una ciudad

con atributos de marca ciudad, como: “Bogotá 2.600 metros más cerca de las estrellas”³⁴. Actores públicos y privados trabajan en este sentido.

Bogotá en su proceso de internacionalización participa e interactúa con redes internacionales de ciudades. Su accionar busca el posicionamiento de los intereses de las ciudades en los espacios de negociación multilateral como las Naciones Unidas, y la incidencia de las mismas en la formulación de resoluciones y declaraciones.

En este sentido, Bogotá ha consolidado su participación en la Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas (UCCI), que es una organización internacional creada en 1982, no gubernamental, de carácter municipal de la cual Bogotá es miembro desde 1989, y la UCCI adquiere la condición de miembro con Estatus Consultivo del Consejo Económico y Social (ECOSOC) de la ONU.

A su vez, la Red Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales y Regionales (GCLU), fundada en 2004, impulsa secciones regionales, metropolitanas, y gobiernos regionales. Dispone de 12 comisiones temáticas que participan en la elaboración de políticas públicas y seis grupos de trabajo orientados a la cooperación entre los gobiernos locales y diversas asociaciones. De igual manera, la Asociación Mundial de las grandes Metrópolis, que reúne las grandes ciudades de todo el mundo, tiene el objetivo de representar sus intereses a nivel mundial, encontrar soluciones innovadoras a los problemas de las ciudades e impulsar asistencia financiera y técnica, cuenta con 137 miembros. También el Grupo de Liderazgo Temático-C40, fundada en el 2005, conformada por 90 megaciudades comprometidas en la lucha contra el cambio climático. Esta la Red de Gobiernos Locales para la Sostenibilidad (ICLEI), que es una de las redes más comprometidas con un desarrollo sostenible. Por otra parte, la *Red de las ciudades creativas de la UNESCO*, creada en el 2004, busca fomentar el potencial social y económico de las comunidades con el objetivo de promover la diversidad cultural. Bogotá postuló su ingreso en la categoría de música y fue admitida en marzo de 2012.

34 También se habla de “Bogotá mejor para todos”. Se trabaja en torno a mejorar la calidad de vida. Así es como el proyecto “Los niños primero”, busca mejorar la experiencia de ir al colegio en Bogotá a través de la reducción del tiempo de viaje con la creación de carriles exclusivos.

Son diversos los esfuerzos de internacionalización de Bogotá. Algunos de ellos se vinculan con procesos de regionalización, cooperación y concertación. Sin embargo, debido a la misma estrechez del régimen político colombiano y a las mismas características del Estado, poco se coordina con el Ministerio de Relaciones Exteriores, dando lugar a diplomacias paralelas y a una paradiplomacia. Hasta el momento, tampoco participa en grupos de integración.

Recomendaciones

La gobernanza multinivel se presenta en tres niveles: el internacional, el estatal y el local. Este último, que hemos enfatizado en este artículo, tiene unas características en su vinculación con Bogotá, que amerita algunas sugerencias en dos niveles: el de la gobernanza en general y el de la gobernanza local.

En la internacionalización de Bogotá se observan dos grandes estrategias: 1) creación de redes y alianzas internacionales y 2) apertura de oficinas de cooperación y diversas acciones internacionales. En este sentido, se plantean las siguientes recomendaciones:

1. Vincular la gobernanza local con la internacional y estatal.
2. Retomar este tema a nivel de la integración latinoamericana como en la Comunidad Andina y en Mercosur. ¿Se ha pensado en una participación de regiones en la Alianza del Pacífico o en UNASUR?
3. Vincular la internacionalización de Bogotá con organismos multilaterales y contemplar la participación de la ciudad en grupos como la Alianza del Pacífico, como lo hace con Naciones Unidas, o como participan regiones argentinas en Mercosur.
4. Profundizar en las alianzas público-privadas.
5. Analizar la relación de Bogotá con el Ministerio de Relaciones Exteriores. ¿Inciden variables coyunturales como el liderazgo y los rasgos idiosincráticos del alcalde, canciller y presidente de turno?
6. Revisar las alianzas internacionales más allá de la retórica, por ejemplo, la hermandad entre ciudades.

7. Comparar la internacionalización de Bogotá con otras ciudades latinoamericanas.

Referencias

- Ardila, M. (2009). Actores no gubernamentales y política exterior. *Revista Colombia Internacional*, 69, 108-123.
- Baldwin, R. (2011). 21st Century Regionalism: Filling the Gap between 21st century Trade and 20th Century Trade Rules. En: Staff Working Paper ERSD-2011-08. World Trade Organization.
- Bernal-Meza, R. (2015). Paradiplomacia y regionalismo en situación de relaciones políticas en conflicto: el caso de Chile y Bolivia. *Revista de Ciencia Política*, 35(3), 605-627.
- Briceño, J. (2016). Hegemonía, poshegemonía, neoliberalismo y posliberalismo en los debates sobre el regionalismo en América Latina. En M. Ardila (Ed.), *¿Nuevo Multilateralismo en América Latina? Concepciones y actores en pugna* (pp. 147-178). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Calvento, M. (2016). La política internacional subnacional: una propuesta para el abordaje del accionar contemporáneo en Argentina. *Desafíos*, 28(1), 295-332.
- Comunidad Andina (2003). *Decisión 585-Creación del Consejo Consultivo Andino de Autoridades Municipales*. Recuperado de: <http://www.sice.oas.org/trade/JUNAC/decisiones/DEC585s.asp>
- Cornago, N. (2001). *Exploring the Global Dimensions of Paradiplomacy. Functional and Normative Dynamics in the Global Spreading of Subnational Involvement in International Affairs*. En: Forum of Federations. Workshop on Constitutional Units in International Affairs
- Keating, M. (2001). Paradiplomacia y constitución de redes regionales. *Revista Valenciana D'Edtudis Autonómics*, 36, 39-50.

- Mercociudades (s. f). Home.
Recuperado de: <http://portal.mercociudades.net/node/2250>
- Rosendahl, J., Zanella, M. A., Rist, S. y Weigelt, J. (2015). Scientists' Situated Knowledge: Strong Objectivity in Transdisciplinarity. *Futures*, 65, 17-27.
- Stuhldreher, A. (2018). *Mejora de la gobernabilidad mundial y profundización de la gobernanza multinivel en América Latina: Trayectorias teórico-conceptuales, reflexiones actuales y proyección a futuro*. Presentación en Congreso GRIDALE.
- Soldatos, P. (1990). An Explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign-policy Actors. En H. Michelmann y P. Soldatos, *Federalism and International Relations. The Role of Subnational Units*. Oxford: Clarendon Press.
- Tosics, I. (2011). *Governance Challenges and Models for the Cities of Tomorrow*. Issue Paper Commissioned by the European Commission (Directorate General for Regional Policy) (pp. 3-40). Budapest: Metropolitan Research Institute.
- Zeraqui, Z. (2016). Para entender la paradiplomacia. *Desafíos*, 28(1), 15-34.
- Zeraqui, Z. (2009). *Regionalización y paradiplomacia. La política internacional de las regiones*. Ciudad de México: Montiel y Soriana Editores.

CAPÍTULO 7

Agendas sociales de la integración: el caso de la integración educativa en el Mercosur

Paula Daniela Fernández

¿CÓMO CITAR ESTE CAPÍTULO? / HOW TO CITE THIS CHAPTER?

Fernández, P. D. (2019). Agendas sociales de la integración: el caso de la integración educativa en el Mercosur. En M. Ardila y E. Vieira Posada (Eds.), *Geopolítica y nuevos actores de la integración latinoamericana* (pp. 265-288). Bogotá: Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia.

doi: <https://dx.doi.org/10.16925/9789587601992>

Introducción

El Mercado Común del Sur (Mercosur) es un proyecto de integración de alcance subregional que nació el 26 de marzo de 1991 tras la firma del Tratado de Asunción por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Si bien este bloque se desarrolló como una unión aduanera (Katz, 2006), las investigadoras Juliana Peixoto Batista y Daniela Perrota (2018) señalan que el Tratado de Asunción contenía una serie de ideas para alcanzar una integración profunda, lo cual, frente a otras características, hacen del Mercosur una especie de híbrido que le ha permitido tener cierta versatilidad frente a

los cambios políticos y económicos en la región y sobrevivir a ellos (Peixoto Bastista y Perrota, 2018).

Este carácter híbrido se habría expresado, además, en las agendas sociales de integración, las cuales tuvieron mayor preponderancia en el periodo 2003-2012, etapa donde se produjo el relanzamiento de los procesos de integración y metas vinculadas a la inclusión social, el desarrollo productivo y la participación social y ciudadana (Peixoto Bastista y Perrota, 2018).

De estas agendas sociales de integración, nos interesa examinar el caso de la integración educativa la cual data del propio inicio del bloque. Más específicamente, nos interesa estudiar el problema de la revalidación y reconocimiento de títulos en los países del Mercosur³⁵, haciendo especial énfasis en caso de la Universidad Federal de Integración Latinoamérica (UNILA) –universidad brasileña que tiene como misión la integración regional-. Para alcanzar nuestro objetivo, dividimos nuestro trabajo en cuatro secciones: en los apartados uno y dos realizamos un repaso sobre el fenómeno de la transnacionalización educativa y la dimensión socio-educativa del Mercosur; en la tercera sección abordamos las normativas y acuerdos existentes sobre reconocimiento de títulos por parte de los estados miembros del bloque, haciendo hincapié en el ejercicio de la docencia y la investigación en el ámbito del Mercosur, así como la legislación brasileña existente sobre esta materia. Finalmente, en el cuarto apartado, analizamos el caso UNILA y el seguimiento de estas normativas nacionales y supranacionales por parte de esta institución.

Nuestro escrito no pretende ser concluyente, sino por el contrario traer a discusión un tema que afecta a numerosos docentes e investigadores de América Latina y el Caribe en el ejercicio de su profesión, y compartir la experiencia de la UNILA, institución universitaria bilingüe (portugués y español) integrada por profesores y estudiantes de América Latina y el Caribe.

35 Abordaremos principalmente la legislación firmada por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.

Transnacionalización³⁶ de la educación superior y dificultades para la homologación de títulos

Desde la década de 1980 asistimos a una mundialización de la relación capital-trabajo (Astarita, 2006), que esta vinculada con la aparición de nuevas potencias y el surgimiento (y reformulación) de varios bloques regionales. En otras palabras, asistimos a una expansión del capitalismo a escala planetaria y “la total subordinación de la estructura social existente a las relaciones sociales del capital” (Bina y Yaghmaian citado por Astarita, 2006, p. 180); situación relativamente nueva debido a que durante buena parte del siglo XX subsistían países y regiones con formaciones sociales precapitalistas o donde la propiedad privada estaba prohibida aún durante buena parte de este periodo.

Este fenómeno ha ido acompañado de una aceleración de los flujos comerciales, financieros, de población y tecnología lo cual también involucra a la educación superior. Al respecto, la investigadora Ana Fanelli plantea que “cada vez más las propias instituciones, los profesores y los materiales de enseñanza cruzan las fronteras de sus países de origen para transmitir conocimientos en otros países o lo hacen virtualmente a través del uso de internet” (Solanas, 2014, p. 51).

Esta circulación, en particular de estudiantes y profesores a través de las fronteras, está impactando en las universidades de los diferentes países ya que los títulos que se emiten en cada nación suelen presentar su propio sistema de calificaciones, contenidos y competencias, lo que dificulta el reconocimiento de los mismos.

Por otra parte, algunos autores plantean un cambio de paradigma en los últimos años en la educación superior, en el sentido de que, si antes la internacionalización educativa se vinculaba a la cooperación entre instituciones

36 Según la *Global Alliance for Transnational Education* (GATE) “la educación transnacional es definida como ‘cualquier actividad de enseñanza o aprendizaje en la cual los estudiantes están en un país diferente (el país huésped) de aquel al cual pertenece la institución proveedora (el país proveedor). Esta situación siempre requiere que las fronteras nacionales sean cruzadas por la información educativa y por los profesores y/o materiales educativos’” (Solanas, 2014, p. 51).

de diferentes partes del mundo, en los últimos años asistimos a una competencia por captar “recursos humanos” para las altas casas de estudio (Solanas, 2014).

Además, desde mediados del siglo XX, vemos imponerse el posgrado como un requisito para ejercer la docencia y la investigación. Este fenómeno, que se inició en Europa y Estados Unidos, también se refleja en América Latina. Así, en países como Brasil resulta prácticamente imprescindible contar con doctorado –y a veces maestría– para concursar y ejercer la docencia universitaria. En el caso de Argentina, este fenómeno se inició a mediados de la década de 1990, con la sanción de la Ley de Educación Superior³⁷, a partir de la cual explotó la oferta de posgrados³⁸.

Ahora bien, para el caso de América Latina, esta movilidad de académicos que mencionábamos no es nueva, aunque se relaciona con los procesos políticos y económicos del continente. Así, la socióloga Alcira Argumedo plantea que

37 La Ley de Educación Superior, N° 24.521, fue sancionada en 1995 en el marco de la agenda internacional de “modernización” de la educación superior impulsada por las agencias de crédito internacional como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, las cuales promovían “la disminución de los subsidios estatales para la educación y la ciencia y el control selectivo del estado en la distribución de los recursos financieros, la expansión de las instituciones y de la matrícula privadas” (Mollis, 2008, p. 509). Este tipo de leyes y reformas no fue privativo de la Argentina, sino que se aplicaron en otros países de América Latina.

38 Asimismo, la “apertura” del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) durante los gobiernos de Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández (2007-2015) multiplicó exponencialmente el número de doctores por medio de la oferta de becas doctorales. Si bien esto fue positivo, no contempló de manera suficiente la inserción laboral de los mismos, ya que muchos investigadores no pudieron ingresar al CONICET, ni pudieron acceder a cargos con dedicación exclusiva en las universidades, ya que no existió una política para generar cargos con mayor dedicación en las instituciones de educación superior. Además, aumentó la competencia entre doctores y docentes sin doctorado, pero con vasta experiencia profesional. Desde la asunción de Mauricio Macri (2015-actual) a la presidencia de la república empeoró la situación laboral de los profesores e investigadores, y se redujo de manera exponencial la posibilidad de ingresar al CONICET.

los exilios, primero brasileños, y desde los años setenta: chilenos, argentinos, uruguayos o peruanos, habilitaban una inédita relación y el intercambio de experiencias e ideas, dando lugar a lazos de amistad entre dirigentes y cuadros políticos o sindicales, militantes, intelectuales y universitarios y artistas, como nunca antes había ocurrido en la historia de América Latina. (Solanas, 2014, p. 61).

En la actualidad la situación es diferente, no solo porque el contexto político ha cambiado, sino también porque los países de la región presentan sistemas de educación superior heterogéneos, lo que dificulta la movilidad, el intercambio y la posibilidad de homologar los títulos universitarios. Al respecto, el investigador Facundo Solanas señala que estos sistemas de educación superior se caracterizan por: “una muy limitada o nula compatibilidad, inflexibilidad curricular, escasa interdisciplinariedad, proliferación de títulos y extensa duración de las carreras de grado, marcos regularizadores, limitados sistemas nacionales de aseguramiento de la calidad y reserva del mercado para profesiones universitarias nacionales”³⁹ (Solanas, 2014, p. 61).

Acá se presenta el problema de la acreditación universitaria⁴⁰, la cual comenzó a ser implementada en el Mercosur incorporando un sistema de acreditación regional. De este modo, el bloque primero avanzó hacia la conformación de un “Mecanismo Experimental de Acreditación (MEXA), de aplicación exclusivamente académica, acotado a las carreras de agronomía, ingeniería y medicina”. Luego prosiguió con la creación de otro mecanismo permanente de acreditación, el ARCUSUR, el cual “se está implementando y que fue aprobado por el Consejo del Mercado Común (CMC)”. No obstante,

39 Obsérvese que esta preservación del mercado laboral para los graduados de las universidades propias de cada país podría estar relacionado con ciertas reivindicaciones de los colegios profesionales.

40 La acreditación universitaria es la garantía pública de que la carrera o la institución cumple con un conjunto previamente definido de criterios y estándares y objetivos que la misma asumió ante la sociedad (Solanas, 2014).

estos dispositivos no se aplican para el ejercicio profesional⁴¹ (Solanas, 2014, pp. 63-64).

Por otra parte, el reconocimiento de títulos para el ejercicio de la profesión está sujeto a que los países hayan establecido acuerdos o convenios al respecto y en caso de que no existan convenios internacionales, son las universidades las que deben revalidar los diplomas. Ello consiste en un trámite largo y oneroso en la cual una universidad determinada evalúa cada caso en particular y analiza si el diploma puede ser homologado con un título local. Es el caso de Brasil y Argentina.

En cuanto a Uruguay, Paraguay y Argentina existe un convenio para facilitar el reconocimiento de los títulos, la homologación se realiza a través del principio de razonable equivalencia, aunque en la práctica no se aplicaría. Según este acuerdo, el estado receptor tiene que hacer un análisis comparativo de las carreras, pero con menos rigor que la reválida “tradicional” (Solanas, 2014, p. 65). Igualmente, debemos considerar que existen diferentes concepciones de lo que se entiende por homologación y revalidación sumando a la heterogeneidad de cursos, cargas horarias, duración, modalidades, etc. Esto también dificulta el trámite de revalidación.

Pese a ello, a partir del trabajo de algunas asociaciones y federaciones profesionales nucleados en el CIAM⁴², junto con los Ministerios de Relaciones Exteriores, nació la decisión N° 25/03 a partir de la cual se aprobó un mecanismo para el ejercicio profesional temporario, el cual establece directrices para la celebración de acuerdos marco de reconocimiento recíproco entre entidades profesionales y de elaboración de disciplinas para el otorgamiento de licencias temporarias. Esto posibilitaría trabajar en algún país del Mercosur a partir de convenios entre asociaciones profesionales de los respectivos países y “la realización de los trámites de matriculación correspondientes en el país de destino” (Solanas, 2014, p. 67). Esto último se refiere, en especial,

41 Estas dificultades en los mecanismos de acreditación también están vinculadas a la resistencia que tuvieron gran parte de los actores universitarios en la Argentina de someterse a los mecanismos de acreditación (Solanas, 2009).

42 El CIAM es la Comisión de Integración de Agrimensura, Agronomía, Geología e Ingeniería para el Mercosur.

al plano profesional, pero ¿qué pasa en el Mercosur en términos de revalidación de diplomas y el ejercicio de la docencia y la investigación? En los próximos apartados abordaremos este asunto.

El Mercosur y la educación

El Mercosur es un proyecto de integración de alcance subregional que se desarrolló como unión aduanera en 1991, y que a lo largo de su historia ha pasado por varias etapas. Así, siguiendo al economista Claudio Katz (2006) podemos decir que entre 1991 y 1994 primó un Mercosur neoliberal (1991-1994), periodo durante el cual fueron las grandes corporaciones transnacionales establecidas en Brasil y Argentina las que se beneficiaron. En esta época, se instauró un arancel común y rebajas aduaneras, y se convalidó una división del trabajo que permitiera abaratar los costos de fabricación, venta y transporte.

En un segundo momento, se produjo lo que Katz⁴³ llama la Crisis del Tratado (1994-1999), en un contexto de pérdida de mercados y ganancias decrecientes, donde los capitalistas cuestionaban los límites impuestos por el Mercosur para comerciar con otros países. Luego de la crisis 1999-2002, el Mercosur recobró fuerzas, pero bajo el mando de los grupos capitalistas locales que habían sobrevivido a la crisis. En otras palabras, podemos decir que el Mercosur surgió y se desarrolló en sus primeros 10 años en el contexto del regionalismo abierto, periodo en el cual se impulsaba la integración, pero bajo paradigmas neoliberales.

Una tercera etapa del Mercosur comenzó en 2003, en el marco de lo que algunos autores denominan como regionalismo post-hegemónico o post-liberal⁴⁴ (Briceño Ruiz, 2013; Sanahuja, 2014), y en la cual los gobiernos sudamericanos se caracterizaron por combinar cierto continuismo neoliberal con regulaciones

43 Katz destaca las pugnas entre Brasil y Argentina debido a las grandes diferencias de productividad, balanzas comerciales, características de la economía, así como las diferencias con Uruguay y Paraguay que empezaron a negociar acuerdos bilaterales de libre comercio.

44 Según el investigador José Antonio Briceño Ruiz (2013), José Antonio Sanahuja, Pedro da Motta y Sandra Ríos usan la expresión regionalismo post liberal, mientras que Pía Rigorizzi prefiere utilizar la expresión regionalismo post-hegemónico.

heterodoxas para favorecer a las burguesías locales (Katz, 2006). Esta ruptura con el modelo neoliberal de los años 90 implicó el relanzamiento de los procesos de integración regional y el establecimiento de metas vinculadas a la inclusión social, el desarrollo productivo y la participación social y ciudadana (Peixoto Bastista y Perrota, 2018). Sin embargo, esta etapa, que podemos enmarcar entre los años 2003-2012, comenzó a cerrarse con el golpe parlamentario en Paraguay (2012) clausurándose con la llegada a la presidencia de Mauricio Macri en Argentina (2015) y el *impeachment* contra Dilma Rousseff en Brasil (2016).

Pese a los vaivenes sufridos por el Mercosur, este bloque, que contiene desde la firma del Tratado de Asunción una serie de ideas para alcanzar una integración profunda, sería, según Juliana Peixoto Batista y Daniela Perrota, una especie de híbrido que le ha permitido tener cierta versatilidad frente a los cambios políticos y económicos en la región (Peixoto Bastista y Perrota, 2018) y sobrevivir a ellos. Este carácter híbrido se habría expresado, además, en las agendas sociales de integración, las cuales tuvieron mayor preponderancia en el periodo 2003-2012, lo cual incluye a la educación.

Con respecto a la dimensión educativa, la misma data desde los inicios del Mercosur y si bien no estuvo concebida en el Tratado de Asunción,

la letra del acuerdo otorgó la “condición de posibilidad” para poder instalar el debate en torno a su incorporación: la libre movilidad de personas del mercado común se facilitaría automáticamente a partir de actividades como el reconocimiento de títulos y la conformación de una comunidad regional precisaba del desarrollo de una conciencia ciudadana favorable a partir de procesos socio- educativos. (Peixoto Bastista y Perrota, 2018, p. 120).

De esta manera, en diciembre de 1991 se creó el Sector Educativo del Mercosur (SEM) mediante la decisión del CMC N° 7/91. Es decir que el SEM⁴⁵

45 Según Peixoto Batista y Perrota (2018), las primeras reuniones entre los Ministros de Educación de los cuatro países del Mercosur fueron apoyadas técnica y financieramente por la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) y la Organización de Estados Americanos (OEA).

surgió en el contexto de creciente mercantilización de la educación ya mencionado en el apartado anterior.

Hasta 2011, el SEM se organizó en tres áreas de trabajo –educación básica, técnica y superior– incorporando una cuarta sobre formación docente. La agenda de educación superior ha sido sobre la que más se ha trabajado. Al respecto, Peixoto Batista y Perrota (2018) señalan que “esta área ha desarrollado políticas regionales con capacidad de difusión a los marcos normativos nacionales, derivando, en algunos países, en procesos de cambio de política” (p. 124).

Asimismo, en la actualidad y pese a los cambios políticos se han logrado aprobar varios proyectos que venían gestándose en el ciclo anterior y entre los que nos interesa destacar la puesta en marcha de la primera prueba piloto de reconocimiento de títulos (Peixoto Batista y Perrota, 2018). A continuación, mencionaremos los principales acuerdos en materia educativa aprobados en el ámbito del Mercosur y algunas normativas vigentes en Brasil.

Reconocimiento de títulos en el ámbito del Mercosur y normativas vigentes en Brasil

En 1996, durante la presidencia de Fernando Henrique Cardoso fue sancionada la Ley N° 9.394/1996 la cual establece las directrices y bases de la educación nacional en todos sus niveles, incluida la educación superior. De este modo, y como parte de los temas que compete a la educación superior, se hace una breve mención al asunto de los diplomas extranjeros en el artículo 48 inciso 2 y 3:

§ 2 Os diplomas de graduação expedidos por universidades estrangeiras serão revalidados por universidades públicas que tenham curso do mesmo nível e área ou equivalente, respeitando-se os acordos internacionais de reciprocidade ou equiparação.

§ 3 Os diplomas de Mestrado e de Doutorado expedidos por universidades estrangeiras só poderão ser reconhecidos por universidades que possuam cursos de pós-graduação reconhecidos

e avaliados, na mesma área de conhecimento e em nível equivalente ou superior (LDB, 2017, p. 36).

Si bien el artículo 48, inciso 2, plantea la revalidación para los diplomas extranjeros por parte de las universidades públicas, también menciona el respeto por los acuerdos internacionales. Sobre esto último, existen en el ámbito del Mercosur varios acuerdos sobre títulos tanto en lo que refiere al nivel medio como al nivel superior. De hecho, si uno accede al sitio web del Mercosur, podrán encontrarse varios acuerdos y normativas vigentes al respecto y que hacen alusión a los títulos y certificados de nivel primario, medio y superior.

Así, en 1994 se firmó el Protocolo de Integración Educativa y Reconocimiento de Certificados, Títulos y Estudios de Nivel Primario y Medio no Técnico donde se menciona que

Los certificados, títulos y estudios de nivel primario y medio no técnico emitidos por instituciones educativas de cualquier Estado Parte del Mercosur son reconocidos por los demás Estados Partes en las mismas condiciones del país de origen, de conformidad con lo establecido en el Protocolo de Integración Educativa y Reconocimiento de Certificados, Títulos y Estudios de Nivel Primario y Medio no Técnico (Decisión CMC, 1994, No. 04)

En 1995 se firmó el Protocolo de Integración Educativa y Reválida de Diplomas, Certificados, Títulos y reconocimientos de Estudios de Nivel Medio Técnico en el que

los Estados Partes reconocen los estudios de nivel medio técnico y reválidas de diplomas, certificados y títulos expedidos por instituciones académicas educativas oficialmente reconocidas por cada uno de los Estados Partes, en las mismas condiciones que el país de origen establece para los cursantes o egresados de dichas instituciones. (Decisión CMC, 1995, No. 07)

De esta manera, con las decisiones de 1994 y 1995 habría un acuerdo para la revalidación de diplomas, certificados, títulos y reconocimiento en el nivel medio técnico y no técnico.

En lo que respecta a educación superior, en 1996 fue aprobado el Protocolo de Integración Educativa para la Prosecución de Estudios de Post-Grado en las Universidades de los Estados Miembros del Mercosur, ratificado por todos los Estados Partes, en el cual “se acuerda reconocer los títulos universitarios de grado otorgados por las Universidades reconocidas de cada país, al solo efecto de la prosecución de estudios de post-grado” (Decisión CMC, 1996, No. 08). En otras palabras, los países firmantes del acuerdo reconocen los títulos de grado para cursar carreras de posgrado en los países del Mercosur sin necesidad de revalidar los mismos.

Ese mismo año se firmó el Protocolo de Integración Educativa para Formación de Recursos Humanos de Nivel de Post- Grado (Decisión CMC, 1996, No. 09) entre los Estados Partes del Mercosur que tiene como objetivo el perfeccionamiento docente para consolidar y ampliar los programas de posgrado en la región, y estimular un sistema de intercambio entre las instituciones.

En el año 1999 se avanzó un poco más en esta materia y se aprobó un acuerdo de reconocimiento de títulos de grado y de posgrado reconocidos y acreditados en los Estados Partes, al solo efecto de la actuación en el campo de la docencia e investigación, mediante el Acuerdo de Admisión de Títulos y Grados Universitarios para el Ejercicio de Actividades Académicas en los Estados Parte del Mercosur (Decisión CMC, 1999, No. 04). Según establece el acuerdo, el mismo tiene el objetivo de que los títulos superiores sean reconocidos para el ejercicio de la docencia y la investigación. Lo dicho hasta aquí, se resume en la siguiente tabla:

Tabla 1. Principales decisiones Mercosur sobre integración educativa

Decisión Mercosur	Año	Descripción
Decisión CMC N° 04/94	1994	Protocolo de Integración Educativa y Reconocimiento de Certificados, Títulos y Estudios de Nivel Primario y Medio no Técnico
Decisión CMC N° 07/95	1995	Protocolo de Integración Educativa y Reválida de Diplomas, Certificados, Títulos y reconocimientos de Estudios de Nivel Medio Técnico
Decisión CMC N° 08/96	1996	Protocolo de Integración Educativa para la Prosecución de Estudios de Post-Grado en las Universidades de los Estados Miembros del Mercosur
Decisión CMC N° 09/96	1996	Protocolo de Integración Eduacional para Formación de Recursos Humanos de Nivel de Post- Grado
Decisión CMC N° 04/99	1999	Acuerdo de Admisión de Títulos y Grados Universitarios para el Ejercicio de Actividades Académicas en los Estados Parte del Mercosur

Fuente: elaboración propia.

Por otra parte, resulta interesante destacar que, en 2003, el Congreso Nacional de Brasil aprobó, por medio del Decreto Legislativo N° 800, el texto de la Decisión 4/99 sobre la admisión de títulos y grados universitarios para el ejercicio de actividades académicas dentro de los países del Mercosur. De esta manera: “O Congresso Nacional decreta: Art. 1º Fica aprovado o texto do Acordo de Admissão de Títulos e Graus Universitários para o Exercício de Atividades Acadêmicas nos Estados Partes do Mercosul celebrado em Assunção, em 14 de junho de 1999”. Este decreto legislativo fue reforzado en 2005 con un decreto presidencial que sentencia que la decisión 4/99 debe ser ejecutada y cumplida⁴⁶:

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso IV, da Constituição, considerando que o Congresso Nacional aprovou, por meio do Decreto Legislativo N° 800, de 23 de outubro de 2003, o texto do Acordo de Admissão de Títulos e Graus Universitários para o Exercício de Atividades Acadêmicas nos Estados Partes do Mercosul, celebrado em Assunção em 14 de junho de 1999;

Considerando que o Governo brasileiro depositou seu instrumento de ratificação em 21 de maio de 2004;

Considerando que o referido Acordo entrou em vigor internacional e para o Brasil em 20 de junho de 2004;

DECRETA:

Art. 1º O Acordo de Admissão de Títulos e Graus Universitários para o Exercício de Atividades Acadêmicas nos Estados Partes do Mercosul, celebrado em Assunção em 14 de junho de 1999, apenso por cópia ao presente Decreto, será executado e cumprido tão inteiramente como nele se contém (Decreto Nº 5.518).

Siguiendo las decisiones y decretos, se observa que existen varios acuerdos en materia de reconocimiento de títulos para el caso específico de la docencia y la investigación. Inclusive, en el caso brasileño, tanto la cámara de diputados como la Presidencia de la República de aquel entonces, se expedieron sobre el asunto.

Ahora bien, en el caso particular de la Universidad Federal de Integración Latinoamericana, institución que tiene como misión “contribuir para o avanço da integração da região” (IMEA/ Comissão de Implantação da Universidade Federal da Integração Latino-Americana, 2009, p. 9), se presenta la particularidad de que los docentes con títulos obtenidos en el extranjero, incluido el ámbito del Mercosur, son presionados por parte de la institución para revalidar sus títulos de posgrado y de grado, según el caso, no quedando muy claro el criterio de la solicitud. Esta situación, hasta contradictoria para la universidad debido a sus características, nos ha suscitado varios interrogantes sobre el reconocimiento de títulos universitarios que, si bien no pretendemos responder todos aquí, al menos queremos dejarlos planteados. La primera pregunta es ¿por qué, frente a la existencia de varios acuerdos entre los estados partes, existen numerosas trabas para el reconocimiento de títulos? Además de las leyes de cada país, ¿estas dificultades se corresponden

con la autonomía universitaria?⁴⁷ ¿Por qué no se estarían respetando las decisiones del Mercosur, y los decretos ley de diputados y la presidencia para el ejercicio de la docencia y la investigación? En caso de hacer la revalidación, ¿por qué habría que revalidar todos los títulos obtenidos (grado y maestría) si el título máximo (doctorado) ya fue revalidado? En el caso particular de la UNILA, ¿por qué los cambios de gestión estarían constriñendo, en mayor o menor medida, a los docentes a revalidar? ¿por qué la UNILA no revalida los títulos si la propia legislación brasileña lo permite? A continuación, relataremos brevemente la historia de la universidad con el fin de reflexionar en torno a estas preguntas.

El caso de la UNILA

En diciembre de 2007 fue propuesto un proyecto de ley para la creación de la *Universidade Federal da Integração Latino-Americana* por el entonces presidente de Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva (Trinidade, 2009, p. 151). Esta propuesta planteaba que la UNILA tendría su sede en Foz do Iguaçu, Estado de Paraná, debido a que la ciudad está ubicada en la región trinacional (Brasil, Paraguay y Argentina), lo que “devido à confluência nessa cidade da fronteira de três países sul-americanos, favorece a ideia de diálogo e interação regional” (IMEA/Comissão de Implantação da Universidade Federal da Integração Latino-Americana, 2009, p. 15). Es decir que desde sus orígenes, la UNILA tenía como vocación “ser uma universidade cuja missão será a de contribuir para a integração latino-americana, com ênfase no Mercosul, por meio do conhecimento humanístico, científico e tecnológico e da cooperação solidária entre as universidades, organismos governamentais e internacionais” (IMEA/Comissão de Implantação da Universidade Federal da Integração Latino-Americana, 2009, p. 9).

47 Vale destacar que son las universidades las que gestionan este trámite, y en el caso de las universidades federales brasileñas detectamos que no todas solicitan el mismo tipo de documentación para realizar la revalidación lo que está indicando el ejercicio de su autonomía.

Con el objetivo de poder agilizar y crear la universidad, el Ministerio de Educación (MEC) de Brasil creó en 2008 una comisión de implantación⁴⁸ la cual estaría integrada por especialistas de vasta trayectoria para

realizar estudos, promover reflexões e debates nacionais e internacionais e apresentar proposta abrangendo a concepção da nova universidade, plano de implantação, estrutura acadêmica, critérios de seleção docente e discente, política de ensino, pesquisa e extensão, política de cooperação internacional e gestão democrática representativa de sua missão primordial (IMEA/Comissão de Implantação da Universidade Federal da Integração Latino-Americana, 2009, p. 16)

Asimismo, la Comisión de Implantación estuvo, durante el período de tramitación de la ley de creación de la UNILA en el Congreso Nacional, apoyada por una universidad tutora que fue la *Universidade Federal do Paraná* (UFPR)⁴⁹. De este modo, el MEC le delegaba a la *Universidade Federal do Paraná* “o papel de oferecer o respaldo legal e apoio logístico à Comissão de Implantação da Universidade Federal da Integração Latino-Americana” (IMEA/Comissão de Implantação da Universidade Federal da Integração Latino-Americana, 2009, p. 47).

Igualmente, el 19 de agosto de 2009, mientras el proyecto de ley de creación de la UNILA se encontraba aun en trámite, fue instalado en la sede provisoria de la universidad⁵⁰ el *Instituto Mercosul de Estudos Avançados* (IMEA) desde la cual se impulsaron varias actividades las cuales, de alguna forma, constituyán el inicio de la UNILA: la instalación del *Conselho Latino-Americano del IMEA*, el Coloquio Internacional “Educação para a Integração Latino-Americana”, diez Cátedras Latino-Americanas; el VII

48 Se realizaron once reuniones entre 2008 y 2009 (UNILA, s. f.).

49 Este acuerdo fue firmado en Brasilia, en junio de 2008, por el Ministro de Educación, Fernando Haddad y el Rector Carlos Augusto Moreira Junior.

50 La UNILA fue instalada provisoriamente en el Parque Tecnológico de Itaipú (PTI), dentro de la hidroeléctrica de ITAIPU. Parte de sus carreras y funciones administrativas se siguen desarrollando en este lugar.

Encontro Internacional do Fórum Universitário Mercosul (FoMerco) y el *Curso Latino-Americanano de Políticas e Avaliação da Educação Superior (CLAEPPAES)* (IMEA/Comissão de Implantação da Universidade Federal da Integração Latino-Americana, 2009, p. 143). De estas actividades caben destacar las diez *Cátedras Latino-Americanas do IMEA*, las cuales cubrían las principales áreas de conocimiento del proyecto académico pedagógico de la universidad.

Finalmente, el 12 de enero de 2010, fue sancionada la Ley 12.189 de creación de la UNILA, que dio nacimiento a la universidad, la cual por aquel entonces tenía alrededor de 200 alumnos de Brasil, Paraguay, Uruguay y Argentina, subdivididos en seis carreras de grado.

Un aspecto interesante a destacar de la institución es el carácter bilingüe de la universidad (español y portugués), que cuenta con docentes y estudiantes de varios países de América Latina y el Caribe y en la actualidad posee 29 carreras de grado y varias de posgrado.

Visto y considerando las características de la universidad, podemos apreciar que la UNILA, constituida por profesores y alumnos de diversos países, hace de ella una experiencia riquísima, pero al mismo tiempo plagada de desafíos y dificultades entre ellas el problema de la revalidación de los títulos. Sobre esto último, se presenta el inconveniente de que los docentes que obtuvieron sus títulos de grado y posgrado en el exterior, incluido dentro del ámbito del Mercosur, deberían revalidarlos, mientras que numerosos estudiantes que regresan a sus países tras graduarse se encuentran con el mismo problema al momento de ejercer su profesión.

Con respecto al caso de los profesores la situación es confusa porque no todas las personas que obtuvieron sus títulos en el exterior deben revalidarlos. Más concretamente, se presenta la paradójica situación de que a algunos docentes se les solicita revalidar el doctorado, mientras que a otros se les pide revalidar doctorado, maestría y graduación. El argumento esgrimido por la institución frente a la falta de isonomía es que esas diferencias se corresponden con los disímiles requisitos del concurso público. Acá se presenta el interrogante sobre si existe alguna normativa que indique qué documentación debe ser presentada por los candidatos a profesor durante de los concursos docentes, o cuáles son los requisitos para constituir un tribunal de

concurso. Además, surge otra pregunta y es por qué teniendo un doctorado (la titulación máxima) sería necesario revalidar los títulos de menor jerarquía. Sobre esto último, algunos especialistas en integración consideran que no sería necesario revalidar todos los diplomas si se cuenta con la titulación máxima, mientras que algunos docentes y autoridades plantean que el MEC no obliga a revalidar todos los títulos obtenidos, por lo que tampoco estaría claro en la legislación brasileña que deban revalidarse todos los diplomas.

Otro aspecto relevante a considerar es que si bien la convalidación de los títulos parece ser un requisito solicitado al cuerpo docente desde que nació la universidad, parecería que a partir de 2017⁵¹, con el cambio de gestión en la UNILA, a varios profesores se les exigió revalidar todas sus titulaciones. Esto generó cierto revuelo y solicitud de esclarecimientos por parte de los mismos a los funcionarios de la institución frente a la existencia de normativas nacionales y supranacionales que eximirían a los docentes que obtuvieron sus diplomas dentro del ámbito del Mercosur a revalidar cuando del ejercicio de la docencia y la investigación se trate. Sin embargo, las respuestas no fueron claras, o no hubo respuestas, detectándose una falta de conocimiento en materia jurídica nacional y del Mercosur por parte de varios funcionarios.

Por otra parte, debemos mencionar que la UNILA podría establecer sus propios mecanismos de validación ya que, según la Constitución de Brasil de 1988, “las universidades federales y también las particulares tienen una total autonomía didáctico-científica, y además autonomía administrativa” (Afonso de Faria, 2012). Al respecto, el artículo 207 de la Constitución dice: “las universidades gozan de autonomía didáctico- científica, administrativa y de gestión financiera y patrimonial y obedecerán al principio de

51 Al respecto, vale indicar que la UNILA tiene hasta el día de hoy un rector pro tempore indicado por el MEC. Tras el *impeachment* de 2016 y la asunción de Michel Temer nuevos ministros asumieron, entre ellos el del Ministerio de Educación, el cual también removió al por entonces vice rector pro tempore en ejercicio de la rectoría de la universidad, Nielsen de Paula Pires, lo que coincide con que se reavivara el problema de revalidación de los títulos. En este sentido, si la gestión anterior se habría basado en el criterio de la falta de claridad sobre el asunto en materia legislativa, esta nueva gestión estaría realizando otra interpretación de la ley y/o siguiendo los lineamientos de la nueva administración del MEC.

la indisociabilidad entre enseñanza, investigación y divulgación" (Constitución Política de la República Federativa de Brasil, 1988, Art. 207). Es decir que no habría un procedimiento uniforme sobre la revalidación de los títulos, por lo que le compete a las universidades federales o privadas homologar los diplomas extranjeros (Afonso de Faria, 2012).

Igualmente, como fue mencionado con anterioridad, la propia Ley N° 9.394/1996 indica que los diplomas de graduación expedidos por universidades extranjeras pueden ser revalidados por universidades públicas que tengan carreras del mismo nivel o similares, y que para el caso de los diplomas de maestría y doctorado estos pueden ser reconocidos por universidades que tengan carreras de posgrado en la misma área de conocimiento o nivel similar o superior. Lo dicho hasta aquí se sintetiza en la siguiente tabla:

Tabla 2. Legislación brasileña sobre autonomía universitaria y revalidación de diplomas

Legislación brasileña	Año	Descripción
Constitución Política de la República Federativa de Brasil	1988	Artículo 207. Las universidades gozan de autonomía didáctico-científica, administrativa y de gestión financiera y patrimonial y obedecerán al principio de la indisociabilidad entre enseñanza, investigación y divulgación
Ley N° 9.394/1996 Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional	1996	Artículo 48, incisos 2 y 3: § 2 Os diplomas de graduação expedidos por universidades estrangeiras serão revalidados por universidades públicas que tenham curso do mesmo nível e área ou equivalente, respeitando-se os acordos internacionais de reciprocidade ou equiparação. § 3 Os diplomas de Mestrado e de Doutorado expedidos por universidades estrangeiras só poderão ser reconhecidos por universidades que possuam cursos de pós-graduação reconhecidos e avaliados, na mesma área de conhecimento e em nível equivalente ou superior
Decreto Legislativo N° 800	2003	O Congresso Nacional decreta: Art. 1º Fica aprovado o texto do Acordo de Admissão de Títulos e Graus Universitários para o Exercício de Atividades Acadêmicas nos Estados Partes do MERCOSUL celebrado em Assunção, em 14 de junho de 1999.
Decreto N° 5.518	2005	Decreta: Art. 1º O Acordo de Admissão de Títulos e Graus Universitários para o Exercício de Atividades Acadêmicas nos Estados Partes do Mercosul, celebrado em Assunção em 14 de junho de 1999, apenso por cópia ao presente Decreto, será executado e cumprido tão inteiramente como nele se contém

Fuente: elaboración propia.

Además, el propio Estatuto Universitario de la UNILA contempla la posibilidad de revalidación. Así, en el artículo 84 del Estatuto Universitario dice:

Art. 84 A Universidade, observadas as disposições legais, conferirá graus, expedindo os respectivos diplomas e certificados concernentes aos cursos por ela promovidos.

§ 1º Os graus, títulos, diplomas e certificados, bem como os requisitos para a sua obtenção, serão aqueles estabelecidos pelo Regimento Geral e pela legislação pertinente.

§ 2º O reconhecimento e a revalidação de diplomas e certificados expedidos por Instituições de Ensino Superior, nacionais e estrangeiras, serão reguladas pelo Regimento Geral, observarão a legislação pertinente. <Fin de cita>

No obstante, hasta el momento tampoco se han establecido mecanismos para que la propia universidad homologue los títulos, al menos de su cuerpo docente, lo cual expresa lo contradictorio y absurdo de una universidad que tiene como misión la integración, con énfasis en el Mercosur, pero que al mismo tiempo dilata la regulación de los mecanismos de revalidación.

Otra cuestión que aqueja principalmente al estudiantado es el tema de la falta de acuerdos de revalidación con otras instituciones por lo que, en muchos casos, cuando los graduados llegan a sus países y quieren trabajar deben revalidar sus diplomas⁵², trámite que además tiene un costo muy elevado. Nuevamente, se observa la contradicción con la misión de la universidad,

52 Segundo testimonios recogidos en nuestras notas de campo, no siempre las instituciones públicas y privadas solicitan la revalidación de los diplomas obtenidos en el exterior. Por ejemplo, registramos casos de 1) graduados en Brasil a los cuales no se les solicitó la homologación del diploma para trabajar o estudiar en otros países de Sudamérica; 2) graduados fuera de Brasil que perdieron la posibilidad de trabajar en el sector privado porque el título obtenido en el exterior no había sido homologado; 3) graduados fuera de Brasil a los que se les exigió revalidar los diplomas para trabajar en la universidad (pública y federal), como el caso bajo análisis.

la cual con el fin de cumplir sus objetivos debería buscar el establecimiento de convenios con otras universidades de América latina para facilitar la homologación de los diplomas de los egresados/as de la UNILA.

Si bien este tema suele ser mencionado en espacios de formación sobre integración educativa, tampoco se ha avanzado en este punto. Inclusive la universidad no forma parte de la Asociación de Universidades del Grupo de Montevideo (AUGM), espacio que podría servir para analizar este asunto y tratar de buscar acuerdos.

En síntesis, consideramos que si bien hay problemas que exceden a las universidades, parecería que en el caso de la UNILA falta formación y conocimiento sobre los acuerdos del Mercosur y las leyes nacionales, como cierta apatía para realizar acciones concretas en materia de revalidación. Un nuevo interrogante que nos surge es si esta inercia se relaciona con el giro a la derecha de los gobiernos de la región, lo cual también repercute en las políticas educativas y las universidades.

Reflexiones finales

En el presente trabajo nos propusimos examinar el problema de la revalidación de títulos universitarios en el ámbito del Mercosur, tomando como caso específico de análisis la experiencia de la *Universidade Federal da Integração Latino-americana*. Para alcanzar este objetivo, en los primeros tres apartados del escrito, hicimos un repaso sobre el fenómeno de la transnacionalización educativa, la dimensión socio-educativa del Mercosur y por las normativas y acuerdos existentes sobre reconocimiento de títulos por parte de los estados miembros del bloque, haciendo énfasis en el ejercicio de la docencia y la investigación en el ámbito del Mercosur y en Brasil. En la cuarta sección, abordamos el caso de la UNILA haciendo un breve recorrido por su historia y de qué manera está siendo abordado la homologación de los títulos universitarios en una institución que nació con la misión de fortalecer la integración regional.

Si bien no pretendemos ser concluyentes con este escrito, planteamos que existe un acuerdo sobre reconocimiento de títulos universitarios en el ámbito del Mercosur para el ejercicio de la docencia e investigación, así como el

decreto ley N° 800 y el decreto presidencial N° 5.518 que legisla sobre este acuerdo en Brasil.

Asimismo, mencionamos que las universidades tienen autonomía para realizar el procedimiento de revalidación de los títulos, tema que está contemplado en la Ley N° 9.394/1996 y en el propio estatuto de la UNILA. Sin embargo, como indicamos la *Universidade Federal da Integração Latino-americana* no ha reglamentado este asunto desde su fundación y, paralelamente solicita la revalidación de los títulos obtenidos en el exterior a sus profesores sin seguir un criterio isonómico (a algunos se les solicita revalidar todos los títulos obtenidos en el exterior, mientras que a otros/as solo doctorado), pedido que se ha acentuado a partir del cambio de gestión en la universidad en 2017.

También destacamos que la universidad no ha establecido acuerdos con otras universidades de América Latina para la homologación de los diplomas de los graduados que regresan a sus países, y que tampoco integra la AUGM, espacio que podría servir para analizar este asunto y tratar de buscar acuerdos.

Sobre esta base, recomendamos para el caso particular de la UNILA: 1) reconocer los acuerdos Mercosur en materia de reconocimiento y revalidación de diplomas; 2) establecer los mecanismos burocráticos necesarios para que sea la propia universidad la que revalide los títulos (lo cual está contemplado por la LDB y el propio estatuto universitario); 3) ingresar a la AUGM con el fin de discutir la problemática de revalidación de títulos y buscar acuerdos y mecanismos que faciliten la realización de este trámite; 4) formar a los funcionarios (docentes y técnicos) en materia de integración educativa, derecho internacional y derecho de la integración; 5) tratar de establecer acuerdos con universidades de América Latina y el Caribe; y 6) entregar los diplomas, analíticos (histórico escolar) y programas de las materias emitidos por la UNILA en portugués y español (dado el carácter bilingüe de la universidad).

Para el caso del Mercosur, si bien hay espacios dentro del bloque para discutir estos temas y ya se han realizado varios acuerdos sobre reconocimiento y revalidación de títulos, sugerimos a los funcionarios que se especializan en problemáticas educativas, darle prioridad a este asunto con el

fin de contribuir a la integración educativa y facilitar la vida laboral de los ciudadanos del bloque.

Referencias

- Afonso De Faria, M. (2012). La aplicabilidad del 'Acuerdo sobre Admisión de Títulos y grados Universitarios para el Ejercicio de Actividades Académicas en los Estados partes del Mercosur' perante la legislación brasileña. *Conteudo Jurídico*. Recuperado de: <http://www.conteudojuridico.com.br/artigo/la-aplicabilidad-del-acuerdo-sobre-admision-de-titulos-y-grados-universitarios-para-el-ejercicio-de-actividade,36417.html>
- Astarita, R. (2006). *Valor, mercado y mundialización*. Buenos Aires: Kaicron.
- Briceño Ruiz, J. (2013). Ejes y modelos en la etapa actual de la integración económica regional en América Latina. *Estudios internacionales*, 175, 9-39.
- Comissão de Implantação da UNILA (2009). Recuperado de: https://www.unila.edu.br/sites/default/files/files/Comissao_de_Implantacao_UNILA.pdf
- Congreso Nacional de la República Federativa de Brasil (2003). Decreto Nº 800/2003. Acordo de admissão de títulos e graus universitários para o exercício de atividades acadêmicas nos Estados partes do Mercosul. Recuperado de: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2003/decretolegislativo-800-23-outubro-2003-460037-publicacaooriginal-1-pl.html>
- IMEA/Comissão de Implantação da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (2009). A UNILA em Construção: um projeto universitário para a América Latina. Foz do Iguaçu: IMEA.
- Katz, C. (2006). *El rediseño de América Latina. ALCA, Mercosur y ALBA*. Buenos Aires: Luxemburg.

- Mercosur (1994). Decisión CMC N° 04/94. Protocolo de Integración Educativa y Reconocimiento de Certificados, Títulos y Estudios de Nivel Primario y Medio no Técnico. Recuperado de: <https://www.mercosur.int/ciudadanos/estudiar/>
- Mercosur (1995). Decisión CMC N° 07/95. Protocolo de Integración Educativa y Revalida de Diplomas, Certificados, Títulos y reconocimiento de Estudios de Nivel Medio Técnico. Recuperado de: <https://www.mercosur.int/ciudadanos/estudiar/>
- Mercosur (1996a). Decisión CMC N° 08/96. Protocolo de Integración Educativa para la Prosecución de Estudios de Post-Grado en las Universidades de los Estados Miembros del Mercosur. Recuperado de: <https://www.mercosur.int/ciudadanos/estudiar/>
- Mercosur (1996b). Decisión CMC N° 09/96. Protocolo de Integración Educacional para Formación de Recursos Humanos de Nivel de Post-Grado. Estudios de Post-Grado en las Universidades de los Estados Miembros del Mercosur. Recuperado de: <https://www.mercosur.int/ciudadanos/estudiar/>
- Mercosur (1999). Decisión CMC N° 04/99. Acuerdo de Admisión de Títulos y Grados Universitarios para el Ejercicio de Actividades Académicas en los Estados Parte del Mercosur. Recuperado de: <https://www.mercosur.int/ciudadanos/estudiar/>
- Mollis, M. (2008). Las reformas de la educación superior en Argentina para el nuevo milenio. *Avaliação*, 13(2), 509-532.
- Peixoto Batista, J. y Perrota, D. (2018). El Mercosur en el nuevo escenario político regional: más allá de la coyuntura. *Desafíos*, 30(1), 91-134.
- Presidencia de la República Federativa de Brasil (2005). Decreto N° 5518. Recuperado de: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5518.htm
- República Federativa de Brasil (1988). Constitución política. Recuperado de: <http://www.acnur.org/t3/>

fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/
fileadmin/Documentos/
BDL/2001/0507

Senado Federal (2017). *Lei de*

Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB). Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas. Recuperado de: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70320/65.pdf>

Solanas, F. (2009). El Mercosur profesional: políticas públicas para la integración regional. *Revista de estudios regionales y mercado de trabajo*, 5, 25-42.

Solanas, F. (2014). El Mercosur, la educación superior y la circulación de profesionales frente al desafío de la globalización. En M. Panaia (Comp.), *Mercosur. La integración*

regional en tensión: mercado de trabajo y fracturas en el corredor central. Vicente López: La Colmena.

Sanahuja, J. (2014). Enfoques diferenciados y marcos comunes en el regionalismo latinoamericano: Alcance y perspectivas de UNASUR y CELAC. *Pensamiento Propio*, 19(39), 75-108

Trinidade, H. (2009). UNILA: universidade para a integracão latinoamericana. *Educación superior y sociedad, Nueva época*, 14(1), 147-154

Universidad Federal de Integración Latinoamericana (UNILA) (s. f.). Estatuto. Recuperado de: https://sig.unila.edu.br/sigrh/public/colegiados/anexos/estatuto_unila.pdf

CAPÍTULO 8

La lucha contra el cambio climático en el contexto de la política de protección del medio ambiente en la Unión Europea

Carlos Francisco Molina del Pozo

¿CÓMO CITAR ESTE CAPÍTULO? / HOW TO CITE THIS CHAPTER?

Molina del Pozo, C. F. (2019). La lucha contra el cambio climático en el contexto de la política de protección del medio ambiente en la Unión Europea. En M. Ardila y E. Vieira Posada (Eds.), *Geopolítica y nuevos actores de la integración latinoamericana* (pp. 286-309). Bogotá: Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia.
doi: <https://dx.doi.org/10.16925/9789587601992>

Introducción

Dentro del entramado de normas y actos jurídicos que permiten la existencia y delimitan el ámbito de actuación de los Estados miembros y de la propia Unión Europea, uno de los elementos que destacan por su espontaneidad y arraigo en el sistema comunitario se refiere a las políticas comunes. Estas políticas abordan diversos temas que preocupan al conjunto de la Unión, se establecen de forma programática y suelen planificarse para amplios períodos de tiempo. No están dotadas de efecto directo, sino que los propios actos de las instituciones referidos a ellas son

los que ponen de manifiesto su utilidad y su verdadera razón de ser (Molina del Pozo, 2015).

Algunas de estas políticas surgieron conjuntamente, por estar incluidos en ellos, en los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas (Pedernal Peces, 1998), otras se fueron desarrollando y estableciendo a medida que las necesidades comunitarias e internacionales así lo ponían de manifiesto. La política de medio ambiente es una de aquellas que no se incluyeron en los Tratados fundacionales, sino que surgieron con posterioridad, concretamente en la década de los años setenta. Su razón de ser inicial se relacionaba con las preocupaciones mundiales que empezaron a surgir en la época referentes al agotamiento de los recursos naturales. Es en este punto, por tanto, cuando se empiezan a utilizar, por parte de las instituciones comunitarias, términos relacionados con el medio ambiente vinculados a las medidas de desarrollo económico (Molina del Pozo, 2015).

Concretamente, sería en la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Hábitat Humano, que se desarrolló en Estocolmo en junio de 1972, donde se manifestó por primera vez de forma oficial la preocupación que se venía suscitando sobre el medio ambiente. Como consecuencia de esta, en octubre del mismo año, la reunión de Jefes de Estado y Gobiernos de los Estados miembros, también llamada Cumbre de París, concluye con una declaración política sobre la importancia del medio ambiente y el encargo de la elaboración de un programa de acción en esta materia. Ya con anterioridad, en junio de 1971, la Comisión había dirigido al Consejo un memorándum en el que señalaba los objetivos, medios jurídicos y financieros y las posibles acciones a emprender en la materia. Este documento serviría para la posterior elaboración de un programa de acción de los Estados miembros de las Comunidades Europeas que sería presentado al Consejo, dándose por cumplido el mandato emanado de la Cumbre de París.

Hasta ese momento, los temas sobre el medio ambiente eran competencia estatal. Aun así, en los Tratados constitutivos se dejó abierta la posibilidad de asunción de nuevas competencias por la Unión en el supuesto de requerirse para dar cumplimiento a los objetivos europeos (art. 235 TCE –hoy art. 352 TFUE– y art. 94 TCE –hoy art. 115 TFUE–). Ello suponía el requisito de unanimidad para poder adoptar medidas por el Consejo al respecto.

Adicionalmente, debía tenerse en cuenta que estas políticas, en el seno europeo, debían estar motivadas por las amenazas referentes al medio ambiente natural en íntima relación con el medio ambiente creado por el hombre (Molina del Pozo, 2015).

La finalidad que se perseguiría con la creación de la política de medio ambiente consistía en establecer un conjunto de principios generales basados en la coordinación y armonización de las legislaciones de los distintos Estados miembro para su homogeneización dentro de las características particulares de cada uno de ellos. Además, también se perseguía la cooperación interestatal para la solución de problemas.

La introducción en los Tratados de la política de medio ambiente tuvo lugar con la redacción y entrada en vigor del Acta Única Europea el 1 de julio de 1987. Sería en este momento en el que definitivamente se convertiría en un ámbito de acción o competencia de lo que luego sería la Unión Europea. En la actualidad, la regulación de esta política se encuentra recogida en los artículos 191 a 193 del TFUE.

El art. 191 TFUE, antiguo art. 174 TCE, se refiere a los objetivos que han de guiar la política de medio ambiente en la Unión Europea, citando expresamente entre ellas la conservación, protección y mejora de la calidad del medio ambiente, la protección de la salud de las personas, la utilización racional de los recursos naturales, así como el fomento de las medidas internacionales necesarias para solucionar los problemas del medio ambiente y la lucha contra el cambio climático. Incluye, además, a escala comunitaria, el objetivo de alcanzar un nivel de protección elevado.

Para lograr todo lo anterior, en su numeral tercero se estipulan aquellos aspectos a considerar a la hora de elaborar las políticas y cita como principios en los que ha de basarse a los principios de cautela y de acción preventiva, el principio de corrección de los atentados al medio ambiente y el principio de quien contamina paga. Por otra parte, se habilita a los Estados miembros para adoptar medidas provisionales sometidas a un procedimiento de control de la Unión por motivos medioambientales no económicos, en lo que se denomina cláusula de salvaguardia. Por último, el art. 191 TFUE dispone la cooperación con terceros países en la materia, tanto de la Unión como de sus Estados miembros.

Por su parte, el art. 192 TFUE determina el reparto de competencias en la materia entre Unión Europea y los Estados miembros. En este sentido, especifica que las actuaciones de las instituciones comunitarias tendrán lugar en la medida en la que los objetivos perseguidos puedan lograrse en condiciones más favorables que por separado en los distintos Estados miembro. Ahora bien, el art. 193 TFUE puntualiza que todas las medidas de protección que se adopten en virtud del artículo anterior no suponen que los Estados no puedan adoptar medidas de mayor protección, siempre que sean conformes con los Tratados y sean notificadas a la Comisión.

Este marco normativo es el que, en la actualidad, informa toda la política sobre medio ambiente de la Unión y las relaciones de esta con las medidas que adoptan los distintos Estados miembros en favor de una mayor protección del medio ambiente. Esta distinción es importante en tanto que ofrece los criterios necesarios para poder apreciar si los Estados pueden o no haberse extralimitado en sus competencias respecto de aquellas que corresponden a la Unión, incluso si aplicamos la cláusula de salvaguardia a la que ya me he referido en líneas precedentes.

En otro orden de cosas, cabe destacar que todas las medidas adoptadas por la Unión Europea en materia de medio ambiente se han plasmado en un instrumento jurídico comunitario conocido como un *acto sui generis*. Estos actos, de naturaleza no obligatoria, pretenden servir como guía a la actuación comunitaria e interna de cada Estado miembro, de modo que informan sobre objetivos a alcanzar y medidas a implementar. La característica más típica de estos actos, denominados programas de acción, es la continuidad que en ellos se observa, de modo que la aprobación de un programa no supone la derogación del anterior, sino simplemente la finalización de las acciones de aquel (Molina del Pozo, 2015).

Estos planes se nutren, de forma más o menos similar, por aspectos como la visión del medio ambiente como parte indisoluble del progreso humano, la preservación del equilibrio ecológico, la preferencia por la preventión antes de tener que remediar la contaminación, el principio de quien contamina paga, la visión de la política ecológica como ayuda al desarrollo al disminuir costes sociales y la necesidad de la promoción a escala mundial. Asimismo, en la política comunitaria de medio ambiente perviven

tres principios a través de los años como son el criterio de la necesidad de acciones preventivas, el del nivel de acción adecuado de acuerdo con la naturaleza de la contaminación y el ya mencionado sobre la responsabilidad de quien contamina. Además, se entiende que la política de medio ambiente se basa en dos pilares: el desarrollo sostenible y el cambio climático.

El primero de los programas que se implementaron al respecto es del año 1973⁵³ y el que esta actualmente en ejecución se corresponde con el período 2014-2020, al que nos referiremos con más detalle en líneas posteriores. En total, la Unión Europea ha desarrollado siete programas de acción referentes a la protección del medio ambiente, con enfoques diversos. El modo de poner en marcha medidas para cumplir con lo recogido en los programas de acción es a través de la creación de normas jurídicas por las instituciones europeas. Estas normas han estado orientadas a los distintos sectores que, en su conjunto, conforman el medio ambiente por un lado y, por otro, a regular toda una gama de aspectos generales que le son comunes a cada uno de estos sectores. En este mismo sentido, se hace indispensable que la labor desplegada en la política de medio ambiente sea integrada con otras políticas, en favor de garantizar su cumplimiento (Molina del Pozo, 2015).

Con el objetivo de desarrollar dicha integración, se elaboró el proceso Cardiff⁵⁴ que albergaba entre sus propuestas la integración de la política de medio ambiente en todas las iniciativas de las instituciones, el establecimiento de estrategias a desarrollar en los sectores considerados claves, un estudio conjunto del Consejo, el Parlamento y la Comisión para definir los mecanismos para la ejecución de las recomendaciones y el control de su aplicación, así como de la propia definición de las actuaciones consideradas prioritarias y los mecanismos para su control, entre otros aspectos.

En líneas precedentes se mencionaba como uno de los pilares de la política medioambiental el desarrollo sostenible, debiendo entender este como la satisfacción de las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las propias (Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente, 1987). Pues bien, en el marco de la Unión resulta

53 DO C 112, de 20 de diciembre de 1973.

54 COM (1998) 333, no publicada en el Diario Oficial.

importante mencionar la Estrategia a favor del desarrollo sostenible que se menciona en la Comunicación de 15 de mayo de 2000⁵⁵ cuyo título es *Desarrollo sostenible en Europa para un mundo mejor: estrategia de la Unión Europea para un desarrollo sostenible*. El objetivo de esta Estrategia era poner de manifiesto que las consecuencias de todas las políticas medioambientales deben ser examinadas de forma coordinada y que su objetivo último debía estar enfocado en conseguir con ello influir en el comportamiento conjunto de la sociedad. Es otro ejemplo de la preocupación comunitaria por la situación medioambiental actual y futura.

A pesar de tratarse de actos jurídicos no obligatorios, sus efectos han sido notables en la actuación comunitaria en la materia, de ahí su importancia en un tema de tal repercusión a nivel mundial. Entre los efectos a los que se puede hacer referencia se encuentran el aumento de la legislación en materia de reducción de agentes contaminantes, los nuevos instrumentos de intervención en materia ambiental, las investigaciones relacionadas con el medio ambiente a nivel internacional en las que colabora la Unión Europea o la reducción de los gases de efecto invernadero. En contraposición a lo anterior, se percibe una desproporción entre los programas y los medios disponibles para su ejecución y la gran divergencia entre las técnicas y los métodos con los que cuentan los Estados miembros (Molina del Pozo, 2015).

En lo que se refiere al derecho de acceso a la información sobre el medio ambiente, la Directiva 90/313/CEE, relativa a la libertad de acceso a la información en materia de medio ambiente, aprobada en 1990, fue la primera que adoptó esta cuestión. En opinión de la Comisión, la difusión de tal información supone hacer parte de las disposiciones a los ciudadanos, en la medida en la que pueden participar y tomar conciencia sobre la necesidad cada vez más apremiante de respetar el medio en el que vivimos.

En 1998, la Unión y los Estados miembro procedieron a la firma de la denominada Convención de Aarhus, de 25 de junio de 1998. Con apoyo en la misma, se pretendía garantizar el derecho de toda persona a vivir en un medio ambiente que garantice su salud y bienestar. Para que la normativa comunitaria no fuese contraria a las disposiciones de la Convención,

se aprueba la Directiva 2003/4/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2003, relativa al acceso del público a la información medioambiental y por la que se deroga la Directiva 90/313/CEE del Consejo, cuya entrada en vigor tuvo lugar el 14 de febrero de 2005. Con la Directiva, se pretendía que toda la información medioambiental estuviese sistemáticamente disponible y que fuese de fácil difusión a los ciudadanos. Entre las informaciones que deben difundirse cabe citar las políticas, programas y planes medioambientales, los informes relativos al estado del medio ambiente, los estudios de impacto ambiental, las evaluaciones de riesgos, entre otras. En este mismo año se aprobaría la Directiva 2003/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de mayo de 2003, por la que se establecen medidas para la participación del público en la elaboración de determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente y por la que se modifican, en lo que se refiere a la participación del público y el acceso a la justicia, las Directivas 85/337/CEE y 96/61/CE del Consejo.

De igual forma, cabe incluir en estas líneas una escueta mención a la evaluación del impacto ambiental que se configura como un instrumento comunitario destinado a la prevención en origen de los perjuicios de naturaleza medioambiental. Su regulación se encuentra contenida en la Directiva 85/337 que posteriormente sería modificada por la Directiva 97/11. Otros instrumentos utilizados en el marco comunitario se refieren a la gestión y la auditoría ambiental reguladas por el Reglamento 1836/93 del Consejo, de 29 de junio de 1993, por el que se permite que las empresas del sector industrial se adhieran con carácter voluntario a un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales; o la llamada ecoetiqueta⁵⁶, cuya aplicación es voluntaria para los fabricantes o distribuidores de productos que sean respetuosos con el medio ambiente.

La política común de medio ambiente en la Unión Europea evidencia, como tantas otras, la paulatina integración que ha supuesto el proyecto europeo desde su creación. Muestra de la creciente importancia que se le concede a la materia, queda reflejado en el Acta Única Europea al entenderse

56 Desarrollado por el Reglamento (CEE) nº 880/92 del Consejo, de 23 de marzo de 1992, relativo a un sistema comunitario de concesión de etiqueta ecológica.

que el medio ambiente era un factor a tener en cuenta en la elaboración y puesta en marcha del resto de políticas comunes. Por otra parte, el papel de la Unión en la promoción internacional de la protección del medio ambiente ha sido igualmente relevante y ha supuesto una mayor coordinación entre los países, incluidos, como es lógico, los Estados miembro de la Unión Europea. Esta actuación internacional, a su vez, sería difícil si primero no se implementasen en el propio seno comunitario medidas que favorecieran la prevención y combatieran los efectos nocivos de las actuaciones humanas sobre el medio ambiente, de ahí la enorme importancia de estas políticas en una materia cada vez más preocupante.

Política de cambio climático

Dentro de la política común de medio ambiente destaca la política relativa al cambio climático, preocupación en nuestros días cada vez más acuciante y uno de los grandes retos actuales de la humanidad. Estas políticas relativas al cambio climático se llevan a cabo con iniciativas específicas en forma de “Estrategias” plasmadas en comunicaciones⁵⁷. La primera de estas iniciativas se evidencia en el Programa Europeo sobre el Cambio Climático, en la Comunicación de la Comisión de 8 de marzo de 2000⁵⁸, cuyo objetivo se centraba en la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero a través de la cooperación y la coordinación de actuaciones entre las partes.

Otro ejemplo notable de estas iniciativas lo constituye la Estrategia sobre cambio climático: bases de las estrategias, recogida en la Comunicación de la Comisión de 9 de febrero de 2005, cuyo subtítulo es *Ganar la batalla contra el cambio climático mundial*⁵⁹. En este caso, el documento presenta una visión de la lucha contra el cambio climático en cuatro aspectos: el riesgo que supone la situación en la que nos encontramos y la voluntad política de adoptar medidas para hacerle frente, la necesidad de innovación en

57 La comunicación es un instrumento de Derecho derivado cuya principal característica es que no presenta carácter obligatorio.

58 COM (2000) 88 final, no publicada en el Diario Oficial.

59 COM (2005) 35 final, no publicada en el Diario Oficial.

relación con los métodos de producción y utilización energética, así como la adaptación de los países a los cambios que supone la situación actual y la necesidad de participación internacional en relación con las medidas que se han de implementar al respecto. Además, en el contenido del documento se diferencia entre los beneficios y costes de dicha estrategia, de modo que los beneficios se entienden relacionados intrínsecamente con la prevención de los daños que se derivan el cambio climático, mientras que los costes son difíciles de cuantificar en cada caso, aunque sí se evidencia la constatación de que estos costes serían significativamente superiores a lo que se pueda estimar en principio si todos los países emisiones de gases de efecto invernadero no colaboran en su disminución (Molina del Pozo, 2015).

En referencia a la misma cuestión de lucha contra el cambio climático, el documento conocido como *Europa 2020*⁶⁰ se erige como la Estrategia de la Unión Europea para el crecimiento y el empleo, cuya duración se prevé que sea de 10 años a partir del 2010. En este documento se establecen cinco objetivos principales, uno de ellos conocido como *Objetivo 2020*, relativo al cambio climático y la sostenibilidad energética, cuyas bases son: la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero en un 20% menores a las de 1990, conseguir que el consumo energético de la Unión en 2020 sea en un 20% de energías renovables y en un 10% en transporte y, por último, el aumento de la eficacia energética de la Unión para ahorrar un 20% del consumo energético en 2020.

Otro instrumento comunitario utilizado para establecer medidas relacionadas con la materia lo constituyen los llamados Libros Blancos⁶¹ y Libros Verdes⁶² que redacta la Comisión. En este sentido, el Libro Blanco denominado “Adaptación al cambio climático: Hacia un marco europeo de actuación”⁶³ establece la necesidad de actuar a nivel de la Unión Europea para

60 COM (2010/2020 final), de la Comisión de fecha 3 de marzo de 2010.

61 Documentos de la Comisión con propuestas de acciones comunitarias en un campo específico. Pueden ser continuación de Libros Verdes.

62 Documentos comunitarios cuyo objetivo es el inicio de un proceso de consultas a nivel de la Unión Europea.

63 COM (2009) 147 final.

conseguir una estrategia integrada y coordinada, con medidas de adaptación tanto nacionales como regionales, para lo cual la Unión puede ser el punto común que facilite la coordinación y el intercambio entre los distintos Estados miembro. De esto, surge la necesidad de responder a dos tipos de preguntas, la primera de ellas relacionada con la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero con medidas de mitigación y la segunda nos llevaría a hacer frente a los impactos del cambio climático tomando medidas de adaptación. Los restantes Libros Blancos que se han sucedido tras el mencionado, así como algunos Libros Verdes, hacen referencia, de forma más o menos similar, a las mismas cuestiones.

Respecto a lo dicho anteriormente, cabe analizar someramente a qué nos referimos con las medidas de mitigación y de adaptación. En primer lugar, con las medidas de mitigación se pretende minimizar los efectos del calentamiento global, para lo que es necesaria la reducción de las emisiones y una gestión medioambiental sostenible. Estas medidas deben ir encaminadas a la mejora de la eficiencia energética, la sustitución de combustibles fósiles, el desarrollo de energías renovables y, fundamentalmente, la descarbonización del sector energético. Como ya se ha mencionado, en el seno de la Unión Europea se han implementado notables medidas referentes a este tema.

Por su parte, las medidas de adaptación, instrumento recomendado por la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, se refieren a la adecuación social, económica y jurídica respecto a los cambios ya existentes como consecuencia del efecto del cambio climático y a los futuros que generará la situación actual, así como a los riesgos que supone y el coste de las pérdidas que puede ocasionar. En el seno comunitario, para conseguir una efectiva política de adaptación, se hace necesaria la integración de las medidas en aquellos aspectos concretos que se puedan encontrar más vulnerables, así como una coordinación que realmente funcione. Esta política comenzó su desarrollo en la Unión Europea de forma tardía, pues no fue hasta el 2007 cuando se incluyó en los proyectos europeos. Ahora bien, desde entonces parece evidenciarse una posición de los Estados miembro que tiende a la no adopción de planes nacionales de adaptación (Pérez de las Heras, 2015).

En este sentido, en el año 2013 la Comisión dirigió al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones una comunicación cuyo título refería *Estrategia de adaptación al cambio climático de la UE*⁶⁴. Esta comunicación plantea como finalidad inmediata conseguir un planteamiento coherente y mejorar la coordinación entre los distintos Estados miembro con el objetivo de mejorar la preparación y capacidad de respuesta frente a los problemas que supone el cambio climático. La actuación que compete a la Comisión, de acuerdo al documento, es la de apoyar el intercambio de buenas prácticas entre los Estados miembro para, por ejemplo, prevenir catástrofes y continuar promoviendo las estrategias urbanas de adaptación.

Las distintas actuaciones a las que se hace mención en esta estrategia están referidas a instar a los Estados miembro a adoptar estrategias exhaustivas de adaptación, para lo cual en el 2017 la propia Comisión evaluaría la suficiencia de las medidas adoptadas por aquellos; facilitar la financiación para respaldar la creación de las capacidades y acelerar las medidas de adaptación que para Europa están propuestas hasta 2020; remediar el déficit de conocimiento que continúa existiendo sobre la cuestión, entre otras. Asimismo, se establecía por este medio el compromiso de la Comisión por facilitar la reducción del impacto del cambio climático de la política agrícola común, la política de cohesión y la política pesquera común. Como queda reflejado, con esta Comunicación la Comisión parece querer inmiscuir en mayor proporción a los Estados miembros en las medidas de adaptación frente al cambio climático, favoreciendo para ello, aspectos como la financiación y estableciendo medidas de control que lleven a aquellos a cumplir con los objetivos fijados por la Unión reflejándolos en planes nacionales. Todo ello con el objetivo de corregir la conducta de pasividad de los Estados sobre esta cuestión.

Una mención especial merece, en materia de medio ambiente y lucha contra el cambio climático, la Agencia Europea del Medio Ambiente como organismo de la Unión Europea cuya labor consiste en proporcionar información sólida e independiente sobre medio ambiente, apoyando el

64 COM (2013) 216 final, no publicada en el Diario Oficial.

desarrollo sostenible y contribuyendo a una mejora significativa y cuantificable del medio ambiente. Por otra parte, es la encargada de coordinar la Red europea de información y observación del medio ambiente. Esta Agencia debe estar en constante colaboración con los Puntos Focales Nacionales, constituidos por agencias o ministerios de medio ambiente de Estados miembro. Su labor es importante de cara a la adopción de medidas tanto a nivel comunitario como con terceros países. Además, actúa como fuente de información en lo referente a su ámbito de actuación, su actividad es de gran importancia en el seno comunitario.

En otro orden de ideas, en la esfera internacional la Unión Europea se convierte, desde su adhesión al Protocolo de Kioto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático en el año 1998, en virtud de lo dispuesto en el art. 191 TFUE respecto a la competencia de la Unión para concertar acuerdos internacionales sobre medio ambiente, en uno de los defensores más destacados en esta materia y su participación es destacada en las negociaciones. Entre las medidas que incluía este Protocolo cabe destacar, distintas a otras mencionadas en líneas precedentes, el compromiso sobre el fomento de la eficiencia energética, la promoción de modalidades agrícolas sostenibles, la reducción de forma progresiva de las deficiencias del mercado o la limitación y reducción de las emisiones de metano a través de la recuperación y utilización en la gestión de los desechos, producción, transporte y distribución de la energía (Molina del Pozo, 2015). Todas las disposiciones que se incluían en el Protocolo de Kioto pasaron a formar parte del Derecho comunitario, teniéndose en cuenta que se refieren a emisiones de seis gases de efecto invernadero. Conjuntamente con lo anterior, se adoptó una estrategia para ayudar a los países en desarrollo con a los retos que supone el cambio climático.

Con posterioridad, la Conferencia de la ONU sobre Cambio Climático celebrada el 14 de diciembre de 2007 arrojó un nuevo pacto mundial en lo que concierne a esta temática. En este sentido, tras trece días de negociaciones y debates se estableció una Hoja de Ruta relacionada con las negociaciones que debían llevarse a cabo en los dos años siguientes. Además, reintegró a Estados Unidos al pacto y a la postura contra el cambio climático y consiguió que China e India aceptasen el control sobre sus emisiones. En esta

Conferencia terminó acordándose la creación de un grupo especial para conseguir que estos tres países se implicasen más a fondo en la materia y la transferencia de tecnologías limpias a los países en vías de desarrollo para permitirles participar de los objetivos de la Conferencia. Como se mencionaba anteriormente, se acordó confeccionar la Hoja de Ruta que fue revisada en la Cumbre de Copenhague de diciembre de 2009.

Dicha Hoja de Ruta contempló la transferencia de tecnología verde a los países emergentes y determinadas recompensas a aquellos que implementasen medidas destinadas a la protección y conservación de bosques y junglas. En todas estas actuaciones el papel de la Unión Europea pretendió ser el de líder, para lo cual propuso que los países industrializados redujesen sus emisiones de CO₂ en un 30% para el 2020. Por otra parte, la Unión, a través del Consejo Europeo se posicionó en el camino de respaldar los esfuerzos dirigidos a la mejora de la gobernanza medioambiental internacional y en la necesidad de crear un instrumento jurídico vinculante a nivel internacional. Además, se pronunció a favor de estructurar y conceder una ayuda pública internacional de ejecución inmediata con un apoyo específico y concreto para la adaptación, mitigación y política forestal en los países menos desarrollados y más vulnerables.

A pesar de la ambición que parecía desprenderse de ambas conferencias, al final de las mismas la sensación de fracaso parecía unánime, aun cuando se había conseguido el reconocimiento de la opinión de científicos sobre la necesidad de mantener el incremento de la temperatura global por debajo de los dos grados centígrados, se reafirmase el objetivo de conseguirlo por los distintos países participantes y se alcanzase un acuerdo sobre financiación (Molina del Pozo, 2015). Más allá de todo lo anterior, aquellos países que se verán más afectados por el cambio climático no tuvieron acceso a las negociaciones del acuerdo y el acuerdo final consiguió poner de relieve la división en la materia entre ricos y pobres, débiles y poderosos.

El siguiente escenario en el que se debatió sobre un acuerdo internacional en la lucha contra el cambio climático fue la Cumbre de París, celebrada en diciembre de 2015 y cuyo objetivo fue reforzar la respuesta mundial frente a la amenaza del cambio climático. El fracaso de la Cumbre de 2009 motivó a la Unión Europea a formar una coalición con otros países desarrollados

y en vías de desarrollo que sentó las bases de lo que se convertiría en el llamado Acuerdo de París. Además, la Unión fue la primera gran economía que presentó en marzo de 2015 su contribución al acuerdo final que debía aprobarse. El resultado de la Cumbre de 2015 fue el Acuerdo de París, que quedó abierto a la firma desde el 22 de abril de 2016, requiriendo para su entrada en vigor la ratificación de al menos 55 países que representen el 55% de las emisiones mundiales. En lo que respecta a la Unión, ratificó el acuerdo el 5 de octubre de 2016 y este entró en vigor el 4 de noviembre de 2016.

El contenido del Acuerdo de París aborda como medidas a tomar por los Estados parte las siguientes:

- a). Mantener el aumento de la temperatura media mundial muy por debajo de 2°C con respecto a los niveles preindustriales, y proseguir los esfuerzos para limitar ese aumento de la temperatura a 1,5°C con respecto a los niveles preindustriales, reconociendo que ello reduciría considerablemente los riesgos y los efectos del cambio climático;
- b). aumentar la capacidad de adaptación a los efectos adversos del cambio climático y promover la resiliencia al clima y un desarrollo con bajas emisiones de gases de efecto invernadero, de un modo que no comprometa la producción de alimentos; y
- c). situar los flujos financieros en un nivel compatible con una trayectoria que conduzca a un desarrollo resiliente al clima y con bajas emisiones de gases de efecto invernadero

Se establece, además, un instrumento de control que consiste en la creación de inventarios para el seguimiento de los programas nacionales que se desarrolleen con el objetivo de reducción, con tres niveles de presentación de información: países desarrollados, emergentes y pobres. Además, se prevé la movilización de fondos por los países mas desarrollados para financiar las actuaciones de los menos desarrollados, con aproximadamente una aportación de 100.000 millones de dólares anuales hasta 2025.

El éxito que se atribuyó *ab initio* al Acuerdo, debido, sobre todo, al carácter vinculante que de él se desprendía y a la incorporación de 195 países firmantes se ha visto opacada por el hecho de que, tras la elección de Donald

Trump como Presidente de los Estados Unidos, se decidió y notificó a la ONU la intención de abandonar el acuerdo el 5 de agosto de 2017, aunque no será efectiva hasta el 4 de noviembre de 2020. Ello supone que uno de los países desarrollados más contaminantes a nivel mundial quedará fuera de todas las actuaciones que se pretendan implementar para conseguir el objetivo pretendido en la lucha contra el cambio climático. Como se evidencia en este punto, también la labor comunitaria ha sido importante y de las primeras en implicarse en favor de la causa.

En mayo de 2016, la Comisión puso en marcha la revisión de la aplicación de la normativa medioambiental, un nuevo instrumento diseñado para lograr alcanzar la plena aplicación de la legislación medioambiental de la Unión, que va de la mano con su control de adecuación (programa de adecuación y eficacia de la reglamentación, o “REFIT”) relativo a las obligaciones de seguimiento y notificación derivadas de la legislación de la Unión vigente, de forma que resulte más sencilla y menos costosa (Unión Europea, 2018). Para ello, se fija un ciclo según el cual cada dos años se elaborarán informes específicos sobre biodiversidad, protección marina y del suelo, calidad del aire, gestión del agua, etc. Ello dará lugar a diálogos bilaterales por países, cuya base la constituirán esos informes, debiendo extraerse conclusiones de las mismas. Por su parte, la Comisión preparará documentos de reflexión específicos, debiendo informar sobre los progresos en su aplicación.

Medidas para el futuro

En último término, cabe mencionar algunos de los programas de acción en materia de medio ambiente desarrollados en los últimos años por la Unión Europea. En primer lugar, el Programa NER 300 referente al aumento del uso de tecnologías con baja emisión de carbono en la Unión Europea. Este programa se implementa por la Decisión 2010/670/UE, del 3 de noviembre, de la Comisión y posteriormente modificado por la Decisión 2015/191, del 5 de febrero, de la Comisión. Se refiere a las normas y condiciones de financiación por la Unión de los proyectos comerciales referentes a la captura y almacenamiento geológico de dióxido de carbono.

En segundo lugar, actualmente está en marcha el Programa de Medio Ambiente y Acción por el Clima (LIFE) para el período 2014-2020, aprobado por el Reglamento 1293/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2013. El objetivo de este Programa es la contribución al desarrollo sostenible y al logro de objetivos de las iniciativas de la Unión Europea, así como la mejora de la eficacia en el uso de recursos y lograr frenar la pérdida de la biodiversidad. Introduce dos novedades que merece la pena mencionar, dos instrumentos financieros para financiar proyectos con préstamo por una parte y con capital en otra.

De cara al futuro, existen actualmente varios documentos europeos que fijan objetivos y actuaciones para combatir los problemas del medio ambiente. Entre estos documentos se encuentra la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre el marco estratégico en materia de clima y energía para el período 2020-2030, que vendría a sustituir al programa anterior de 2014-2020, ya mencionado. El objetivo de esta comunicación se refiere a una transición hacia una economía hipocarbónica para garantizar una energía competitiva a un precio asequible para los consumidores y menciona aspectos como la reducción del 40% de emisiones de gases de efecto invernadero en 2030, tomando como base el nivel de 1990 y que debería implementarse con medidas nacionales, el aumento de la cuota de las energías renovables consumidas en la Unión, la creación de una reserva para la estabilidad del mercado, la mejora de la eficiencia energética y la implantación de un nuevo sistema de gobernanza europeo para alcanzar objetivos de clima y energía.

Especial mención cabe hacerse del Protocolo de París para combatir el cambio climático más allá de 2020, visto que se complementa o sirve de base para el papel de la Unión Europea en la Conferencia de París sobre el Clima de diciembre de 2015 firmada por 195 países, como se ha mencionado en líneas anteriores. El nuevo acuerdo comenzará su aplicación en 2020 y fija entre sus objetivos la promoción de inversiones mediante financiación pública y privada, las políticas de bajas emisiones o el fomento del desarrollo e implantación de tecnologías climáticas. Como se observa, esta participación es consecuencia de lo que ya habíamos apuntado en relación con el papel de

la Unión en el ámbito internacional en la promoción de la protección del medio ambiente.

Conclusión

Desde hace algunas décadas constituye una realidad que el medio ambiente se ha visto afectado por la acción humana de forma especialmente preocupante, hasta el punto de poner en juego la calidad de vida de todos. La Unión Europea no es ajena a este fenómeno, de ahí que su actuación desde la década de 1970 haya estado encaminada a reducir los efectos nocivos que hemos provocado sobre el medio ambiente. Para ello, se han utilizado programas de acción que fijan objetivos a cumplir por parte de los Estados miembro. Ahora bien, una primera reflexión nos lleva a la conclusión de que es necesaria una mayor implicación de los Estados miembro respecto de las medidas de adaptación que propone la Unión para que estas sean realmente efectivas, debiéndose para ello dejar de lado las reticencias de los Estados a poner en práctica las medidas necesarias para cumplir los objetivos comunitarios fijados. Teniendo en cuenta la situación actual del medio ambiente, el hecho de que sea aún una política plasmada en programas no vinculantes, dificulta la acción de la Unión y facilita la inacción de los Estados, todo lo cual entorpece la integración necesaria en la materia.

Por otra parte, el llamado cambio climático es igualmente una preocupación cada vez más frecuente tanto para las instituciones como para los Estados, prueba de ello es la Cumbre de París a la que hemos hecho referencia. Pues bien, con base en todo lo expresado en estas líneas y en los propios criterios tenidos en cuenta, por ejemplo, para desarrollar el Acuerdo de París de 2015, existe una necesidad de reducir emisión de gases de efecto invernadero y de invertir más en energías renovables, no basándonos en el coste económico de las inversiones, pero sí en el beneficio que aportamos con ello al cuidado y protección del medio ambiente y a la lucha contra el cambio climático.

La Unión Europea representa un gran papel como actor internacional a favor de la protección del medio ambiente. Así, no solo ha intermediado para llegar a acuerdos internacionales en la materia, sino que también ha suscrito

muchos de ellos y ha modificado sus normas para adaptarse a estos, constituyendo un ejemplo para el resto de actores en el ámbito internacional. Además, destaca en las medidas de ayuda a los países en vías de desarrollo para que puedan mejorar su política medioambiental y en la formación de la coalición que impulsó el Acuerdo de París, tan trascendental en nuestros días. Por tanto, se podría incluso afirmar que fue un actor temprano en la lucha contra todos estos problemas que amenazan al medio, erigiéndose como ejemplo y sirviendo para concienciar a otras regiones, incluso en favor de la integración en la materia y considerando los déficits de los que aún puede carecer en esta cuestión.

Por último, he de señalar que, quizás, mientras la Unión continúe actuando de forma distinta según estemos ante una medida de mitigación o de adaptación y las políticas no se coordinen aún más, la respuesta comunitaria a los problemas de los que venimos haciendo referencia será asimétrica, pudiendo afectarse su continuidad y éxito (Pérez de las Heras, 2015).

Referencias

- Acta Única Europea (1 de julio de 1987). Recuperado de: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3A128185>
- Comisión Europea (8 de marzo de 2000). Comunicación de la Comisión, de 8 de marzo de 2000, sobre políticas y medidas de la UE para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero: hacia un Programa Europeo sobre el Cambio Climático (PECC). Recuperado de: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3A128117>
- Comisión Europea (15 de mayo de 2001). Comunicación de la Comisión, Desarrollo sostenible en Europa para un mundo mejor: estrategia de la Unión Europea para un desarrollo sostenible (Propuesta de la Comisión ante el Consejo Europeo de Gotemburgo). Recuperado de: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3A128185>

Comisión Europea (9 de febrero de 2005). Comunicación de la Comisión, “Ganar la batalla contra el cambio climático mundial”. Recuperado de: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3Al28157>

Comisión Europea (2014). Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre el marco estratégico en materia de clima y energía para el período 2020-2030. Recuperado de: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX%3A52014DC0015>

Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente (1987). *Our Common Future*. Recuperado de: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf>

Consejo de la Unión Europea (2015). El Protocolo de París, un plan rector para combatir el cambio climático más allá de 2020. Recuperado de: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52015DC0081>

Consejo de la Unión Europea (1973). Declaración del Consejo de las Comunidades Europeas y de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, de 22 de noviembre de 1973, relativa a un Programa de acción de las Comunidades Europeas en materia de medio ambiente. Recuperado de: <https://publications.europa.eu/es/publication-detail/-/publication/f54da63e-be4d-4664-a8ea-aa678e640b51/language-es>

Convención de Aarhus (25 de junio de 1998). Recuperado de: http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/acceso_informacion_desarrollos_convenio_aarhus.pdf

Molina del Pozo, C. F. (2015). *Tratado de Derecho de la Unión Europea*. Lisboa: Juruá Editorial.

Naciones Unidas (1998). Protocolo de Kioto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático de 1998. Recuperado de: <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpspan.pdf>

- Pedernal Peces M. J. (1998). *Europa y el medio ambiente*. Madrid: Ed. Fundación Universidad Empresa.
- Perez de las Heras, B. (2015). La adaptación al cambio climático en la Unión Europea: límites y potencialidades de una política multinivel. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 29, doi:10.17103/reei.29.11
- Unión Europea (2010). Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Recuperado de: <https://www.boe.es/DOUE/2010/083/Z00047-00199.pdf>
- Unión Europea (23 de marzo de 1992). Reglamento (CEE) nº 880/92 del Consejo, relativo a un sistema comunitario de concesión de etiqueta ecológica. Recuperado de: <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/20efao9f-6400-4b25-ac1b-12d16a564e9c/language-es>
- Unión Europea (29 de junio de 1993). Reglamento 1836/93 del Consejo, por el que se permite que las empresas del sector industrial se adhieran con carácter voluntario a un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales. Recuperado de: <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/54daa846-98cc-4633-8a05-79c897dbo58f/language-es>
- Unión Europea (11 de diciembre de 2013). Reglamento 1293/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2013. Recuperado de: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32013R1293>
- Unión Europea (1990). Directiva 90/313/CEE, relativa a la libertad de acceso a la información en materia de medio ambiente. Recuperado de: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3A128091>
- Unión Europea (28 de enero de 2003). Directiva 2003/4/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa al acceso del público a la información medioambiental y por la que se deroga la Directiva 90/313/CEE del Consejo. Recuperado de: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3A128091>

[europaeu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX%3A32003L0004](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX%3A32003L0004)

Unión Europea (26 de mayo de 2003). Directiva 2003/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, por la que se establecen medidas para la participación del público en la elaboración de determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente y por la que se modifican, en lo que se refiere a la participación del público y el acceso a la justicia, las Directivas 85/337/CEE y 96/61/CE del Consejo. Recuperado de: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32003L0035>

Unión Europea (3 de noviembre de 2010). 2010/670/UE: Decisión de la Comisión, por la que se establecen los criterios y las medidas aplicables a la financiación de proyectos comerciales de demostración destinados a la captura y al almacenamiento geológico de CO₂, en condiciones de seguridad para el medio ambiente, así como de proyectos de demostración de

tecnologías innovadoras de energía renovable, al amparo del régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Comunidad establecido por la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo [notificada con el número C(2010) 7499]. Recuperado de: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32010D0670>

Unión Europea (5 de febrero de 2015). Decisión (UE) 2015/191 de la Comisión, por la que se modifica la Decisión 2010/670/UE en lo que respecta a la ampliación de determinados plazos establecidos en su artículo 9 y en su artículo 11, apartado 1. Recuperado de: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32015D0191>

CAPÍTULO 9

Integración y ciberespacio

Fernando Villamizar Lamus

¿CÓMO CITAR ESTE CAPÍTULO? / HOW TO CITE THIS CHAPTER?

Villamizar Lamus, F. (2019). Integración y ciberespacio. En M. Ardila y E. Vieira Posada (Eds.), *Geopolítica y nuevos actores de la integración latinoamericana* (pp. 311-333). Bogotá: Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia.
doi: <https://dx.doi.org/10.16925/9789587601992>

Introducción



Puede concebirse una integración sin contar con el ciberespacio? Tal vez se pueda dar una integración de ese estilo, pero la eficiencia y eficacia de esta no sería la mejor, y su desarrollo sustentable puede quedar seriamente en entredicho. Además, dados los avances propios del siglo XXI, una integración que no incorpore el ciberespacio tendría poco sentido. Paradójicamente, pese a que pocas personas podrían querer una integración sin ciberespacio, ninguno de los principales sistemas de integración latinoamericano (CAN, Mercosur, SICA) tiene una ciberestrategia para garantizar

el correcto funcionamiento del ciberespacio, en el cual se hacen las transferencias de información del respectivo sistema de integración.

El presente documento tiene como objetivo empezar la discusión sobre el tema, y analizar qué elementos se requieren para plantear una ciberestrategia en cada sistema de integración. Para estos efectos, se estudiarán las características del ciberespacio, los actores del ciberespacio y los desafíos estratégicos que se deberían considerar a la hora de buscar una ciberestrategia en general, y en particular para los sistemas de integración. Comoquiera que es un tema nuevo en la discusión de la integración, la metodología que se empleará será fundamentalmente descriptiva, desde un punto de vista normativo.

¿Qué es el ciberespacio y cuáles son sus características?

En la historia de la humanidad hay casos de procesos de integración muy exitosos que han prescindido totalmente del ciberespacio, como por ejemplo ocurrió con la Zollverein⁶⁵, que empezó a funcionar el 1 de enero de 1834, y por la cual veinticinco unidades políticas establecieron una unión aduanera (Bogdan, 2014). Pero las realidades del siglo XVIII han cambiado sustancialmente, de manera que en esta etapa del siglo XXI es prácticamente imposible pensar en un proceso de integración que no se sustente en el ciberespacio. Pero, ¿qué es ciberespacio?, ¿cómo está conformado? Y ¿qué se puede hacer para protegerlo de agresiones que impidan su correcto funcionamiento? En los párrafos siguientes se abordarán estas preguntas, por lo menos desde un punto de vista normativo.

Resaltando la importancia del ciberespacio

La tecnología actual, y la venidera, ha permitido que personas de diferentes culturas, creencias y condiciones puedan interactuar de una manera que no tiene parangón en la historia de la humanidad. La infraestructura digital es

65 Unión Aduanera entre los miembros de la Confederación Germánica, exceptuando Austria, Hanover, Oldenburg y las ciudades hanseáticas.

cada vez más la columna vertebral de las economías prósperas, de comunidades de investigación vigorosas, de ejércitos fuertes, de gobiernos transparentes y de sociedades libres. Como nunca antes, la tecnología de la información fomenta el diálogo transnacional y facilita el flujo global de bienes y servicios. Estos vínculos sociales y comerciales se han vuelto indispensables para nuestra vida cotidiana. Las infraestructuras vitales que sostienen la vida, que proveen electricidad y agua, controlan el tráfico aéreo y respaldan los sistemas financieros, dependen de los sistemas de información en red, por no hablar de los sistemas militares nucleares o de las comunicaciones cotidianas por medio de las diferentes redes sociales.

En pocas palabras, la vida cotidiana de grandes proporciones de la población mundial requiere día a día, segundo a segundo, del ciberespacio. Tal y como lo expresa el expresidente de los Estados Unidos, Barack Obama, respecto de la importancia del buen funcionamiento del ciberespacio: “para darse cuenta completamente de los beneficios que la tecnología en red promete al mundo, estos sistemas deben funcionar de manera confiable y segura. La gente debe confiar en que los datos viajarán a su destino de manera inequívoca. Asegurar el libre flujo de información, la seguridad y privacidad de los datos, y la integridad de las redes interconectadas son esenciales para la prosperidad económica estadounidense y mundial, seguridad y la promoción de los derechos universales (Obama, 2011, p. 3).

¿Qué es el ciberespacio?

Visto lo anterior, esta sección se dedicará a determinar qué es el ciberespacio. La práctica general indica que cuando se desconoce el significado de una palabra se debe acudir al diccionario para disipar la duda. Sin embargo, cuando se realiza esta acción con la palabra “ciberespacio” las incógnitas no se esfuman. En efecto, el Diccionario de la Real Academia Española define ciberespacio como “ámbito artificial creado por medios informáticos” (RAE, 2018). Esta definición, aunque da una idea del concepto, dista de dar una buena explicación del mismo. Lo anterior demuestra que, pese a que interactuemos a diario en él, no es fácil definir qué es ciberespacio.

El prefijo “ciber” proviene del griego, que significa hecho por el movimiento, y en sentido figurado “la acción de gobernar” (Kempf, 2012, p. 5). Aunque desde el siglo XIX hay bases científicas que habilitan la consideración del concepto a partir del estudio de la cibernética⁶⁶, la primera vez que se utilizó esta palabra fue en el contexto de la literatura de la ciencia ficción por el escritor William Gibson en la obra Neuromancer (1984: p. 6), sin embargo en esta obra no hay una conceptualización precisa del término⁶⁷. En un enfoque técnico – legal, la dificultad de definir ciberespacio se incrementa no solo porque los elementos técnicos cada vez se hacen más complejos o porque la tecnología pueda dejar obsoletas ciertas concepciones, sino porque hay posiciones de base por las cuales se desestima la posibilidad de generar concepciones o definiciones del mismo.

De hecho, aunque fue hace más de veinte años atrás, hay algunos autores que plantean tesis por las cuales no serían aplicables los conceptos legales al ciberespacio (Barlow, 1996)⁶⁸, y en esa medida cualquier intento de conceptualización sería vana. Desde luego, esta posición no ha logrado consolidarse, y los Estados han tratado de conceptualizar qué debe entenderse por ciberespacio. Un ejemplo de lo anterior, es el caso del Departamento de Defensa de los Estados Unidos, que define el ciberespacio como “un dominio global dentro del entorno de información que consiste en la red interdependiente de infraestructuras de tecnología de la información y datos residentes, incluidos Internet, redes de telecomunicaciones, sistemas

66 Un ejemplo patente de esta afirmación se puede apreciar en la obra de Wiener (1948).

67 Las alusiones que hace esta obra son ceñidas a hackers. En español las frases en que se utilizan el término “ciberespacio” se plantean en ese contexto “un vaquero del ciberespacio”, “Para Case (uno de los protagonistas), que vivía para la inmaterial exultación del ciberespacio, fue la caída”.

68 Barlow expresó literalmente: “Your (en referencia a los Gobiernos) legal concepts of property, expression, identity, movement, and context do not apply to us. They are all based on matter, and there is no matter here”

informáticos y procesadores y controladores integrados" (Departamento de Defensa de EE. UU., 2016 (2010), p. 58)⁶⁹.

Esta definición, que nos concede una visión global del objeto de estudio, es criticada por algunos autores debido a la inexactitud en cuanto al alcance de los componentes del ciberespacio, especialmente porque la definición *sub examine* omite, por lo menos explícitamente, los programas de software, que son un elemento esencial del ciberespacio (Tsagourias, 2015). Por ese motivo, una de las definiciones más aceptadas por los estudiosos del ciberespacio en el ámbito del Derecho, es la de Kuehl, quien entiende el ciberespacio como: "un dominio global dentro del entorno de información cuyo carácter distintivo y único se enmarca en el uso de la electrónica y del espectro electromagnético para crear, almacenar, modificar, intercambiar y explotar información a través de redes interdependientes e interconectadas utilizando tecnologías de comunicación" (Kuehl, 2009, p. 28).

Pese a la aceptación que algunos profesan por esta definición (Tsagourias, 2015), se debe reconocer que es difícil de entender. Bajo ese tenor, y tras revisar diversas definiciones de organismos estatales, la definición de ciberespacio más sencilla es la de la Agencia Nacional de la Seguridad de Sistemas de Información de Francia (ANSSI), según la cual "es el espacio de comunicación constituido por la interconexión mundial de equipos de tratamiento automatizado de datos digitales" (ANSSI, 2011)⁷⁰. De esta definición emanan varios aspectos que es menester resaltar, pero principalmente que el ciberespacio es mucho más que internet, aunque suelen confundirse, y que no sólo lo incluye, sino que además tiene en su haber los equipos que permiten esa interconexión. Es decir, el ciberespacio no es sólo virtual, sino también material en la medida en que sin los equipos que habilitan la interconexión éste no puede existir (Malis, 2014, p. 155).

69 El texto original en inglés es: "a global domain within the information environment consisting of the interdependent network of information technology infrastructures and resident data, including the Internet, telecommunications networks, computer systems, and embedded processors and controllers".

70 El texto original en francés es: "l'espace de communication constitué par l'interconnexion mondiale d'équipements de traitement automatisé de données numérisées."

De estas consideraciones, por las cuales se debe entender que el ciberespacio contiene un elemento de software o numérico, y un elemento de hardware o de equipos (que incluye cables submarinos, equipos computacionales y de comunicación, e infraestructuras críticas), el Ejército de los Estados Unidos distingue tres tipos de capas⁷¹ del ciberespacio (Ejército de EE. UU., 2010, p 8), que son muy importantes para dos propósitos de este documento; en primer lugar, porque permiten visualizar en qué aspectos debe centrarse una ciberestrategia y, en segundo lugar, porque permite explicar las características del ciberespacio, que a su vez son fundamentales para concebir gran parte de los principios que deberían considerarse en dicha ciberestrategia.

En ese orden de ideas, las tres capas del ciberespacio son:

- (i) una capa física (*physical layer*): incluye el componente geográfico y el componente de la red física. El componente geográfico es la ubicación física de los elementos de la red. El componente de red física incluye todo el hardware y la infraestructura (cableada, inalámbrica y óptica) que admite la red y los conectores físicos (cables, cables, radiofrecuencia, enruteadores, servidores y computadoras). A esto se debe sumar la energía necesaria para que estos aparatos e infraestructura funcionen.
- (ii) una capa lógica (*logical layer*): contiene el componente de red lógica y de software que es de naturaleza técnica y consiste en las conexiones lógicas que existen entre los nodos de la red. Los nodos son todos los dispositivos conectados a una red informática. Los nodos pueden ser computadoras, asistentes digitales personales, teléfonos celulares u otros dispositivos de red. En una red de protocolo de Internet (IP), un nodo es cualquier dispositivo con una dirección IP.

(iii) una capa social (*social layer*): La capa social comprende los aspectos humanos y cognitivos e incluye el componente ciberpersona y el componente persona o usuario. El componente de ciberpersona incluye la identificación de una persona en la red (dirección de correo electrónico, dirección IP de la computadora, número de teléfono celular y otros). El componente persona consiste en las personas que realmente están en la red. Una persona puede tener múltiples ciberpersonas (por ejemplo, diferentes cuentas de correo electrónico en diferentes computadoras) y una única persona cibernetica puede tener múltiples usuarios (por ejemplo, múltiples usuarios que acceden a una sola cuenta). (Ejército de EE. UU., 2010, p. 8)

Teniendo en cuenta estas capas y sus respectivos componentes, que confieren una idea meridiana de qué debe considerar una ciberestrategia, es relevante describir las características generales del ciberespacio, con las cuales se puede esbozar los principios rectores de cualquier estrategia de ciberseguridad. Estas características del ciberespacio son según Kempf (2012):

- a). *Intangibilidad relativa*: de la clasificación de las capas se puede inferir esta característica, pues si bien la capa lógica y la capa social hacen del ciberespacio un emplazamiento intangible, en la medida en que es intocable, la primera capa, valga decir la física, pone de manifiesto que hay una parte del ciberespacio que sí es tangible, y que debe ser considerada en cualquier estrategia de protección del mismo. Si un equipo o un cable es susceptible de ser atacado o dañado, y con esto se paraliza el tráfico de datos ciberespaciales, es necesario precaver esa situación y situaciones conexas que afecten el servicio, como por ejemplo la falta de suministro de energía a los equipos o que catástrofes naturales afecten la infraestructura física del ciberespacio.
- b). *Publicidad, discreción, opacidad, sigilo*: la actividad ciberespacial tiende a hacer públicas muchas situaciones que en antaño eran privadas, o cuya difusión era escasa. La reserva parece no ser una característica propia de las redes sociales. Sin embargo, de forma concomitante a la difusión casi sin límites

- de la información en el ciberespacio, razón a la cual se debe su grandeza, hay informaciones que no deberían ser públicas, como por ejemplo los datos de la cuenta bancaria, los correos electrónicos o las cuentas de las diversas redes sociales. En esos casos, la protección de las claves y de los sitios como tal son un aspecto fundamental de cualquier ciberestrategia.
- c). *Mutabilidad y artificialidad*: en el campo de lo “ciber”, todo es mutable, de manera que nada es fijo o establecido. El ciberespacio está en constante movimiento y mutación. Está en su naturaleza. A su vez, el ciberespacio es estructuralmente artificial. Comprender esta característica es esencial para afrontar el desafío de pensar en una ciberestrategia, pues no se pueden plantear estrategias fijas para asuntos móviles y mutables.
 - d). *Universalidad*: en un sentido geográfico, el ciberespacio se extiende a todos los puntos de la tierra gracias a los satélites y redes físicas que sirven como puntos de acceso universal. En ese sentido, se podría al menos en teoría acceder a este con los equipos adecuados desde cualquier punto de la tierra.
 - e). *Omnipresencia*: muy ligada a la característica anterior, en el ciberespacio los objetos informáticos se reconocen y se comunican entre ellos de manera automática, sin que necesariamente medie la iniciativa humana. En ese orden de ideas, tal vez más que omnipresencia se debería hablar de automatización, lo que supone un desafío de alto nivel para cualquier tipo de iniciativa, pues puede ocurrir incluso que se realicen actividades sin la voluntad humana, como ocurrió en el pasado julio de 2017 en un laboratorio de investigación de inteligencia artificial de la Universidad Tecnológica de Georgia, en el que los equipos empezaron a comunicarse entre ellos en un lenguaje incomprensible para los humanos, pero válido para las máquinas⁷².

72 El Mundo, de España, registró el evento de la siguiente manera: “En el laboratorio de investigación de inteligencia artificial de la Universidad Tecnológica de Georgia, un proyecto para crear una inteligencia artificial capaz de aprender y desarrollar nuevas tácticas de negociación ha dado un giro inesperado, para sorpresa de la empresa que lo ha financiado en parte: Facebook. Los responsables del proyecto han tenido que apagar el proceso porque la inteligencia artificial había desarrollado

- f). *Ubicuidad y movilidad*: estrechamente vinculada con las características anteriores, la ubicuidad, entendida como la facultad de estar en varios sitios al mismo tiempo, favorece la movilidad de un usuario del ciberespacio. Un ejemplo de esta situación es la página web de Amazon, que está abierta al público en todo lugar, a toda hora, y a la cual se puede acceder desde diferentes lugares físicos e incluso con diferentes dispositivos en un mismo momento.
- g). *Fluidez*: el ciberespacio es un espacio en el cual la fluidez se da de manera natural. ¿Qué fluye? La información. Los flujos de información constituyen un movimiento perpetuo que no se detiene, muy por el contrario, cada vez fluye más información de manera más rápida a más usuarios del ciberespacio. El solo hecho de sacar dinero de un cajero automático genera tantos flujos de información, que muchas veces no se logra dimensionar cuánta información fluye a partir de un acto tan sencillo.
- h). *Dualidades y duplicidades*: el ciberespacio es dual de varias formas, es a la vez civil y militar, público y privado, individual y colectivo. Por esta razón, puede ser normal que para un mismo acto ciberespacial haya causas múltiples y, consecuencialmente, efectos múltiples, de manera que para analizarlo se requiere tener en cuenta tantas variables, que se haría muy difícil manejar adecuadamente.
- i). *Complejidad*: la multiplicidad de las partes involucradas en el ciberespacio hace que las interacciones sean complejas. Los vínculos, las relaciones de causalidad y la interconexión no pueden ser explicados por ópticas de causa única.
- j). *Resiliencia*: de tiempo en tiempo las circunstancias favorecen resilencias estructurales. El ciberespacio se renueva permanentemente y aprende de la complejidad.

su propio lenguaje, casi imposible de descifrar para los investigadores, pero mucho más apto y lógico para la tarea que debía desempeñar" (Jiménez de Luis, 2017).

Actores del ciberespacio

Como es de suponer, los actores del ciberespacio pueden ser múltiples. A fin de sistematizar tanta variedad, tradicionalmente se tiende a hacer una gran división entre actores no estatales y actores estatales, que, a su vez, pueden subdividirse en un gran número de categorías. Para abordar esa gran temática, en primer lugar, se expondrá lo concerniente a los actores no estatales, para lo cual se seguirá la clasificación sugerida por Sigholm (2016), debido a que el estudio del mencionado autor es muy pormenorizado y reciente. En ese orden de ideas, Sigholm detalla las siguientes categorías de actores del ciberespacio de carácter no estatal:

- a). Ciudadano común: el actor más común en el ciberespacio es, naturalmente, el ciudadano común, utiliza Internet para diversos fines legales, como navegar por la web y usar servicios en línea. En esta categoría, se encuentran tanto usuarios con motivos son puramente individuales, y en su mayoría benignos. Cuando se trata de ciberacciones esta categoría de actor es principalmente pasiva, o actúa indirectamente, como una víctima “zombificado” de una botnet (una colección de computadoras conectadas a Internet cuyas defensas de seguridad han sido violadas y el control cedido a una parte maliciosa), o como un actor más consciente que voluntariamente permite que los recursos propios sean utilizados por otros.
- b). “*Script Kiddie*”: según Gustavo Cristalino (2013) de la página web “Seguridad Informática”, un *script kiddie* es “un inexperto que interrumpe en los sistemas informáticos mediante el uso de herramientas automatizadas pre-empaquetadas y escritas por otros, generalmente con poca comprensión del concepto subyacente; de ahí el término *script* (‘guion’, plan preestablecido o conjunto de actividades) *kiddie* (‘niño’, un individuo carente de conocimiento y experiencia, inmaduro).
- c). “Hactivistas”: de acuerdo con el diccionario Oxford un “hactivista” es una persona que obtiene acceso no autorizado a archivos o redes

informáticas para fines sociales o políticos⁷³. Tal vez el más conocido actor de este tipo es “*Anonymous*”, aunque como bien lo menciona Gonzalo Sánchez del Pozo (2017), sus ataques tienen lugar para defender ciertos principios muy genéricos, como la libertad de expresión, y de manera errática, pues no obedecen a ningún patrón lógico.

- d). “*Hackers*”: También conocidos en español como piratas informáticos, son personas con un conocimiento profundo y una comprensión completa de tecnología computacional, concretamente del software, hardware y de la interacción de redes (*networking interact*). Los piratas informáticos son generalmente considerados como un colectivo de élite de personas bien entrenadas y altamente ambiciosas, que pasan gran parte de sus vidas al frente de monitores de computadora. Pueden estar motivados por una multitud de incentivos, como curiosidad, ganancia económica, agendas políticas, o atracción al desafío técnico (Sigholm, 2016, p. 15). Sigholm los divide según su motivación en (i) “*Black-Hat Hackers*”, son aquellos que buscan un beneficio propio, (ii) “*White-Hat Hackers*”: quienes buscan mejorar los sistemas de seguridad, (iii) “*Gray-Hat Hackers*”: se comportan la mayor parte del tiempo como los “*White-Hat Hackers*”, pero en ciertas ocasiones se vuelven “*Black-Hat Hackers*”, (iv) Hackers patrióticos: son piratas informáticos cuyos motivos principales son ayudar o apoyar a sus propios Estados en un conflicto o guerra en curso en el mundo real, llevando a cabo acciones disruptivas en el ciberespacio dirigidas hacia el enemigo del Estado.
- e). “*Cyberinsiders*”: son actores que tienen acceso legítimo a la computadora y a la red de recursos, incluida la información que reside en los sistemas asociados, pero que son desleales a su empleador, y están dispuestos a traicionarlos por beneficios monetarios u otras razones. El caso más conocido de este tipo de actor es “*Wikileaks*”, en el cual personas al interior de ciertas instituciones sustraen información sensible y la divultan al público.

73 La definición literal es: “A person who gains unauthorized access to computer files or networks in order to further social or political ends.”

- f). Ciberterroristas: son terroristas que usan tecnologías de red y computadoras para llevar a cabo sus ataques y causar miedo público. En tiempos recientes, el ejemplo más ilustrativo es el de los grupos jihadistas, que para aumentar el efecto de sus acciones utilizan las redes sociales para difundir sus videos y propagandas (Thompson, 2014, p. 34), así como ciberataques a páginas institucionales, cual ocurrió con la cadena internacional TV5 Monde en 2015 por parte de ISIS (Fabius, 2015).
- g). Creadores de malware: los creadores de malware pueden verse como una forma de hackers especializados de sombrero negro (*black hat hackers*), que desarrollan software original para fines delictivos o criminales. Usualmente están altamente calificados en programación de computadoras y conocen de métodos para evadir la detección por antivirus comunes, *antispyware* y filtrado de *spam* (Sigholm, 2016, p. 18)
- h). *Cyber Scammers*: las estafas cibernéticas se han convertido en un tema popular para muchas personas en los últimos años. Debido al alto uso de Internet, las estafas cibernéticas y el fraude cibernético han irrumpido en cuentas bancarias, mediante virus e información personal robada. Los ejemplos de estafas cibernéticas incluyen: fraude cibernético, robo de identidad cibernética, recaudación de fondos falsos y virus informáticos. La mayoría de las estafas cibernéticas se envían a través de una cuenta de correo electrónico en la que las víctimas abren un correo electrónico con un virus o un modo engañosos que les permite a los *scammers* acceder a información que utilizan con un detimento patrimonial para la víctima (cyber.laws.com, 2018).
- i). Cibercrimen organizado: la delincuencia organizada en el ciberespacio puede considerarse, en cierto sentido, como el análogo de su contraparte en el mundo real. Sin embargo, la naturaleza sin fronteras y anónima del ciberespacio permite a individuos no asociados en diferentes partes del mundo conectarse y formar redes criminales que comparten un objetivo común. Desde esa perspectiva, hay autores que equiparan el cibercrimen organizado a la otra mafía clásica del estilo “Corleone” (Bradley, 2015). Sin embargo, hay algunas diferencias entre ambos esquemas delincuenciales, las más significativas entre el delito cibernético y su equivalente en el mundo real incluyen el estado poco avanzado de

la aplicación de la ley en materia ciberespacial, los bajos umbrales o barreras para ingresar al “mercado” y el fácil acceso a grandes grupos de potenciales objetivos. Todos estos factores contribuyen a facilitar el trabajo del cibercrimen organizado.

- j). Empresas: las empresas que actúan en el ciberespacio generalmente se consideran entidades respetuosas de la ley. Las transgresiones graves a las leyes pueden dar lugar a sanciones económicas considerables o incluso personales, además de rendición de cuentas para funcionarios clave dentro de la organización. Este hecho es normalmente lo que diferencia a las empresas de un cibersindicato del crimen organizado, ya que ambos comparten los motivos del beneficio económico y el control del mercado. Las empresas que llevan a cabo actos en la guerra cibernetica suelen hacerlo a pedido de un Estado-Nación, ya sea por estar en un contrato con el gobierno o por acciones más autónomas con la bendición del gobierno. Un punto a considerar respecto de este actor es que las agencias de inteligencia también pueden usar como tapadera a empresas como una cubierta para operaciones de ciberespionaje (Sigholm, 2016, p. 21).
- k). Agentes de espionaje cibernetico: si el propósito del ciberespionaje es militar, político o económico, una distinción que puede hacerse entre los agentes de ciberespionaje y otros actores, tales como ciberdelincuentes, es que los primeros actúan legalmente o con la aprobación tácita de un Estado nacional patrocinador, al menos cumpliendo las leyes de ese Estado. Desde cierto punto de vista, el ciberespionaje se considera una parte necesaria de la competencia económica mundial, y el control de las capacidades ciberneticas de los adversarios se considera esencial para seguridad nacional. Aunque los agentes de ciberespionaje están comúnmente asociados con agencias de inteligencia nacionales, unidades militares u organizaciones similares vinculadas a los Estados, los agentes de espionaje cibernetico también pueden actuar de manera autónoma, como entidades deshonestas (Sigholm, 2016, p. 22).
- l). Cibermilicias: una cibermilicia se puede definir como un grupo de voluntarios dispuestos y capaces de utilizar ataques ciberneticos en orden para lograr un objetivo político. Utilizan una comunicación común

canal, como un foro de Internet o un servicio de redes sociales, y tomar medidas para esconder sus verdaderas identidades. Además, se entiende de que los miembros de una cibermilicia no reciben ninguna recompensa monetaria por sus servicios, ni están vinculados por vínculos contractuales.

m). Partidos políticos y cuerpos intermedios de la sociedad civil: para la difusión de sus programas políticos y formas de participación en la sociedad, los partidos políticos son unos actores a considerar en el ciberespacio. También lo son cuerpos intermedios de la sociedad civil, como iglesias, colegios universidades, etc., que a través del ciberespacio pueden llevar sus funciones de conformidad con los desafíos tecnológicos que la sociedad demanda. Las capacitaciones, las modalidades de *e-learning*, entre otras actividades, son parte de la cotidianidad en nuestros días, y cada vez son más frecuentes.

Antes de entrar a tratar el tema de los actores estatales, que es más reducido, se debe tener presente que si cualesquiera de estos sujetos o actores no estatales realizan acciones que afecten el buen y adecuado desarrollo del ciberespacio, se plantea la duda de si esa acción puede considerarse una violación al principio de Derecho Internacional de no intervención en los asuntos internos de un Estado. Aunque no es un tema zanjado completamente, y dadas las características del ciberespacio tal vez nunca se llegue a un criterio cierto, algunos estudiosos tienden a pensar que tratándose de actores no estatales no es aplicable el principio de no intervención (Schmitt y Watts, 2016). Esa perspectiva conlleva serias repercusiones para consolidar una ciberestrategia y para la aplicación de una sanción si queda fuera del espacio jurisdiccional del o de los Estados involucrados que quieren ejercer coacción jurídica.

En cuanto a los actores estatales, describir los múltiples entes que pueden utilizar el ciberespacio depende de la forma de Estado y sistema de Gobierno del Estado que se trate, pero en general hay una tendencia marcada hacia el empleo del ciberespacio por parte de los diversos tipos figuras estatales. Bajo esta premisa hay al menos dos aspectos para resaltar, por una parte, la incidencia del gobierno electrónico (*e-government*) y el nivel de acción o

tipo de involucramiento de los actores estatales en el ciberespacio. El primer tema ha tenido un crecimiento exponencial en muy poco tiempo. Según un Reporte de las Naciones Unidas, en 2003, solo 45 países tenían una plataforma digital única, y solo 33 países proporcionaban transacciones en línea. En 2016, 90 países ahora ofrecen uno o más portales de información pública o servicios en línea, o ambos, y 148 países ofrecen al menos una forma de servicios transaccionales en línea (Organización de las Naciones Unidas, 2016). Bajo esa perspectiva, los actores estatales cada vez serán mayores protagonistas en el ciberespacio, a fin de proporcionar a sus conciudadanos unas mejores condiciones para atender servicios públicos.

En lo relativo al nivel de involucramiento del Estado en el ciberespacio, la gran duda tiene que ver con la figura mítica del Gran Hermano de George Orwell, ¿Hasta dónde puede llegar la privacidad en el ciberespacio sin que el Estado se involucre? Es una interrogante difícil de despejar, más en momentos como los actuales en los cuales las amenazas de grupos radicales, ataques ciberneticos, manipulación de elecciones, entre otras, se manifiestan con tanta virulencia. Este punto debe ser parte de la estrategia de ciberseguridad a nivel estatal y regional, como se verá en líneas posteriores.

Factores, dispositivos y desafíos ciberestratégicos

De los múltiples factores estratégicos que existen, es menester concentrarse en los límites y las fronteras, por razones de la extensión permitida para este trabajo. En efecto, las fronteras y los límites territoriales son unos de los aspectos más críticos en los temas de ciberespacio. ¿Se pueden aplicar los conceptos westfalianos de fronteras al ciberespacio? Nuevamente, se presenta una pregunta de difícil respuesta, pero que, acudiendo al concepto de tres capas del ciberespacio, se puede responder. Respecto de la capa informática o lógica y la social, se está en presencia de una dimensión en que las fronteras que se conocen a nivel estatal se hacen difíciles de plantear, y por lo tanto los temas jurisdiccionales en relaciones transnacionales se hacen verdaderamente difíciles de juzgar, así se tengan identificados plenamente a los autores, como ocurrió en el caso “2014 Sony Hack”, en el cual la compañía Sony fue víctima de un ciberataque por parte de hackers norcoreanos

cuyo fin era evitar que se difundiera la comedia “The Interview”, puesto que hacía quedar en una situación bochornosa a Kim Jong Un (Sullivan, 2016).

En cuanto a la capa física la situación es diferente porque allí hay una territorialización de las infraestructuras físicas que permiten la conexión ciberespacial. En ese orden de ideas, el Estado puede bloquear esa infraestructura para evitar la conexión o terceros pueden atentar contra esa infraestructura para provocar una desconexión. Los casos que pueden exemplificar de manera concreta lo que podría hacer el Estado, tuvieron lugar durante la llamada “Primavera Árabe”, en la que los gobernantes de Egipto, Libia y Siria procedieron a la desconexión de Internet para evitar la comunicación de los disidentes (Cordero Fuertes, 2012). Empero, no todos los Estados del mundo tienen la concentración de poder que tienen o tuvieron Egipto, Libia y Siria, con lo cual la posibilidad de replicar la práctica de la desconexión en situaciones similares depende en buena medida de la estructura del poder político y el nivel de autonomía de las empresas prestadoras de servicios.

El factor territorial, en términos ciberestratégicos, implica serias dificultades para el ejercicio de la jurisdicción de los Estados. No obstante, algunos autores consideran que los principios del Derecho Internacional Consuetudinario pueden suplir los vacíos y evitar la impunidad (Kohl, 2015), el tema de la aplicación jurisdiccional de un Estado a una situación transnacional en el ciberespacio es un desafío para las autoridades estatales. Junto con esta dificultad, si los grupos regionales latinoamericanos quieren plantear una ciberestrategia común, deben considerar los dispositivos estratégicos, de los cuales el más complejo de abordar es la actitud o actitudes estratégicas que se concreta en la pregunta ¿será necesario tener una actitud de ciberseguridad de ataque, de defensa o mixta?

Por supuesto, cualquiera de las actitudes que se tome depende en buena medida de, al menos, dos elementos. Por una parte, de la cultura estratégica

y por otra, de la interpretación de los artículos 2.4¹ y 51² de la Carta de las Naciones Unidas, que es un componente muy ligado a la cultura estratégica. En cuanto al primer factor, cultura estratégica, hay un término clásico que ayuda a entender bastante qué se entiende por este, que fue proclamado en el siglo XIX por el célebre almirante Alfred Thayer Mahan. Según el mencionado autor, los Estados afrontan la cultura estratégica de conformidad con su “carácter nacional” (Mahan, 1918 [1890], p. 50). Más recientemente, otro autor clásico, el también célebre Basil H. Liddell Hart, también hace énfasis en que la cultura estratégica está ligada al estilo en que se conduce la guerra (1942 [1932]). En ese orden de ideas, dada la diversidad de los caracteres nacionales latinoamericanos, plantear un ciberestrategia comunitaria implica una negociación muy profunda.

La manera en que se quiere conducir una ciberestrategia al interior de un Estado es una ardua labor, y lo será mucho más si esta depende de generar el consenso de varios Estados. Lo cierto es que, a partir del segundo elemento, la interpretación de los artículos 2.4 y 51 de la Carta de las Naciones Unidas, debería ayudar a guiar la actitud estratégica, pues en principio el uso o amenaza de la fuerza está prohibida, pero si hay un ataque es permitida la legítima defensa individual o colectiva. La gran duda que queda sin disipar es lo que acontecería frente a ataques de terceros

1 Carta de las Naciones Unidas, artículo 2.4: “Los Miembros de la Organización, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los Propósitos de las Naciones Unidas”

2 Carta de las Naciones Unidas, artículo 51: Ninguna disposición de esta Carta menoscabará el derecho inmanente de legítima defensa, individual o colectiva, en caso de ataque armado contra un Miembro de las Naciones Unidas, hasta tanto que el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias para mantener la paz y la seguridad internacionales. Las medidas tomadas por los Miembros en ejercicio del derecho de legítima defensa serán comunicadas inmediatamente al Consejo de Seguridad, y no afectarán en manera alguna la autoridad y responsabilidad del Consejo conforme a la presente Carta para ejercer en cualquier momento la acción que estime necesaria con el fin de mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales.

particulares que no operan al servicio de un Estado, sino que por un fin privado. En ese evento ¿se debe permanecer únicamente a la defensiva o es válida la ofensiva, valga decir una ciberarma que permita un contrataque? Las experiencias a partir lo acontecido con Stuxnet pueden dar a futuro una respuesta a este interrogante.

Si los factores y dispositivos estratégicos son un verdadero desafío en sí mismos a fin de establecer las posiciones para elaborar una ciberestrategia de seguridad, existen otros desafíos adicionales a considerar. Estos desafíos pueden tomar diferentes formas. Los desastres naturales, los accidentes o el sabotaje pueden afectar a los cables, servidores y redes inalámbricas. Además, los desafíos técnicos pueden ser igualmente perjudiciales, porque el método empleado por un país para bloquear un sitio web puede convertirse en una interrupción de red internacional mucho más grande. La extorsión, el fraude, el robo de identidad y la explotación infantil pueden amenazar la confianza de los usuarios en el comercio en línea, las redes sociales e incluso su seguridad personal. El robo de propiedad intelectual amenaza la competitividad nacional y la innovación que la impulsa. Estos desafíos trascienden las fronteras nacionales; los bajos costos de entrada al ciberespacio y la capacidad de establecer una presencia virtual anónima también pueden conducir a “refugios seguros” para delincuentes, con o sin conocimiento del Estado. Las amenazas de seguridad cibernética incluso pueden poner en peligro la paz y la seguridad internacionales en general, a medida que las formas tradicionales de conflicto se extienden al ciberespacio (Obama, 2011, p.4).

Si bien las catástrofes naturales son difíciles de prever, la ciberdelincuencia es, tal vez, uno de los temas que más pueden ser temidos por la ciudadanía en general. En la actualidad, existen instrumentos para combatir la ciberdelincuencia, el más destacado es el Convenio sobre Ciberdelincuencia, mejor conocido como Convenio de Budapest (Consejo de Europa, 2001), pero el único país latinoamericano que la ha suscrito y ratificado es Chile (Consejo de Europa, s. f.). Lo anterior muestra que Latinoamérica, como región, no tiene como prioridad ni siquiera este aspecto, y cuando se ha preocupado es más a nivel individual de cada Estado.

Propuestas

Basado en los planteamientos anteriores y a título propositivo, como debe ser un *policy paper*, a continuación, se expondrán algunas de las recomendaciones que se deberían tomar en cuenta para empezar el diálogo académico, y ojalá el político también, para que se vayan dando las bases necesarias para un proceso cuyo resultado sea una ciberestrategia a nivel de cada grupo de integración, y por qué no una regional latinoamericana.

1. Las mejores soluciones de ciberseguridad son dinámicas y adaptables, con un impacto mínimo en el rendimiento de la red.
2. Para construir una ciberestrategia se necesita que los Estados garanticen la ciberinfraestructura.
3. Para construir una ciberestrategia se necesita tener en cuenta la cantidad de actores en el ciberespacio y sus diferentes intereses.
4. Para construir una ciberestrategia regional o subregional se necesita que los Estados miembros compartan una cultura estratégica común.
5. Para construir una ciberestrategia se necesitan unos principios que la guíen. En el caso de Estados Unidos, dichos principios son: libertades fundamentales, privacidad y libre tránsito de información (Obama, 2011, p. 5).
6. Para construir una ciberestrategia se necesita determinar unas metas: Estados Unidos tiene una sola, pero con un carácter complejo, a saber: “promover una infraestructura de información y comunicaciones abierta, interoperable, segura y confiable que respalde el comercio y el comercio internacional, fortalezca la seguridad internacional y fomente la libre expresión y la innovación” (Obama, 2011, p. 8). Esto se traduce en la estabilidad de la red, que debe lograrse con un componente técnico, y a su vez un componente normativo. El componente técnico es de tal complejidad que desbordaría las líneas permitidas para este trabajo, pero el elemento normativo, que es más acotado, debe tener unos principios, entre ellos:
 - Protección de las libertades fundamentales: los Estados deben respetar las libertades fundamentales de expresión y asociación, tanto en línea como fuera de ella.

- Respeto de la propiedad: los Estados deben respetar en sus compromisos y en las leyes nacionales los derechos de propiedad intelectual, incluidas las patentes, los secretos comerciales, las marcas comerciales y los derechos de autor.
- Valorar la privacidad: las personas deben estar protegidas de la interferencia arbitraria o ilegal del estado con su privacidad cuando usan Internet.
- Protección contra el crimen: los Estados deben identificar y enjuiciar a los ciberdelincuentes, garantizar que las leyes y prácticas nieguen a los delincuentes refugios seguros y cooperar con las investigaciones penales internacionales de manera oportuna.

Referencias

- Agence Nationale de Sécurité des Systèmes d'Information (ANSSI) (2011). Stratégie de la France pour la Défense et Sécurité des systèmes d'information, Paris.
- Barlow, J. P. (1996). *A Declaration of Independence for Cyberspace*. Recuperado de: <https://www.eff.org/cyberspace-independence>.
- Bogdan, H. (2014). *Histoire de l'Allemagne, de la Germanie à nos jours*. París: Perrin.
- Cristalino, G. (7 de abril de 2013). *Script Kiddie*. Seguridad Informática. Recuperado de: <http://seguridadinformatica4b.blogspot.fr/2013/04/script-kiddie.html>
- Consejo de Europa (2001). Convenio sobre la ciberdelincuencia [Convenio de Budapest]. Consejo de Recuperado de: http://www.oas.org/juridico/english/cyb_pry_convenio.pdf
- Consejo de Europa (s. f.). Chart of signatures and ratifications of Treaty 185. Recuperado de: https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/185/signatures?p_auth=N5eW8BgZ
- Cordero Fuertes, J. (2012). Los regímenes árabes contra Internet durante la 'primavera árabe': los casos de Egipto, Libia y Siria. En M. Requena, *Seguridad y conflictos*:

- una perspectiva multidisciplinar (pp. 367-404). Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado de Investigación sobre la Paz, la Seguridad y la Defensa.
- Cyber.laws.com (2018): Definición de “cyberscammers”. Recuperado de: <https://cyber.laws.com/cyber-law/cyber-scams>.
- Ejército de EE. UU. (2010). Cyberespace operations concept capability plan 2016-2018, TRADOC Pamphlet 525-7-8, Recuperado de: <https://fas.org/irp/doddir/army/pam525-7-8.pdf> [Fecha de acceso: 20-de marzo 2018].
- Fabius, L. (9 de abril de 2015). *TV5 Monde –Ciberataque– Declaración de Laurent Fabius, ministro de asuntos exteriores y desarrollo internacional*. Recuperado de: <https://www.diplomatie.gouv.fr/es/asuntos-globales/diplomacia-cultural/eventos/article/tv5-monde-ciberataque-declaracion>
- Jiménez de Luis, Á. (28 de julio 2017). Facebook apaga una inteligencia artificial que había inventado su propio idioma.
- El Mundo*. Recuperado de: <http://www.elmundo.es/tecnologia/2017/07/28/5979e60646163f5f688b4664.html>
- Gibson, W. (1984). *Neuromancer*. Nueva York: Ace Books.
- Kempf, O. (2012). *Introduction à la Cyberstratégie*. París: Economica.
- Kohl, U. (2015). Jurisdiction in Cyberspace. En N. Tsagourias y R. Buchan (Eds.), *Research Handbook on International Law and Cyberspace* (pp. 30-54). Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.
- Kuehl, D. T. (2009). From Cyberspace to Cyberpower: Defining the Problem. En F. D. Kramer, S. H. Starr y L. K. Wentz, *Cyberpower and National Security*, Washington: National Defense University Press.
- Lidell Hart, B. H. (1942 [1932]). *The British Way in warfare. Adaptability and Mobility*. Nueva York: Penguin.
- Mahan, A. T. (1918 [1890]). *The Influence of Sea Power Upon*

- History, 1660–1783*. Londres: Sampson.
- Malis, C. (2014). *Guerre et Stratégie au XXIe Siècle*. París: Fayard.
- Obama, B. (2011). *International Strategy for Cyberspace, Prosperity, Security, and Openness in a Networked World*. Washington: The White House.
- Organización de Naciones Unidas (2016). *United Nations E-Government Surveys: 2016, E-Government for Sustainable Development*. Recuperado de: <http://workspace.unpan.org/sites/Internet/Documents/UNPAN97453.pdf>
- Orwell, G. (2018 [1950]): *1984*. París: Gallimard.
- Oxford Dictionaries (2018): Término “hacktivist”. Recuperado de: <https://en.oxforddictionaries.com/definition/hacktivist>
- Real Academia Española (2019). Término “ciberespacio”. Diccionario de la Real Academia Española. Recuperado de: <http://dle.rae.es/?id=98Wdd57>
- Sánchez del Pozo, G. (30 de junio de 2017). Anonymous: sus grandes éxitos. *La Voz de Galicia*. Recuperado de: <https://voltaico.lavozdegalicia.es/2017/06/anonymous-ataques-bancos-isis-kkk/>
- Schmitt, M. y Watts, S. (2016). Beyond State-Centrism: International Law and Non-state Actors in Cyberspace. *Journal of Conflict and Security Law*, 21(1), 595-611.
- Sigholm, J. (2016). Non-State Actors in Cyberspace Operations. *Journal of Military Studies*, 4(1), 1-37.
- Sullivan, C. (2016). The 2014 Sony Hack and the Role of International Law. *Journal of National Security Law & Policy*, 8, 437-468.
- Thompson, D. (2014): Djihad 3.0: comme si l’État islamique avait recruté Steve Jobs...”, en Le Djihadisme dans tous ses états. *La Nouvelle Revue Géopolitique*, 126, 33-36.
- Tsagourias, N. (2015). The Legal Status of Cyberspace. En N. Tsagourias y R. Buchan

(Eds.), *Research Handbook on International Law and Cyberspace* (pp. 13-29). Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.

Departamento de Defensa de EE. UU. (2016 [2010]). Department of Defense Dictionary of Military

and Associated Terms. Recuperado de: https://fas.org/irp/doddir/dod/jpi_02.pdf

Wiener, N. (1948). *Cybernetics or Control and Communication in the Animal and the Machine*. Cambridge: The MIT Press.

Sobre los autores

Martha Ardila

Politóloga y Ph. D. en Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Es profesora investigadora, directora grupo de investigación y editora de la revista OASIS, de la Universidad Externado de Colombia. Sus áreas de interés se centran en el estudio de las relaciones internacionales de América Latina, la Política Exterior de Colombia y la seguridad regional. Tiene diversas publicaciones sobre estos temas.

Ana Marleny Bustamante

Doctorado en Ciencia Política sobre la Integración de la Unión Europea y la Comunidad Andina, Magíster Scientiarum en Ciencia Política. Profesora titular e investigadora adscrita al Centro de Estudios de Fronteras e Integración (CEFI) de la ULA. Ha publicado alrededor de 30 artículos en revistas científicas arbitradas e indizadas, más de diez capítulos de libros y ha sido coautora de más de 5 libros sobre sus temas de investigación.

Gisela da Silva Guevara

Profesora investigadora de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones internacionales en la Universidad Externado de Colombia. Desarrolla proyectos de investigación con énfasis en el rol de Brasil en la seguridad regional, así como trabajos en nuevas perspectivas sobre la geopolítica latinoamericana. Tiene estudios de pregrado y posgrado en Historia, Maestría en Estudios de Seguridad e Inteligencia. Ph. D. en Ciencia Política y Relaciones Internacionales, además es autora y editora de varios libros, así como de artículos en revistas especializadas.

Paula Daniela Fernández

Profesora, Licenciada y Doctora en Ciencias Antropológicas. Actualmente es docente e investigadora de la carrera de *Relações Internacionais e Integração* y de la especialización en *Relações Internacionais Contemporâneas* de la *Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA-Brasil)*. Tiene experiencia en las áreas de Relaciones Internacionales, Historia de América Latina, con énfasis en América Central y el Caribe.

Christian Girault

Director de investigación emérito en Centre National de la Recherche Scientifique (Francia –Centre de Recherche et de Documentation sur les Amériques CREDA– IHEAL), París. Estudió geografía y ciencias políticas. Es miembro del Consejo de Maison de l'Amérique Latine - París. Es consultor para el Ministerio Francés de Relaciones Exteriores. Cuenta con publicaciones sobre temas de geografía política y económica y de integración regional comparativa.

Miriam Gomes Saravia

Es profesora investigadora titular del programa de posgrado en Relaciones Internacionales de la Universidad del Estado de Río de Janeiro (UERJ) e investigadora del CNPq/Brasil. Coordina el Laboratorio de Estudios sobre Regionalismo y Política Externa en la UERJ. Desarrolla investigaciones en el área de Relaciones Internacionales, con énfasis en temas de política exterior y regionalismo. Sus principales publicaciones versan sobre política exterior brasileña, integración suramericana y relaciones Unión Europea-América Latina-Brasil.

Carlos Francisco Molina del Pozo

Licenciado en Derecho y en Derecho Comparado; Máster en Dirección y Administración de Empresas, Máster en Altos Estudios

Europeos Comunitarios, Doctor en Derecho y Doctor *Honoris Causa* en Derecho, catedrático de Derecho Administrativo y catedrático Jean Monnet de Derecho Comunitario, profesor titular de Derecho Administrativo, profesor de la Escuela Diplomática de España; y profesor visitante de Derecho Comunitario de distintas universidades. Es autor de más 70 libros.

Andrés Serbin

Antropólogo y Doctor en Ciencias Políticas. Fue profesor titular de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad Central de Venezuela. Actualmente es Presidente Ejecutivo de la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES). Es autor y compilador de más de 40 libros publicados en español y en inglés, y de numerosos artículos en revistas especializadas.

Fernando Villamizar Lamus

Abogado de la Universidad del Rosario, Colombia; Magíster en Derecho de la Empresa de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Es Doctor en Ciencia Política y Sociología de la Universidad Pontificia de Salamanca, España, y director de la carrera de Derecho de la Universidad Bernardo O'Higgins, Chile.

Resúmenes

Resumen general.

Podemos diferenciar diversas Américas Latinas con vulnerabilidades, sensibilidades y desarrollos muy variados. En ellas, el Estado y otros actores no gubernamentales interactúan dependiendo de la apertura del régimen político, así como de las élites económicas y políticas. Países como Estados Unidos, que han ejercido una hegemonía unipolar en la región, atraviesan un debilitamiento y comienzan a ser reemplazados por otros como China o la Unión Europea. Los liderazgos empiezan a ser cuestionados; nuevos candidatos quieren entrar en la contienda, como Venezuela y Colombia, aunque tienden a estar aislados del escenario regional e internacional. En los últimos dos años se han llevado a cabo elecciones presidenciales, regionales y locales que alteran los procesos de integración. La Ola Rosa fue reemplazada por gobiernos neoliberales e incluso se habla de una "derechización" de América Latina. Este cambio marca nuevas tendencias integracionistas y fragmentadoras, y el dilema de si se privilegia lo multilateral o lo bilateral. El papel del Estado soberano y de su misma autonomía es cuestionado; surgen nuevos actores que desarrollan su propia política exterior, muchas veces sin tener en cuenta las estructuras estatales. Esta diplomacia paralela incide en organismos regionales y puede ser tal su poder, que desarrollan acciones internacionales. En esta compilación analizamos aspectos generales que apuntan a una gobernanza, vinculados con temas como democracia, medio ambiente, cooperación y educación, señalando múltiples crisis a nivel global y del orden liberal internacional, que se reflejan en la encrucijada integracionista que atraviesa la región.

PALABRAS CLAVE: *América Latina, geopolítica, integración, región.*

Abstract

We can differentiate diverse Latin Americas with vulnerabilities, sensitivities and very varied developments. In them, the State and other non-governmental actors interact depending on the opening of the political regime, as well as the economic and political elites. Countries, like the United States, which have exercised a unipolar hegemony in the region, undergo a weakening and begin to be replaced by others such as China or the European Union. Leaderships begin to be questioned; new candidates want to enter the race, such as Venezuela and Colombia, although they tend to be isolated from the regional and international scene. The presidential, regional and local elections of the last two years have altered the integration processes. The Pink Wave was replaced by neoliberal governments, and there is talk of a Latin America that tends to the "right". This change marks new integrationist and fragmentary tendencies, and the dilemma of whether multilateral or bilateral is privileged. The role of the sovereign State and its autonomy is questioned; new emerging actors develop their foreign policies, often without regard to state structures. This parallel diplomacy affects regional organizations and their power can develop international actions. In this book we analyze general aspects that point to governance linked to issues such as democracy, environment, cooperation, and education, pointing out multiple crises at the global level and the international liberal order, which are reflected in the integrationist crossroads that crosses the region.

KEYWORDS: *Latin America, geopolitics, integration, region.*

1^a parte

Integración, geopolítica y gobernanza

CAPÍTULO 1

La geopolítica de las integraciones regionales: logros y limitaciones

Christian Girault

Resumen: Este capítulo vincula la integración con la geopolítica. Examina los procesos de integración y sus condicionamientos. Cuestiona qué tipo de región es latinoamérica y suramérica, y qué condicionamientos presenta una Gran Región estructurada. Los estudios geopolíticos son abordados con una variedad de escalas, la local, la regional (subestatal), la nacional-estatal, la internacional y la mundial, las cuales se examinan en este capítulo. Plantea una serie de problemáticas como la de la articulación entre la «Gran Región» y las subregiones; el de la descentralización y de la organización territorial; y el de la carencia de infraestructura. Concluye acerca de los riesgos de la fragmentación latinoamericana.

PALABRAS CLAVES: geopolítica, integración, región, gran región.

Abstract: This chapter links integration with geopolitics. It examines the integration processes and their conditioning. It questions what type of region is Latin America and South America, and what conditions has a structured Greater Region. Geopolitical studies are approached with a variety of scales, the local scale, the regional scale (sub-state), national-state, international, global, which is discussed in the chapter. It raises a series of problems such as the articulation between the «Great Region» and the sub-regions; the decentralization and territorial organization; and the lack of infrastructure. Concludes about the risks of Latin American fragmentation.

KEYWORDS: geopolitics, integration, region, large region.

¿CÓMO CITAR ESTE CAPÍTULO? / HOW TO CITE THIS CHAPTER?

Girault, C. (2019). La geopolítica de las integraciones regionales: logros y limitaciones. En M. Ardila y E. Vieira Posada (Eds.), *Geopolítica y nuevos actores de la integración latinoamericana* (pp. 125-136). Bogotá: Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia.

doi: <https://dx.doi.org/10.16925/9789587601992>

CAPÍTULO 2

Variedad de motivaciones e regionalismos na América Latina (1960-2018)

Miriam Gomes Saraiva

Resumen: En el presente trabajo nos proponemos examinar el tema de la integración educativa en el Mercosur, analizando, de manera puntual, el problema de la revalidación y reconocimiento de títulos universitarios dentro del bloque. Asimismo, estudiaremos el caso específico de la Universidad Federal de Integración Latinoamérica (UNILA), universidad brasileña ubicada en la región trinacional (Argentina, Brasil y Paraguay), que tiene como misión la integración regional. Al respecto, nos interesa problematizar en torno a la revalidación y reconocimientos de los títulos universitarios por parte de esta institución y su seguimiento de las normativas supranacionales, motivo por el cual también abordaremos la propia legislación brasileña.

PALABRAS CLAVE: MERCOSUR, integración educativa, revalidación y reconocimiento de títulos universitarios, UNILA.

Resumo: Neste trabalho, propomos examinar a questão da integração educacional no MERCOSUL, analisando, pontualmente, o problema da revalidação e reconhecimento de títulos universitários dentro do bloco. Além disso, estudaremos o caso específico da Universidade Federal de Integração Latino-americana (UNILA), universidade brasileira localizada na região da tripla fronteira (Argentina, Brasil, Paraguai), que tem como missão a integração regional. Nesse sentido, interessa-nos problematizar em torno à revalidação e o reconhecimento dos títulos universitários por parte desta instituição e o seguimento das normativas supranacionais, motivo pelo qual abordaremos também a própria legislação brasileira.

PALAVRAS-CHAVE: MERCOSUL, integração educativa, revalidação e reconhecimento de títulos universitários, UNILA

¿CÓMO CITAR ESTE CAPÍTULO? / HOW TO CITE THIS CHAPTER?

Gomes Saravia, M. (2019). Variedad de motivaciones e regionalismos na América Latina (1960-2018). En M. Ardila y E. Vieira Posada (Eds.), *Geopolítica y nuevos actores de la integración latinoamericana* (pp. 137-156). Bogotá: Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia.

doi: <https://dx.doi.org/10.16925/9789587601992>

CAPÍTULO 3

Brasil y el interés geopolítico en la Alianza del Pacífico

Gisela da Silva Guevara

Resumen: Comenzando con la declaración del profesor norteamericano Robert Lawrence sobre que "desafortunadamente, América Latina está dividida geopolíticamente en Atlántico y Pacífico. Necesitamos a una América unida. Brasil me parece global, lo cual es bueno, pero necesita relaciones regionales más sólidas" (Lawrence, 2016). En este capítulo, se analizarán los intereses geopolíticos de Brasil en la Alianza del Pacífico (AP). Contrario a los escépticos que consideran que en Brasil la AP se visualiza de forma negativa, sostengo que es esencial ampliar el estudio de los intereses geopolíticos actuales del país sudamericano para reflexionar sobre las perspectivas que representa la AP para el país y sus élites locales. La Alianza del Pacífico permite a los países latinoamericanos, y con más razones para una economía como la de Brasil, una mejor inserción internacional que no pretende descartar. Se analizará, también, la relevancia de la tradición de las escuelas geopolíticas brasileñas, que durante décadas le dieron importancia a que el país aspire a estar entre las grandes potencias a través de medios no bélicos e integracionistas. Finalmente, el acercamiento de Brasil a la Alianza del Pacífico puede significar para el país la consolidación de un aspecto geopolítico que fortalecerá su inserción regional e internacional en la dinámica globalizada de un mundo en constante cambio.

PALABRAS CLAVE: *escuelas geopolíticas brasileñas; Alianza del Pacífico; hegemonía cooperativa; integración suramericana.*

Abstract: Starting with the statement of North American professor Robert Lawrence about: "Unfortunately Latin America is divided geopolitically in Atlantic and Pacific. We need a united America. Brazil seems to me global, which is good, but needs stronger regional relations" (Lawrence, 2016), I shall analyze the geopolitical interests of Brazil in the Pacific Alliance (PA). Contrary to the skeptics who consider that in Brazil the PA is viewed negatively, I argue it is essential to broaden the study of what the current geopolitical interests of the South American country are in it, in order to reflect on the perspectives it represents for the country and its local elites. The PA allows the Latin American countries, and with more reasons to an economy like Brazil's, a better international insertion that the country does not intend to discard. I shall analyze the relevance of the tradition of Brazilian geopolitical schools [we consider more precise the term "Brazilian Geopolitical Schools" than "geopolitical school", because we are not facing a monolithic school of tendencies in this regard], which for decades gave importance to Brazil to aspire to be among the great powers through non-war and integrationist means. Finally, the rapprochement of Brazil to the PA may mean for it the consolidation of a geopolitical aspect that strengthens its regional and international insertion in the globalized dynamics of an ever changing world.

KEYWORDS: *Brazilian Geopolitical Schools; Pacific Alliance; Cooperative Hegemony; South American integration*

¿CÓMO CITAR ESTE CAPÍTULO? / HOW TO CITE THIS CHAPTER?

Da Silva Guevara, G. (2019). Brasil y el interés geopolítico en la Alianza del Pacífico. En M. Ardila y E. Vieira Posada (Eds.), *Geopolítica y nuevos actores de la integración latinoamericana* (pp. 157-171). Bogotá: Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia.

doi: <https://dx.doi.org/10.16925/9789587601992>

CAPÍTULO 4

La gobernanza en crisis: participación ciudadana y déficit democrático en los procesos de regionalización en América Latina

Andrés Serbin

Resumen: América Latina y el Caribe enfrenta un proceso de transición articulado tanto a los cambios en el entorno internacional como a una reconfiguración del mapa político regional y a un agotamiento de los intentos de regionalización y concertación política. A la inopia de la CELAC se suma el manifiesto debilitamiento del ALBA con el agotamiento de la capacidad venezolana de nutrir con recursos petroleros la cooperación que sustenta el esquema bolivariano, y una crisis en curso en UNASUR en la que más de la mitad de sus países miembros han puesto en cuestión el funcionamiento del organismo y amenazan retirarse del mismo. Pese a que la crisis venezolana puede ser el epicentro de esta situación regional y de su impacto sobre la encrucijada por la que atraviesa el regionalismo y la integración regional, no basta con la introspección centrada en la potencial convergencia de Mercosur con la Alianza del Pacífico, la redefinición de las políticas externas de sus miembros a raíz de cambios electorales o el re-diseño de sus vínculos internos para entenderla. Hace falta combinarla con las dinámicas que impone un entorno internacional cambiante. En esta perspectiva, el presente artículo aborda las diferentes facetas de la transformación global y su impacto en la gobernanza global y regional con especial énfasis en el déficit democrático y en la ausencia de una efectiva participación ciudadana en los procesos de regionalización en América Latina y el Caribe.

PALABRAS CLAVES: gobernanza, democracia, regionalización, América Latina, actores no estatales.

Abstract: Latin America and the Caribbean face a process of transition articulated both to changes in the international environment and to a reconfiguration of the regional political map and to an exhaustion of attempts at regionalization and political agreement. To the inopia of the CELAC is added the manifest weakening of the ALBA with the exhaustion of the Venezuelan capacity to nourish with oil resources the cooperation that sustains the Bolivarian scheme, and an ongoing crisis in UNASUR where more than half of its member countries have put in question the functioning of the body and threaten to withdraw from it. Although the Venezuelan crisis may be the epicenter of this regional situation and its impact on the crossroads of regionalism and regional integration, introspection focused on the potential convergence of Mercosur with the Pacific Alliance is not enough. the redefinition of the external policies of its members as a result of electoral changes or the re-design of its internal links to understand it. It is necessary to combine it with the dynamics imposed by a changing international environment. In this perspective, this article addresses the different facets of the global transformation and its impact on global and regional governance, with special emphasis on the democratic deficit and the absence of effective citizen participation in regionalization processes in Latin America and the Caribbean.

KEYWORDS: Governance, Democracy, Regionalization, Latin America, Non-State Actors.

¿CÓMO CITAR ESTE CAPÍTULO? / HOW TO CITE THIS CHAPTER?

Serbin, A. (2019). La gobernanza en crisis: participación ciudadana y déficit democrático en los procesos de regionalización en América Latina. En M. Ardila y E. Vieira Posada (Eds.), *Geopolítica y nuevos actores de la integración latinoamericana* (pp. 173-211). Bogotá: Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia.

doi: <https://dx.doi.org/10.16925/9789587601992>

CAPÍTULO 5

La supranacionalidad e infranacionalidad de la integración regional latinoamericana en el siglo XXI

Ana Marleny Bustamante*

Resumen: La integración regional latinoamericana se ha caracterizado por la debilidad relativa de los actores que deberían adelantarla con el avance y profundidad requeridos. Hay una serie de factores que explican esto, como el tamaño de las economías, la influencia transnacional de capitales y empresas extranjeras, el papel de las fuerzas armadas nacionales, burocracia inefficiente, conflictos nacionales, debilidad relativa del Estado y diferencias en la visión del país y político-ideológicas entre países, entre otros, que inciden en el predominio de lo nacional y de conceptos como la soberanía estatal para limitar las experiencias de integración regional. Es decir, hay limitaciones para adelantarla, siguiendo los procesos típicos de transferencia de poderes a instituciones supra o infranacionales. En este *policy paper* se analiza el papel del Estado y las diferencias en percepciones entre los socios de integración regional y se ejemplifica con el caso de Venezuela.

PALABRAS CLAVE: supranacionalidad, infranacionalidad, gobernanza, gobernanza multinivel, Estado.

Abstract: Regional Integration in Latin America has been characterized by the relative weakness of the actors that should advance it with the appropriate speed and depth. There are a series of factors that explain it, such as the size of the economies, transnational influence of capital and foreign companies, the role of national armed forces, inefficient bureaucracy, national conflicts, the weakness of the State and differences in the vision of the country as well as in politics and ideologies between countries; among others that affect the predominance of national issues and concepts such as national sovereignty. I.e. there are limitations to advance regional integration according to the concepts of supra and infranationality. This paper will analyze the role of the State and the differences in perceptions between regional integration partners and it uses the case of Venezuela as an illustration of the limitations to advance regional integration in Latin America

KEYWORDS: supranationality, infranationality, governance, multilevel governance, State

¿CÓMO CITAR ESTE CAPÍTULO? / HOW TO CITE THIS CHAPTER?

Bustamante. A. M. (2019). La supranacionalidad e infranacionalidad de la integración regional latinoamericana en el siglo XXI. En M. Ardila y E. Vieira Posada (Eds.), *Geopolítica y nuevos actores de la integración latinoamericana* (pp. 213-244). Bogotá: Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia.
doi: <https://dx.doi.org/10.16925/9789587601992>

2^a parte

Integración: nuevos actores, temas y agendas

CAPÍTULO 6

Integración e internacionalización de los gobiernos subnacionales

Martha Ardila

Resumen: A partir de la gobernanza multinivel, este artículo examina la gobernanza local relacionada con la internacionalización de los gobiernos subnacionales (o paradiplomacia), enfatizando en aspectos conceptuales y de la ciudad de Bogotá durante los últimos 8 años. Busca dar respuesta a: ¿qué es la paradiplomacia? ¿Cómo interactúa con los procesos de integración? ¿Cómo se ubica Bogotá y qué características presenta respecto a su internacionalización? ¿Se presenta una articulación con el Ministerio de Relaciones Exteriores? Finalmente, se plantean algunas recomendaciones dirigidas a una reflexión mayor involucrando tanto académicos como tomadores de decisiones.

PALABRAS CLAVE: gobernanza multinivel, diplomacia paralela, diplomacia tradicional, integración, cooperación, paradiplomacia, Bogotá, Comunidad Andina, Mercosur.

Abstract: Based on Multilevel Governance, this article examines Local Governance related to the internationalization of subnational governments (or paradiplomacy), emphasizing conceptual aspects and the city of Bogotá during the last 8 years. The article seeks to answer: what is paradiplomacy? How does it interact with the integration processes? What characteristics presents Bogota regarding its internationalization? Is there an articulation with the Ministry of Foreign Affairs? Finally, there are some recommendations aimed at a greater reflection involving both academics and decision makers.

KEYWORDS: Multilevel governance, parallel diplomacy, traditional diplomacy, integration, cooperation, paradiplomacy, Bogotá, Andean Community, MERCOSUR.

¿CÓMO CITAR ESTE CAPÍTULO? / HOW TO CITE THIS CHAPTER?

Ardila, M. (2019). Integración e internacionalización de los gobiernos subnacionales. En M. Ardila y E. Vieira Posada (Eds.), *Geopolítica y nuevos actores de la integración latinoamericana* (pp. 247-264). Bogotá: Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia.

doi: <https://dx.doi.org/10.16925/9789587601992>

CAPÍTULO 7

Agendas sociales de la integración: el caso de la integración Educativa en el Mercosur

Paula Daniela Fernández

Resumen: En el presente trabajo nos proponemos examinar el tema de la integración educativa en el Mercosur, analizando, de manera puntual, el problema de la revalidación y reconocimiento de títulos universitarios dentro del bloque. Asimismo, estudiaremos el caso específico de la Universidad Federal de Integración Latinoamérica (unila), universidad brasileña ubicada en la región trinacional (Argentina, Brasil y Paraguay), que tiene como misión la integración regional. Al respecto, nos interesa problematizar en torno a la revalidación y reconocimientos de los títulos universitarios por parte de esta institución y su seguimiento de las normativas supranacionales, motivo por el cual también abordaremos la propia legislación brasileña.

PALABRAS CLAVE: Mercosur, integración educativa, revalidación y reconocimiento de títulos universitarios, Universidad Federal de Integración Latinoamérica.

Resumo: No presente trabalho propomos-nos examinar o assunto da integração educativa no MERCOSUL, analisando, de maneira pontual, o problema da revalidação e reconhecimento de diplomas universitários dentro do bloco. Assim mesmo, estudaremos o caso específico da Universidade Federal da Integração Latino-América (unila), universidade brasileira localizada na região trinacional (Argentina, Brasil e Paraguai), que tem como missão a integração regional. Em relação ao assunto, interessa-nos problematizar sobre a revalidação e reconhecimento dos diplomas universitários por parte desta instituição e seu seguimento das normativas supranacionais, motivo pelo qual também examinaremos a própria legislação brasileira.

PALAVRAS CHAVE: Mercosul, integração educativa, revalidação e reconhecimento de diplomas universitários, Universidade Federal da Integração Latino-América.

¿CÓMO CITAR ESTE CAPÍTULO? / HOW TO CITE THIS CHAPTER?

Fernández, P. D. (2019). Agendas sociales de la integración: el caso de la integración educativa en el Mercosur. En M. Ardila y E. Vieira Posada (Eds.), *Geopolítica y nuevos actores de la integración latinoamericana* (pp. 265-288). Bogotá: Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia.

doi: <https://dx.doi.org/10.16925/9789587601992>

CAPÍTULO 8

La lucha contra el cambio climático en el contexto de la política de protección del medio ambiente en la Unión Europea

Carlos Francisco Molina del Pozo*

Resumen: Desde la década de los setenta, la Unión Europea se ha preocupado por el medio ambiente y ha desempeñado un gran papel como actor internacional. La introducción en los Tratados de la política de medio ambiente tuvo lugar con el Acta Única Europea el 1 de julio de 1987. A pesar de ser un actor temprano en la lucha contra todos los problemas que amenazan al medio, es necesaria una mayor implicación de los Estados miembros respecto de las medidas de adaptación que propone la Unión. El hecho de que sea aún una política plasmada en programas no vinculantes dificulta la acción comunitaria.

PALABRAS CLAVE: *Unión Europea, medio ambiente, integración*

Abstract: Since the seventies, the European Union has been concerned about the environment and has played a great role as an international actor. The introduction into the Treaties of the environment policy took place with the Single European Act on July 1, 1987. Despite being an early actor in the fight against all the problems that threaten the environment, it is necessary to involve the Member States more in the adaptation measures proposed by the Union. The fact that it is still a policy embodied in non-binding programs hinders community action.

KEYWORDS: *European Union, environment, integration*

¿CÓMO CITAR ESTE CAPÍTULO? / HOW TO CITE THIS CHAPTER?

Molina del Pozo, C. F. (2019). La lucha contra el cambio climático en el contexto de la política de protección del medio ambiente en la Unión Europea. En M. Ardila y E. Vieira Posada (Eds.), *Geopolítica y nuevos actores de la integración latinoamericana* (pp. 286-309). Bogotá: Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia.
doi: <https://dx.doi.org/10.16925/9789587601992>

CAPÍTULO 9

Integración y ciberespacio

Fernando Villamizar Lamus

Resumen: El presente documento tiene como objetivo empezar la discusión sobre el tema, y analizar qué elementos se requieren para plantear una ciberestrategia en cada sistema de integración. Para estos efectos, se estudiarán las características del ciberespacio, los actores del ciberespacio y los desafíos estratégicos que se deberían considerar a la hora de buscar una ciberestrategia en general, y en particular para los sistemas de integración. Comoquiera que es un tema nuevo en la discusión de la Integración, la metodología que se empleará será fundamentalmente descriptiva, desde un punto de vista normativo.

PALABRAS CLAVE: *ciberespacio, ciberestrategia, integración.*

Abstract: The purpose of this Working Paper is to begin the discussion on the subject, and analyze what elements are required to propose a cyber strategy in each integration system. For these purposes, the characteristics of cyberspace, the actors of cyberspace and the strategic challenges that should be considered when looking for a cyberstrategy in general, and in particular for Integration systems, will be studied. As it is a new topic in the discussion of Integration, the methodology that will be used will be basically descriptive, from a normative point of view.

KEYWORDS: *Cyberspace, Cyberstrategy, Integration.*

¿CÓMO CITAR ESTE CAPÍTULO? / HOW TO CITE THIS CHAPTER?

Villamizar Lamus, F (2019). Integración y ciberespacio. En M. Ardila y E. Vieira Posada (Eds.), *Geopolítica y nuevos actores de la integración latinoamericana* (pp. 311-333). Bogotá: Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia.
doi: <https://dx.doi.org/10.16925/9789587601992>

Este libro se terminó de imprimir y encuadernar en diciembre de 2019, en los talleres de Xpress Estudio Gráfico y Digital S.A.S. Fue publicado por Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia.

Se utilizaron las familias de fuentes tipográficas Garamond Premier pro y Avenir LT, y se imprimió en papel Bond Beige de 70 gramos.



UNIVERSIDAD
COOPERATIVA
DE COLOMBIA



EDICIONES



Peer review



ISBN: 978-958-760-197-8

9789587601978

Podemos diferenciar diversas Américas Latinas con vulnerabilidades, sensibilidades y desarrollos muy variados. En ellas, el Estado y otros actores no gubernamentales interactúan dependiendo de la apertura del régimen político, así como de las élites económicas y políticas. Países como Estados Unidos, que han ejercido una hegemonía unipolar en la región, atraviesan un debilitamiento y comienzan a ser reemplazados por otros como China o la Unión Europea. Los liderazgos, tanto externos como los de la propia región, empiezan a ser cuestionados; y nuevos candidatos quieren entrar en la contienda, como Venezuela y Colombia, aunque tienden a estar aislados del escenario regional e internacional.

Durante los últimos dos años se han llevado a cabo elecciones presidenciales, regionales y locales, las cuales también alteran, directa o indirectamente, los procesos de integración. La Ola Rosa fue reemplazada por gobiernos de corte neoliberal e incluso se habla de una "derechización" de América Latina. Este cambio marca nuevas tendencias integracionistas y fragmentadoras, y el dilema de si se privilegia lo multilateral o lo bilateral. Además, el papel del Estado soberano y de su misma autonomía, es cuestionado; surgen nuevos actores que desarrollan su propia política exterior, muchas veces sin tener en cuenta las estructuras estatales. Esta diplomacia paralela incide en organismos regionales y puede ser tal su poder, que desarrollan acciones internacionales.

En esta compilación (hecha por el Grupo de Reflexión sobre Integración de América Latina) analizamos aspectos generales que apuntan a una gobernanza, vinculados con temas como democracia, medio ambiente, cooperación y educación, entre otros, señalando múltiples crisis a nivel global y del orden liberal internacional, que se reflejan en la encrucijada integracionista que atraviesa la región. Se analizan también estudios de caso en Colombia, Brasil y Venezuela.

Martha Ardila