

América Latina y el Caribe: En una década de incertidumbres

Josette Altmann Borbón
Francisco Rojas Aravena
Editores

Carlos Malamud
Rebeca Grynspan
Alicia Bárcena
Enrique García
Vinicio Cerezo
Ernesto Samper
Iván Ogando
Mónica Xavier Yelpo



Universidad
para la Paz



FLACSO
SECRETARÍA
GENERAL

América Latina y el Caribe: En una década de incertidumbres

Josette Altmann Borbón – Francisco Rojas Aravena
Editores



Universidad
para la Paz



FLACSO
SECRETARÍA
GENERAL

FLACSO Secretaría General
www.flacso.com
Josette Altmann Borbón, Secretaria General



Universidad para la Paz
www.upeace.com
Francisco Rojas Aravena, Rector



ISBN 978-9930-542-10-1

Digitalizado en San José, Costa Rica por PDigital S.A.
impresion@pdigitalcr.com

Noviembre, 2018.

Las opiniones que se presentan en este libro, así como los análisis e interpretaciones que en él se contienen, son de responsabilidad exclusiva de sus autores (as) y no reflejan necesariamente los puntos de vista de FLACSO, ni de la UPAZ y las instituciones a las cuales se encuentren vinculados (as).

América Latina y el Caribe: En una década de incertidumbres

Presentación	
Josette Altmann Borbón – Francisco Rojas Aravena	5
Introducción	
¿Repensar el multilateralismo regional?	
Josette Altmann Borbón – Francisco Rojas Aravena	11
Los retos y oportunidades de América Latina y el Caribe en el nuevo orden internacional	
Carlos Malamud.....	27
El espacio iberoamericano en un contexto de nuevos regionalismos	
Rebeca Grynspan	61
Los desafíos de la CEPAL en América Latina y el Caribe	
Alicia Bárcena	89
América Latina en la economía internacional: Desafíos regionales	
Enrique García	119
América Latina: Desafíos de la gobernabilidad democrática en tiempos de incertidumbre	
Josette Altmann Borbón	143
Incertidumbres globales: Impactos en los procesos de integración latinoamericanos	
Francisco Rojas Aravena	171
El papel del SICA en Centroamérica	
Vinicio Cerezo.....	191
La vigencia de la UNASUR como mecanismo de integración	
Ernesto Samper.....	215
El Estado de la Integración en el Caribe Insular	
Iván Ogando	227
Los retos del Uruguay y el MERCOSUR en la integración latinoamericana	
Mónica Xavier Yelpe	261
Referencia de autores	277

Presentación

Las transformaciones en el sistema internacional son profundas y sobrevienen con inusitada rapidez. Las decisiones que toman las principales potencias están generando un clima de tensión en el ámbito económico-comercial con implicaciones en la esfera geoeconómica. Las guerras comerciales están amenazando la recién alcanzada estabilidad financiera y económica global. Las decisiones en el espacio político estratégico tienen una incidencia cada vez mayor en el rearme y la inestabilidad militar. Junto con ello, graves y violentos conflictos civiles se manifiestan en Oriente Medio, en la Península Arábiga, en África y en otras regiones. Parecería que la Guerra Fría está de regreso. Quizá la única buena noticia es el espacio de diálogo diplomático que se ha abierto entre ambas Coreas y el des-escalamiento de las tensiones entre Estados Unidos y Corea del Norte. En América Latina y el Caribe, la crisis de Nicaragua y, en especial la crisis de Venezuela, están generando tensiones nacionales con un peligroso impacto humanitario. Estas situaciones han quebrado los esfuerzos de concertación regional y las posibilidades de fortalecer la institucionalidad de la integración. El sistema internacional se encuentra en medio de una profunda crisis del multilateralismo que también se expresa en el ámbito latinoamericano y caribeño. Lo que caracteriza la actual década son profundas incertidumbres que se reconocen en el ámbito político, económico, social y cultural, que impactan los distintos procesos globales, regionales y nacionales.

América Latina y el Caribe se encuentran en medio de significativos cambios en lo político, lo económico, la seguridad, la demografía y otros. Estas mutaciones se manifiestan en forma simultánea y paralela y contribuyen a reafirmar una percepción de incertidumbre global. Los clivajes se expresan de manera profunda en el impacto sobre las inequidades y la pobreza, la cual se ha incrementado

en los últimos dos años y afecta de manera principal a las clases medias más vulnerables. La recesión económica en Venezuela, con la caída del producto bruto en cifras superiores a dos dígitos y con una inflación que puede llegar a los seis dígitos, está generando una crisis humanitaria nunca vista en la región. A su vez las erróneas políticas fiscales están provocando a una “rebelión” de la ciudadanía respecto al pago de sus impuestos, lo que agrava las dificultades de los Estados para cumplir con sus responsabilidades sobre los bienes públicos que deben promover. En el ámbito cultural las redes sociales han facilitado la comunicación y la información entre los ciudadanos, tanto a nivel nacional como global. También han producido fracturas y vulnerabilidades por el incremento de la difusión de noticias falsas/*fake news*. Sin embargo, el efecto más importante ha sido ubicar la corrupción en un nivel prioritario de la agenda. Las y los latinoamericanos se están revelando contra la impunidad y la corrupción tanto de los gobiernos, de las empresas, de los partidos políticos, e incluso en ámbitos académicos, así como de toda entidad que carezca de transparencia.

Las sociedades latinoamericanas y caribeñas son impactadas por nuevos fenómenos como son los procesos de crecimiento de las ciudades. La región hoy es urbana. Es en las ciudades donde se expresan con fuerza los nuevos fenómenos de la migración y con ellos procesos paralelos de xenofobia, discriminación y de violencia. Los cambios demográficos muestran diferencias importantes entre los distintos países, donde algunos de ellos aún poseen el bono demográfico y en otros la población envejece rápidamente.

En el ámbito político, el clivaje más significativo es la pérdida de respaldo a la democracia. Las y los latinoamericanos destacan que la democracia no ha dado los resultados esperados en el bienestar y satisfacción de las nuevas necesidades y demandas. De allí que el apoyo al sistema democrático sea reducido de manera sustancial en el último quinquenio. Los temas de seguridad impactan al conjunto de la región. A la vez que América Latina es la región más inequitativa del planeta, también es la región más violenta del mundo. Los homicidios en muchos lugares alcanzan cifras equivalentes o mayores a guerras internacionales o conflictos

civiles profundos. En toda la región el crimen organizado se han transformado en una amenaza sustancial para la región.

Estas profundas mutaciones y clivajes en América Latina y el Caribe, conjuntamente con la polarización al interior de muchas sociedades y en el contexto político regional, han producido un quiebre en y de las instituciones de concertación, cooperación política e integración regional. El “derecho a veto” fundado en esta polarización terminó por liquidar un importante esfuerzo regional de cooperación como lo fue la Unión de Naciones Suramericanas - UNASUR. Esto también tiene en una situación de debilidad y vulnerabilidad compleja a la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños - CELAC.

Los procesos de integración regional buscan constituirse en un instrumento esencial para enfrentar el nuevo contexto internacional generado por los procesos de globalización e interdependencia. Sin embargo no lograron avanzar de manera adecuada en el período de mayor crecimiento económico y comercial de la región. Cuando la incertidumbre es lo que caracteriza en la actualidad a los sistemas globales, regionales y nacionales, ubica los procesos de integración y concertación en una situación de gran debilidad, lo cual inhibe la capacidad de acción de éstos en el sistema internacional. Esto imposibilita desarrollar reglas que profundicen las oportunidades de la región para contribuir a un multilateralismo efectivo y para un desarrollo sostenible. Las convergencias se han transformado en divergencias. La concertación en rupturas políticas y tensiones. Las inercias profundizan el unilateralismo y le restan legitimidad a la acción colectiva. América Latina en su conjunto está ausente de los grandes acontecimientos globales. Y la reconstrucción de los consensos fundamentales no parece estar cercana.

Este libro *América Latina y el Caribe: En una década de incertidumbres*, posee gran importancia tanto por los análisis que aquí se contienen, como en particular por la significación y relevancia de los autores que fueron invitados, por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – FLACSO y la Universidad para la Paz de las Naciones Unidas – UPAZ, para reflexionar sobre las instituciones de integración en las cuales ellos tienen un liderazgo.

Es este el caso de los más altos directivos de la Secretaría General Iberoamericana - SEGIB; la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Económica de América Latina y el Caribe de Naciones Unidas – CEPAL; de la Secretaría Ejecutiva de la Red Iberoamericana de Estudios Internacionales – RIBEI; del Banco de Desarrollo de América Latina – BDAL/CAF; de la Secretaría General del Sistema de Integración Centroamericana – SICA; de la Secretaría Ejecutiva de la Unión de Naciones Suramericana – UNASUR; así como visiones desde el Caribe y el MERCOSUR. También con contribuciones propias de la Secretaría General de FLACSO y de la Rectoría de la Universidad para la Paz.

El conjunto de estudios, análisis y visiones reflejan el actual momento histórico y las dificultades de la concertación regional, así como las oportunidades que aún están presentes. En todos los casos se destaca la necesidad de un mejor conocimiento y el establecimiento de normas claras y específicas para evitar bloqueos en la concertación y cooperación política y económica regionales. Ello puede augurar mejores posibilidades para refundar sobre nuevas bases y nuevas proyecciones los procesos de diálogo, concertación y cooperación en la región. A su vez establecer formas de alerta temprana, perspectivas de mediación y prevención que posibiliten acciones anticipatorias, lo que puede augurar y acortar los tiempos para restablecer el diálogo efectivo en el conjunto de la región latinoamericana y caribeña.

La FLACSO y la UPAZ son dos entidades académicas de carácter internacional. La primera con un mandato regional efectivo para América Latina y el Caribe y la segunda con un mandato global. Ambas instituciones buscan desarrollar una mirada crítica sobre los procesos de carácter multilateral y los desarrollos económicos, sociales y políticos. Ambas instituciones promueven la cooperación internacional, el multilateralismo y la defensa de la democracia y los derechos humanos. Sobre la base de los lazos de cooperación de estas dos entidades cuyas sedes centrales se encuentran en Costa Rica, se diseñó este libro que muestra las tendencias actuales de los procesos regionales, ibero y latinoamericanos sobre la institucionalidad de concertación y cooperación política, económica,

social y cultural en esta parte del mundo, en un contexto de altas incertidumbres como las que se describen a lo largo de los análisis que la obra provee.

San José, Noviembre 2018

Dra. Josette Altmann Borbón
Secretaria General FLACSO

Dr. Francisco Rojas Aravena
Rector UPAZ

Introducción

¿Repensar el multilateralismo regional?

Los mecanismos de concertación política en América Latina y el Caribe están en un período de mínimos históricos, enmarcados en la crisis del multilateralismo. El nuevo contexto internacional se presenta lleno de incertidumbres. La falta de certeza, la ausencia de perspectivas claras sobre los desarrollos y las acciones de los actores y su proyección futura generan contextos de incertezas, de dudas, sobre cómo enfrentar una situación internacional compleja, en un contexto de profundos cambios en las relaciones de poder e importantes ajustes en los procesos de globalización. Los conflictos y las crisis complejas exigen mejores análisis, construcción de visiones compartidas y acciones anticipatorias. Estas brindan mejores oportunidades a la prevención, como lo destaca el Secretario General de Naciones Unidas, Antonio Guterres.

Necesitamos repensar el multilateralismo. Este debe reconstituirse. La situación global demanda una nueva institucionalidad global para generar capacidades de gobernabilidad planetaria. Esto, dado que las instituciones surgidas después de la Segunda Guerra Mundial están tensionadas, sin capacidad de acción efectiva para producir los cambios que demandan las nuevas relaciones de poder globales, regionales y las crisis generadas por los diversos fenómenos transnacionales. Las nuevas entidades creadas como el G-20 no han logrado resolver los temas urgentes de la agenda internacional. Tienen significativos problemas de representación y legitimidad, frente a los casi 200 estados que conforman el sistema internacional. Adicionalmente, se manifiestan diferencias y dificultades de representación regionales. Las organizaciones regionales se encuentran debilitadas y por lo tanto, no existen diseños compartidos sobre cuál debería ser la nueva arquitectura internacional. Esto es fundamental para poder responder a las contradicciones que plantea la falta de certezas del mundo actual.

Desarrollar, afirmar y reforzar el Estado de Derecho es esencial. La actuación del Estado para aplicar el imperio de la ley es un aspecto fundamental sobre el cual se requiere trabajar en los más diversos ámbitos del accionar estatal. El Estado debe tener presencia nacional efectiva. El Estado de Derecho es preciso que se generen las condiciones para un mejor acceso a los derechos de las y los ciudadanos, que incluye un acceso amplio a la justicia como garantía de la igualdad ciudadana. Lo anterior significa que una tarea fundante del Estado es el control nacional del territorio junto con el monopolio de la violencia. Para ello se requiere crear instituciones eficaces, que se hagan responsables de promover los derechos y que generen la inclusión en todos los niveles. Es fundamental el desarrollo del Estado de Derecho como base esencial para el desarrollo de sociedades democráticas, que coloquen la convivencia democrática en un lugar central. Tres premisas son esenciales: la política sí importa. Es en el ámbito político donde se definen las acciones del Estado. La seguridad preocupa. Esta es hoy uno de los temas de mayor inquietud y demanda de la ciudadanía. La violencia impide el desarrollo. En contextos de violencia todos los costos de transacción se incrementan. Las acciones que posibilitan el desarrollo se contraen y con ello se reducen las oportunidades de progreso de la sociedad.

En el contexto actual de interdependencia global es necesario visualizar, generar plataformas operativas para que el vínculo entre Paz y seguridad, Desarrollo y Derechos Humanos – que se refuerzan mutuamente – puedan transformarse en acciones específicas que contribuyan al desescalamiento de tensiones domésticas, regionales e internacionales.

El contexto internacional muestra que no hay ningún actor con poder para enfrentar los grandes retos, riesgos y amenazas globales que generan la globalización de allí que solo la cooperación entre los diferentes actores puede generar mejores oportunidades de éxito. La región Latinoamericana y Caribeña muestran en la actualidad un gran déficit en las capacidades de converger en cursos de acción cooperativos sobre los grandes temas de la agenda global y regional.

El libro *América Latina y el Caribe: En una década de incertidumbres* realiza un análisis profundo de la situación regional y los impactos sobre los diferentes procesos de concertación e integración. Los capítulos debaten y estudian temas tales como los espacios para la cooperación y el conflicto, al abordar los mecanismos de concertación política, económica y social. De qué forma los marcos decisorios están constreñidos por coyunturas y tendencias regionales y globales. Estas impactan de forma determinante los procesos electorales y definen el mapa político de la región. Según los clivajes de estos mapas las naciones latinoamericanas escogen relacionarse a través de coaliciones o de antagonismos, que a su vez establecen los condicionamientos para avanzar en una determinada dirección.

Las naciones cooperan producto de oportunidades y circunstancias que a la vez son definidas por los contextos globales, regionales y nacionales, además de eventos fortuitos. Las elites visualizan oportunidades o restricciones a partir de las cuales deciden cooperar o enfrentar las posiciones de otros actores. La percepción de los intereses propios tiende a tener la primacía, en un marco de una visión de intereses más globales, en los que deberían primar los *bienes públicos* globales y regionales, aunque ello no siempre es así. Según sean las decisiones y los cursos de acción se generará una concatenación de fuerzas y circunstancias donde se fortalecen o debilitan las relaciones de cooperación, los valores y los principios compartidos por los diferentes actores. La coincidencia de intereses básicos posibilita y facilita el establecimiento de mecanismos de concertación y coordinación de políticas. Por el contrario, las diferencias de percepciones y la forma opuesta o de no aceptación como se explicitan los intereses de los “otros” dificulta los procesos de convergencia y debilita las oportunidades de cooperación. Más aun en algunos casos puede boquearlos completamente, por medio de recurso del “veto”, en los procesos decisorios multilaterales, en especial en aquellos casos que no poseen mecanismos de resolución de disputas efectivos. O cuando uno o más actores ubican la discrepancia como un “*juego de suma 0*”. Esta es la situación que se explicita en el caso de UNASUR y que también afecta a CELAC.

Los cambios en el mapa político de América Latina a partir de un intenso ciclo electoral para el trienio 2017-2019 con un total de 14 elecciones presidenciales, han producido nuevas alianzas que aún no terminan de decantarse en miradas más amplias de carácter geopolíticas y geoeconómicas. Las diferencias y contenciosos nuevos y del pasado han reaparecido afectando de manera fundamental las posibilidades y oportunidades para establecer “una sola voz” de la región en su conjunto, ante la comunidad internacional. Con ello América Latina y el Caribe pierden peso estratégico y le resta fuerza en el sistema mundial, en un contexto de grandes incertidumbres y falta de certezas.

Los análisis y recomendaciones de este libro ***América Latina y el Caribe: En una década de incertidumbres*** coinciden en que la reemergencia de conflictos nacionales, sociales, fronterizos y otros, generan la emergencia de visiones contrapuestas, de inseguridades y de una atmosfera de conflictividad. De allí que se reafirme la necesidad de fomentar relaciones basadas en la cooperación para el desarrollo y en la concertación política, para incidir en los viejos y nuevos contenciosos desde una perspectiva asociada. Esta forma de percibir como resolver la conflictividad permite cambiar la atmosfera no solo para enfrentar estos sino también y de manera importante como enfrentar las incertidumbres e inseguridades del sistema internacional. El cambio de perspectiva, de clima que brinda oportunidades para una mejor cooperación regional y para avanzar hacia un diseño estratégico asociativo capaz de incidir en el sistema regional en su conjunto y desde allí en un sistema global cada vez más competitivo y complejo, en especial por el creciente peso de las *guerras comerciales* con alto impacto en la estabilidad económico-financiera globales y su derrame a la conflictividad política. Construir una mirada compartida y una sola voz requiere de importantes grados de voluntad política, que definan a la concertación, la cooperación y la asociación como objetivos centrales y prioritarios para la región, impulsados desde cada uno de los países y sobre la base de la construcción de *políticas de estado* efectivas.

América Latina y el Caribe, al igual que las otras regiones del planeta, para lograr un derrotero hacia el desarrollo sostenible, requieren cumplir con las grandes metas de la *Agenda 2030*. Ello exige avanzar en la estabilidad y plantearse como meta fortalecer los mecanismos multilaterales, partiendo por los de carácter subregionales y regionales. Lo anterior demanda hacer una valoración de los principales mecanismos de concertación del último cuarto de siglo; analizar cuáles de ellos se han institucionalizado; el tipo de acuerdos que se establecen; y en qué se diferencian estos mecanismos. ***América Latina y el Caribe: En una década de incertidumbres*** posibilita una mirada comprehensiva sobre los diversos mecanismos que se han establecido.

De manera coincidente los líderes democráticos de la región han señalado la necesidad de concertar para generar mayor estabilidad, crecimiento económico con equidad, y fortalecer los procesos de integración regional a través de nuevas opciones que, desde la lógica del “nuevo regionalismo” latinoamericano, además de contar con una agenda económica, contribuya al fortalecimiento de la gobernabilidad democrática, la participación ciudadana y la seguridad regional como un “bien público”, en la búsqueda de generar oportunidades para el mayor número de latinoamericanos.

En la actualidad los procesos de integración se expresan de manera más dinámica en acuerdos subregionales y bilaterales. Los procesos de concertación están en el marasmo. Los retrocesos son evidentes. Las grandes aspiraciones expresadas a inicios de la década de los noventa con el ALCA fracasaron. Así también, en algunos casos, han ocurrido alteraciones que han fragmentado los esquemas de integración, como fue la salida de Venezuela de la CAN. Los conflictos bilaterales han complicado aún más el panorama de la integración. Las tensiones políticas domésticas han incidido de una forma directa en la concertación política regional. La polarización también ha llegado a las relaciones subregionales y regionales. Por todo lo anterior, se hace necesario entonces, analizar fortalezas y debilidades en la capacidad de concertación de los principales actores de la región, principalmente los Estados. No solo esto, en el contexto actual, es esencial repensar proyectos extra-regionales en

los cuales la región está involucrada; como el Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (en inglés: Trans-Pacific Partnership, TPP), las nuevas dificultades para avanzar en Acuerdos de Asociación con la Unión Europea, en especial en momentos en que esta última sufre una convulsión interna que amenaza con la pérdida de consenso y visión sobre lo que constituye esencia de la comunidad europea.

Urge, entonces, responder desde la región a ciertas preguntas: ¿Cómo enfrentar las amenazas globales como el cambio climático?, ¿Qué respuesta concertada regional se establece frente al crimen organizado y al narcotráfico?, ¿Cuáles son las formas de complementación y resolución de conflictos entre las instituciones del ámbito político? y ¿Cuál es el grado de compromiso existente en el cumplimiento de las disciplinas económicas establecidas?

Las políticas de cooperación también atraviesan por un proceso de cambio tanto en las ideas como en la práctica, dirigidas a mejorar las estrategias e instituciones de los países en desarrollo, y orientadas al cumplimiento de la *Agenda 2030 y los Objetivos del Desarrollo Sostenible* como son el cambio climático, la reducción de la pobreza y el desarrollo económico-social. A pesar de que existen consensos en dichos objetivos, la cooperación igualmente apunta a establecer una agenda del desarrollo basada en acuerdos dirigidos a la apertura comercial, la reducción de deuda y el acceso a las nuevas tecnologías. Cabe reflexionar, entonces, si la cooperación ayuda a la concertación o, por el contrario, la dificulta. ¿En qué contextos prima una u otra?, ¿En qué áreas la concertación en cooperación ha demostrado tener más posibilidades de lograr el éxito? El camino para avanzar frente a las amenazas globales es promover más y mejor multilateralismo, sobre la base del cumplimiento de la *Agenda 2030*. Ese es el programa mundial para alcanzar la paz y la seguridad, el desarrollo sostenible y la protección de los derechos humanos, a la vez que se cuida al planeta.

La región no posee una visión compartida sobre cómo enfrentar los ilícitos internacionales, en particular los referidos a la narco actividad. No obstante, existe un consenso en el fracaso de las políticas desarrolladas para enfrentar el tema. Las opciones de despenalización de la marihuana han tenido algún avance, pero no

respecto a drogas “duras”. Los temas de erradicación fumigaciones, intercepción y otros no poseen consenso. Tampoco existe un trabajo de diálogo sistemático entre los países con mayores tasas de consumidores, a los que se van incorporando rápidamente varios países de la región.

Los mecanismos de concertación posibilitaron avances en la limitación de los contenciosos bilaterales. Se evitó su escalamiento. Se encontraron fórmulas de resolución, en la mayoría de los casos. Sin embargo, cuando se polarizaron las tensiones domésticas y se utilizó el tensionar las relaciones bilaterales, se escalaron los conflictos y se bloquearon los mecanismos bi y multilaterales de concertación política. La coyuntura muestra el empantanamiento y evidencia la debilidad o ausencia de mecanismos efectivos de prevención y de resolución de contenciosos.

En las relaciones económicas, en particular las comerciales, siguen siendo espacios de desacuerdos con avances bastante limitados que reflejan la divergencia de intereses y las asimetrías económicas y sociales tanto a lo interno, como entre los países latinoamericanos. El intercambio intrarregional, en vez de crecer, decrece. Ello ha traído, como consecuencia, la necesidad de efectuar esfuerzos significativos para respaldar los procesos de negociación regional en los temas comerciales y económicos. No obstante, los avances han sido mínimos y no logran el empuje para hacer avanzar la complementación, como base de la integración económica.

La región muestra resultados ambivalentes en el fragmentado camino de la integración y la concertación en áreas claves. La concertación política latinoamericana ha demostrado que posee una mayor fortaleza cuando de defender la paz se trata. Ahí ha logrado éxitos esenciales. También en mantener a la región como una zona libre de armas de destrucción masiva. No obstante, la institucionalidad, aún en este campo, es frágil. En el área económica comercial los avances regionales son marginales. Y los mayores déficits se evidencian en el ámbito de la gobernabilidad democrática. En esta área los retrocesos son más que evidentes y ellos han repercutido en la parálisis de los mecanismos de concertación y diálogo hemisféricos, regional y subregionales.

América Latina y el Caribe: En una década de incertidumbres contribuirá a reconocer los mecanismos de concertación y cooperación existentes y a analizar sus debilidades y potenciales alcances. Todo ello permitirá mirar las mejores opciones para la concertación, la cooperación y asociación regional. Como superar sus obstáculos actuales y cómo fortalecerla en un mundo plagado de incertidumbres. Las respuestas positivas permitirían que las oportunidades de la región de alcanzar una mejor inserción internacional aumenten. Para ello, es condición esencial superar las falencias del proceso, efectivizando las percepciones comunes en acciones concertadas, por medio de una efectiva voluntad política, que permitan a la región un posicionamiento no marginal en la agenda global, sobre la base de *una sola voz*, en temas esenciales de la agenda internacional.

El libro cuenta con una presentación y una introducción de los editores y está estructurado por diez capítulos que fueron desarrollados por las más altas autoridades de los organismos y entidades de concertación política y/o asociación económica, así como por reconocidos especialistas en materia de integración regional. Los análisis y estudios permiten una mirada comprehensiva de la coyuntura por la que atraviesan estos procesos, así como las oportunidades y los recursos para superar las dificultades actuales. Los distintos capítulos muestran diversas tendencias que inciden en la coyuntura actual y afectan tanto el mapa político regional que emerge de los procesos electorales – que culminaran con la elección de Brasil en octubre 2018 – como sobre los procesos de concertación política, compactación comercial e integración económica.

Carlos Malamud, Secretario Ejecutivo de RIBEI e investigador *senior* del Instituto El Cano de España, en su capítulo, ***América Latina y el Caribe en el nuevo contexto internacional***, destaca que América Latina y el Caribe se encuentran actualmente en una situación de significativa vulnerabilidad ante los cambios que están gestándose en el mundo. La llegada al poder de Donald Trump en los Estados Unidos, el debilitamiento del proyecto comunitario en Europa, el ascenso de liderazgos autoritarios y personalistas en el mundo, junto con un creciente cuestionamiento del modelo de

globalización, hasta el día de hoy imperante, son expresiones de un orden mundial en transformación. Ante esta transformación, Latinoamérica y el Caribe muestran una pérdida de presencia mundial, tanto económica, con la caída de los precios de las *commodities*, como diplomática, como estratégica. Esta situación se empeora ante la creciente incertidumbre alrededor de los proyectos de integración regionales. Destaca que América Latina y el Caribe pueden convertir esta situación en una oportunidad histórica, promoviendo la inserción internacional de la región, por medio de un acuerdo de libre comercio regional, el cual incorpore a todos los Estados, al tiempo que aprovecha las oportunidades creadas a partir de la llamada Revolución Digital.

Rebeca Grynspan, Secretaria General Iberoamericana, hace una reflexión en el capítulo ***El espacio iberoamericano en un contexto de nuevos regionalismos***, sobre como el orden internacional se caracteriza hoy por la incertidumbre y la volatilidad. El mundo asiste a una profunda transformación impulsada, entre otros factores, por las grandes transferencias de poder, el surgimiento de nuevos actores y el impacto de la libre circulación de bienes y capitales a una escala nunca conocida. Al mismo tiempo, destaca que nos encontramos inmersos en una revolución tecnológica que anuncia cambios radicales en la sociedad, la economía y el trabajo. Ninguna potencia tiene hoy la capacidad o el poder de influencia para dictar las normas y mecanismos de un nuevo orden global y, sin embargo, muchos y diferentes actores sí tienen el poder de veto, formal o informal, en la reconfiguración de nuevas dinámicas en las relaciones internacionales. Frente a estos desarrollos, plantea preguntas significativas: ¿Hacia qué tipo de mundo nos dirigimos?, ¿Avanzará el orden global hacia un escenario más multilateral, con mayor integración, coordinación y cooperación entre los países o derivará, en cambio, hacia un orden multipolar, más fragmentado y confrontado?, ¿Qué rol juegan las instituciones globales, regionales y subregionales en determinar la dirección del cambio?, ¿Y qué papel quiere, y puede, desempeñar en ese proceso el espacio iberoamericano? Estas interrogantes abordan, analizan, y destacan un breve repaso del debate sobre la globalización y sus principales desafíos. Exploran el papel de los llamados nuevos regionalismos

como parte inherente de dicho proceso de globalización y finalmente, examinan la aportación del espacio iberoamericano en la búsqueda de soluciones a los desafíos compartidos.

A lo largo de su historia la CEPAL ha analizado las grandes tendencias económicas de la región y ha propuesto políticas para superar los déficits en la producción y en la inserción en las tendencias de la economía global. El capítulo de Alicia Bárcena, Secretaria Ejecutiva de CEPAL, *Los desafíos de la CEPAL en América Latina y el Caribe: Una reflexión desde su historia y su presente*, aborda los retos que enfrentará esta institución en los años venideros. Mediante una revisión sumaria de la evolución histórica de su pensamiento, de sus contribuciones más recientes sobre el desarrollo con enfoques de derechos, y considerando los factores que configuran los contextos económicos mundiales y regionales vigentes, con señales proteccionistas que parecen revertir peligrosamente las tendencias de la hiperglobalización, la autora plantea la promoción del multilateralismo y de la cooperación internacional como los desafíos más importante que deberá enfrentar la CEPAL mediante la implementación de la Agenda 2030 y el logro de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y considerando también el proceso en curso de reformas del Sistema de Naciones Unidas.

En el capítulo América Latina ante los desafíos de la nueva época, se expresa el pensamiento de Enrique García, exPresidente de la CAF. Destaca el propósito de analizar las razones por las cuales América Latina, que durante la mayor parte del siglo veinte ha sido la región del mundo en desarrollo más próspera, no ha logrado salir de la famosa trampa de los países de ingresos medios y, más aún, ha perdido importancia relativa en relación con otras regiones del mundo emergente. En este contexto, se hace una pregunta clave: ¿Cuáles son posibles caminos por seguir para lograr en el futuro un desarrollo integral, que a la vez que sea estable, eficiente, incluyente y ambientalmente sostenible? Destaca la necesidad fundamental de asegurar que dicho proceso se realice dentro de un marco institucional democrático revitalizado.

Por su parte Josette Altmann Borbón, Secretaria General de FLACSO, en su capítulo ***América Latina: Desafíos de la gobernabilidad democrática en tiempos de incertidumbre***, señala que la gobernabilidad se entiende como una articulación de intereses. Es política, no técnica. Es gestión de conflictos, que se centra en asuntos de eficiencia institucional del Estado. También en la relación que existe entre la satisfacción de necesidades de la población, la construcción de ciudadanas y ciudadanos como sujetos de derecho y la relación de éstos con el sistema político. En los últimos 20 años América Latina vivió un crecimiento económico, que no se tradujo en progreso para todos. Esto ha provocado que exista un creciente descontento con la clase política e incluso con el sistema democrático, producto de años de rezago en derechos económicos, sociales y culturales de grandes mayorías. En la actualidad la región se encuentra en una etapa de fragmentación política, de gran debilidad de los procesos de integración, de creciente descontento con la democracia, con poca diversificación y con bajo crecimiento económico. Señala que estas fracturas y polarizaciones presentes en la mayoría de los países de la región, generan la búsqueda de opciones que dan nuevas perspectivas y respuestas. Los países se enfrentan a clivajes más de carácter social que político. Son clivajes que inducen ya no al cambio, sino más bien a rupturas con el *status quo*. Finaliza destacando que el cumplimiento de los derechos económicos y sociales para combatir las nuevas pobreza representa uno de los principales desafíos para la gobernabilidad democrática y la paz en la región.

En el capítulo sobre ***Incertidumbres globales: impactos en los procesos de integración latinoamericanos***, Francisco Rojas Aravena, Rector de la Universidad para la Paz, analiza cómo el mundo está sobrellevando un proceso de transformación tanto política como económica y social y cultural, de carácter interméstico, internacional y doméstico simultáneamente. En estos procesos de transformación cambian los contextos y agudizan las crisis del multilateralismo, en un marco globalizado. Este dificulta la concertación de los actores de países no centrales para atender las principales problemáticas mundiales. Se reducen las oportunidades de incidencia en las decisiones globales. América Latina no se

encuentra exenta de esta situación, sino que se ve atravesada por la actual crisis que enfrenta el sistema internacional, caracterizada por la incertidumbre. Muestra de ello es la actual crisis por la que pasan la mayoría de los procesos y las entidades de integración de la región. Para poder hacer frente a esta situación, así como a sus desafíos tradicionales, señala que la región latinoamericana debe echar mano de las perspectivas del uso *poder suave* y del *poder inteligente* como formas de ejercicio de poder más efectivo, para generar más cooperación e integración para un desarrollo inclusivo. Señala como las crecientes polarizaciones en diversas situaciones nacionales dificultan los acuerdos, y también muestra la necesidad de desarrollar mecanismos que permitan consolidar los marcos institucionales y que estos tengan formas efectivas de superar la regla del “veto”, que impide consensos básicos en materias de vital importancia para la construcción de bienes públicos regionales y globales.

Vinicio Cerezo, Secretario Ejecutivo del SICA, desarrolla el capítulo sobre ***Rumbo a la Centroamérica del Bicentenario: El papel del SICA***, en el cual hace referencia a la relación existente entre integración regional y desarrollo para Centroamérica. Aborda de manera específica el papel que el proceso de integración y su marco institucional a nivel regional han tenido para Centroamérica. Busca demostrar como la integración regional y los esfuerzos conjuntos amplían las posibilidades de desarrollo y bienestar para todas las personas centroamericanas, y por ello seguiremos apostando por la solidaridad de nuestros pueblos, a la unidad y a la integración como nuestra mejor herramienta de desarrollo. La reflexión también aborda la necesidad de renovar el proceso de integración de cara al futuro, de allí surge el planteamiento de *Esquipulas III*. Finaliza destacando como Centroamérica se encuentra cercana al Bicentenario, razón por la cual, hoy más que nunca, requiere de un proceso de reflexión sobre la región que desea construir y el papel que juega el SICA en ello.

América Latina. De la Integración a la Convergencia, es el capítulo de Ernesto Samper Pizano, ex-Secretario Ejecutivo de UNASUR, en el que analiza como los distintos procesos de

integración en América Latina pueden ser complementarios para el fortalecimiento de la región. Esto, a través de la puesta en marcha de su *convergencia* a partir de un esquema donde las potencialidades de todos los subsistemas pueden ser desplegadas eliminando duplicidades, sumando esfuerzos y generando distintos niveles de especialización. Destaca que la existencia de una constelación tan diversa de instituciones y mecanismos subregionales puede ser leída como una forma de cacofonía integracionista, lo que tiene el riesgo de provocar la fragmentación regional. Para el autor no obstante, al sumar esfuerzos, evitando las duplicidades y fortaleciendo las especialidades se abre paso la posibilidad real de que cada bloque y subsistema regional sume aquello en lo cual se ha destacado. Así, la subregión en su conjunto se vería favorecida por un acumulado de saberes, procesos, e instituciones afincados en una serie de principios articuladores. El capítulo está dividido en tres secciones: en primer lugar, se aborda el proceso de construcción regional que ha marcado a América Latina desde la década de los sesenta. En segundo lugar, se analizan las principales características que conforman la identidad cambiante de la región. Finalmente, se describen los principios articuladores que permitirían la puesta en marcha de tal convergencia.

Iván Ogando Lora, Director del Programa de FLACSO en República Dominicana, desarrolla el capítulo ***El Estado Actual de la Integración en el Caribe Insular***. En este se estudian algunos de los logros y desafíos presentes en las dinámicas de integración caribeña, haciendo énfasis en la Comunidad del Caribe - CARICOM, e incorporando los aspectos más relevantes de la Organización de Estados del Caribe Oriental - OECS y el Foro del Caribe - CARIFORUM para ofrecer una visión holística de la perspectiva regional en el Caribe. El Caribe es una de las regiones de mayor diversidad política, económica, histórica y cultural no tan solo de nuestro hemisferio, sino del mundo. Por eso no sorprende que en dicha región coexistan diversos esquemas de integración y cooperación entre los países, cuyas dinámicas se entrelazan y se condicionan mutuamente. En este contexto CARICOM, constituye la principal expresión de la integración en esta región. Sin embargo, en la actualidad se encuentra en un periodo de cuestionamientos

sobre su estructura, su gobernanza, su viabilidad, los compromisos y los costos del proceso. Estos interrogantes son producto de la apreciación generalizada de que los beneficios tangibles derivados de la integración siguen siendo esquivos para la gran mayoría de la población caribeña. Muchas veces se ha planteado que la insularidad de la geografía caribeña es uno de los grandes obstáculos para su integración. El capítulo destaca como verdadero reto superar la mentalidad insular que tradicionalmente ha predominado entre los líderes y hacedores de políticas regionales, a fin de desarrollar una visión y una realidad caribeñas con mayor énfasis en las personas, la cual conduzca a una integración más incluyente y participativa para hacer frente, de manera eficiente a los problemas y desafíos comunes de la región.

En el capítulo ***Los retos del Uruguay y el MERCOSUR en la integración latinoamericana***, que desarrolla Mónica Xavier Yelpe, Senadora de la República Oriental del Uruguay, señala como en las últimas décadas los contextos que enmarcan la discusión relacionada con las estrategias de inserción internacional de los Estados Nacionales, ha variado dramáticamente. Según la autora con los escenarios multilaterales en entredicho, los procesos de integración regional interpelados, y un nuevo marco de rediscusión de reglas y pautas del comercio y de las finanzas internacionales, la gobernanza mundial proyecta incertidumbres tan radicales como exigentes. El potencial impacto en los flujos de comercio que pueden generar acuerdos comerciales, incide en las condiciones de inserción internacional de América Latina. Eso representa desafíos en dos dimensiones: por un lado, a las políticas exteriores adoptadas por cada Estado y, por otro, a las posibilidades de fortalecer en común las condiciones regionales para el aumento de valor agregado en la producción, de cara a una participación más justa en las cadenas globales de valor. El capítulo destaca que en el contexto actual, tres variables continúan siendo determinantes para analizar las perspectivas de la región: la desaceleración económica y el reordenamiento de la actividad en China; la tendencia a la baja de los precios de los *commodities*; y una lenta recuperación de Estados Unidos y la Unión Europea. Todos aspectos que han tenido consecuencias significativas para América Latina, en particular, en

materia de disminución de las inversiones y un enlentecimiento de la demanda privada.

Agradecemos de manera especial a cada una de las personalidades y colegas que han participado en este libro ***América Latina y el Caribe: En una década de incertidumbres***, producido de forma colaborativa por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - FLACSO, y la Universidad para la Paz de las Naciones Unidas - UPEACE. Estamos seguros de que hemos alcanzado el objetivo que nos planteamos al diseñarlo. Producir un libro que se constituyese en un insumo significativo en los análisis, estudios y reflexiones que efectúen funcionarios de gobiernos, diplomáticos, académicos, organizaciones de la sociedad civil y personas interesadas en temas referidos a la cooperación en América Latina y el Caribe.

Dra. Josette Altmann Borbón
Secretaria General FLACSO

Dr. Francisco Rojas Aravena
Rector UPAZ

América Latina y El Caribe en el Nuevo Contexto Internacional

*Carlos Malamud*¹

La llegada de Donald Trump a la Casa Blanca ha marcado el inicio de una nueva era en las relaciones globales. Obviamente no es el único signo de la gran transformación que está ocurriendo, aunque es el más evidente de que las cosas están cambiando profundamente y de forma acelerada en nuestro mundo. Con toda probabilidad el ascenso del trumpismo es más una consecuencia que una causa de las alteraciones dramáticas provocadas inicialmente por la globalización y a las que más recientemente se han añadido la Revolución Digital y los avances tecnológicos, pese a sus consecuencias absolutamente imprevisibles.

Al margen de estas cuestiones hay otros elementos que deben ser considerados para poder caracterizar adecuadamente la actual coyuntura internacional. Entre ellos, el ascenso de los populismos xenófobos en Europa y el triunfo del Brexit, al igual que el endurecimiento de las posturas de Rusia bajo la égida de Vladimir Putin en su tensa relación con la Unión Europea y Estados Unidos. Buena prueba de esto último ha sido la anexión de Crimea, el prolongado conflicto por el control de los territorios de Ucrania más próximos a la frontera rusa y los intentos de desestabilizar a las democracias occidentales interviniendo de diversas formas en sus procesos electorales.

Tampoco se debe olvidar el aumento de liderazgos fuertemente personalistas y caudillistas que tienden a potenciar salidas autoritarias en un contexto de deterioro bastante generalizado de

¹ UNED (Universidad Nacional de Educación a Distancia) y Real Instituto Elcano

las democracias representativas. Estas tendencias se han vivido con particular intensidad en China tras el último Congreso del Partido Comunista que marcó el reforzamiento de la figura de Xi Jinping y la posibilidad de que pueda perpetuarse en el poder. También se han vivido situaciones similares en la Turquía de Recep Tayyip Erdogan.

Al mismo tiempo, la carrera nuclear emprendida por Kim Jong-un en Corea del Norte, de incierto final, junto al complicado tratamiento de la cuestión nuclear iraní y la respuesta negativa de Estados Unidos son otros referentes a tener presentes y que recrean, en la visión de algunos observadores, un cierto clima de regreso de la Guerra Fría. Más allá de que la situación internacional es muy diferente a cuando existía la Unión Soviética, lo cierto es que nunca en las últimas tres décadas se había vivido con tanta intensidad una sensación de conflagración generalizada.

En el terreno económico la globalización atraviesa alguna zona de turbulencias a partir del aumento de las tendencias proteccionistas. Por su parte, el cambio de la política de la Reserva Federal de Estados Unidos y el aumento de los tipos de interés está provocando importantes movimientos de capital, de la periferia al centro, y es causa de desaceleración de muchas economías emergentes. La percepción de que la globalización ha supuesto un aumento considerable de los perjudicados por ella ha reforzado posturas que tienden al repliegue detrás de las fronteras nacionales, a la vez que ha permitido el ascenso de determinadas opciones políticas más próximas al nacionalismo y a la xenofobia y contrarias al multilateralismo, al libre comercio y a la concertación internacional.

Como se ha señalado más arriba, la revolución digital, acompañada de profundas transformaciones tecnológicas, que están afectando los más diversos órdenes de nuestra vida social, familiar e incluso individual condiciona cada vez más el contexto internacional. La gran velocidad de circulación de datos, el funcionamiento de las redes sociales, el desarrollo de la inteligencia artificial y la rapidez de los cambios impactan sin duda alguna en la gobernanza global y en la inserción de los países en el mundo globalizado. Respecto a la aceleración de los cambios, hay que tener en cuenta que muchos de

los dispositivos que utilizamos hoy y de las tecnologías disponibles eran prácticamente inexistentes una década atrás.

De ahí que la cuestión de cómo se relacionan América Latina y el Caribe con este mundo globalizado sea sumamente relevante. Ello implica igualmente interrogarse por las herramientas conceptuales y políticas con que cuenta el continente en esta nueva coyuntura internacional y que le permitirán afrontar los intensos desafíos del presente y del futuro. No menos importante es la pregunta de cuáles son sus ventajas y desventajas en relación a otros actores globales, especialmente sus competidores más directos. La pérdida de presencia relativa de la región en el mundo es un dato que debe ser tenido muy en cuenta a efectos de poder aprovechar mejor las oportunidades que ofrece este particular momento del desarrollo humano.

Desde esta perspectiva, los resultados de los numerosos procesos electorales en marcha incidirán tanto a nivel nacional como en lo que respecta a los equilibrios regionales y a la próxima evolución de algunos mecanismos e instituciones de integración regional. De acuerdo con la identidad de los nuevos gobernantes, determinados países se replantearán, en un sentido o en otro, su forma de relacionarse con el mundo, y muy especialmente con los actores internacionales más relevantes, comenzando por Estados Unidos, China y la UE.

En este intenso ciclo electoral, a realizarse entre octubre de 2017 y fines de 2019, 14 países latinoamericanos, incluyendo los cuatro más grandes de la región (Brasil, México, Colombia y Argentina), habrán elegido nuevos presidentes (reelección en algún caso). Tampoco se debe olvidar el relevo en la cúpula gubernamental en Cuba, con la salida de Raúl Castro y el ascenso al poder de Miguel Díaz-Canel.

Todo esto ocurre en un momento de creciente desafección con la democracia y sus instituciones, tal como recoge año tras año en sus últimas ediciones el Latinobarómetro. Es más, según apunta el Latin American Outlook 2018 (OCDE/CAF/CEPAL, 2018), los ciudadanos latinoamericanos y caribeños están cada vez más insatisfechos con sus gobiernos e instituciones. Si en 2010 un 65%

de los consultados tenía poca a ninguna confianza en su gobierno, la cifra aumentó al 75% en 2018.

Hay otros condicionantes que tampoco se pueden olvidar y están afectando las relaciones intrarregionales. Sin duda alguna, una de las que más impacto tiene entre la ciudadanía es la corrupción, con algunos escándalos no solo de alcance nacional sino también regional. Desde esta última perspectiva destacan especialmente los importantes tentáculos desplegados por el llamado caso Odebrecht, que ha afectado a los más altos niveles del gobierno de ciertos países latinoamericanos. La intensa preocupación social que suscita el fenómeno está obligando a los gobiernos a una mayor promoción de la transparencia en el manejo de la cosa pública, con demandas crecientes de coordinación regional.

Dicho de otra manera y en relación con la esencia de este trabajo, ¿cuáles son los retos y oportunidades de la región en el actual contexto internacional y qué partido pueden sacar del mismo? Precisamente, el principal objetivo de estas páginas será intentar responder a todas estas cuestiones partiendo de la propia realidad latinoamericana y caribeña, de los conflictos latentes que la afectan, de la manera en que la región interactúa con el mundo y de los condicionantes de todo tipo que intervienen a la hora de plasmar su inserción global.

Los problemas de América Latina a la hora de insertarse internacionalmente

Para comenzar habría que señalar que las expectativas de los principales actores internacionales respecto a la participación de los países latinoamericanos y caribeños, así como de sus organismos multilaterales, regionales o subregionales en los grandes acontecimientos de la agenda global son mínimas. Obviamente que esta afirmación no tiene en cuenta ni los intereses particulares de cada uno de ellos en relación con la región ni la forma en que se desarrollan las relaciones bilaterales o las birregionales.

En líneas generales, se puede afirmar que los dirigentes latinoamericanos, con el pleno respaldo de sus sociedades, solo se preocupan de aquellos problemas internacionales que les afectan

directamente. Del resto, a lo más una declaración de compromiso o una toma de postura no demasiado concluyente. Y en las pocas ocasiones en que ocurre lo contrario vemos como en ciertas oportunidades se intenta actuar por libre, al margen de articular los consensos internacionales necesarios. Esto sucedió, por ejemplo, en el fallido intento de mediación que intentó Lula junto con Turquía para desactivar la carrera nuclear iraní en 2010. La conclusión inmediata, quizá algo apresurada pero muy extendida en el resto del mundo, es que América Latina ni está ni se la espera en todo lo que atañe a los problemas internacionales.

Lo ocurrido en torno al derecho a proteger resulta muy sintomático y explica lo que aquí se quiere decir. A fines del siglo XX se comenzó a discutir sobre los límites que tenía la comunidad internacional a la hora de utilizar la fuerza o de impulsar intervenciones multilaterales en situaciones de crisis humanitarias o de aguda inestabilidad en terceros países. Así surgió la idea de la “responsabilidad de proteger” (R2P), impulsada por Kofi Annan cuando era secretario general de Naciones Unidas. Sin embargo, frente a lo que aparecía como un consenso bastante extendido en la comunidad de naciones, la intervención brasileña cambió el rumbo de los acontecimientos.

Ante las complicaciones surgidas por la intervención de la ONU en Libia, la presidente brasileña Dilma Rousseff, en una intervención ante la Asamblea General de Naciones Unidas, en septiembre de 2011, introdujo una sutil matización diferenciando el derecho de proteger del derecho a proteger: “Lo que está en juego es la contradicción entre el respeto a los principios de soberanía y no injerencia y la necesidad de proteger a sociedades y poblaciones amenazadas por violaciones de los derechos humanos”.

Respecto al primero, Rousseff aclaró que, pese a apoyar la participación de Naciones Unidas en la prevención de conflictos, quería alertar sobre los costes de las intervenciones militares, que lejos de solucionar esos mismos conflictos los agravaban, con consecuencias directas sobre la población civil. La embajadora brasileña en Naciones Unidas, Maria Luiza Viotti, sintetizó un año después la postura de su país al decir que: “el uso de la fuerza siempre acarrea el riesgo de causar víctimas y diseminar

la violencia y la inestabilidad. El hecho de que se ejerza con la intención de proteger a los civiles no hace menos trágicos los daños colaterales o la desestabilización no intencionada” (Ribeiro, 2011).

Numerosas voces se alzaron contra ese matiz brasileño, que sutilmente tendía a cuestionar la injerencia de la comunidad internacional en los asuntos internos de terceros países y la utilización de la fuerza y de contingentes militares para solucionar crisis humanitarias. Brasil hacía una clara apuesta por la prevención, aunque el riesgo era que su defensa de la soberanía nacional y la no intervención en los asuntos internos de los países implicados condujera a la inacción. Como sostuvo un representante danés en una discusión en Naciones Unidas en febrero de 2012: “el riesgo de inacción ante las atrocidades masivas es grande, posiblemente mayor que el riesgo de hacer demasiado” (Menéndez del Valle, 2016).

Nuevamente aparecían los principios de no injerencia y de soberanía (básicamente asimilado a soberanía territorial que no soberanía de los ciudadanos), estrechamente asociados con el ADN de la diplomacia y la política latinoamericanas y caribeñas y que condicionan permanentemente su vinculación con el resto del mundo. La apelación constante a la no injerencia es la coartada para no verse involucrados en asuntos espinosos tanto dentro como fuera de la propia región. Esto ha sido una constante, por ejemplo, en el tratamiento de la crisis venezolana hasta la aparición del Grupo de Lima que, afortunadamente, ha comenzado a poner las cosas en su sitio.

En segundo lugar tenemos la fragmentación regional. América Latina y el Caribe son una región profundamente fragmentada, no dividida en dos bloques antagónicos u opuestos sino profundamente fragmentada. Esto impide alcanzar los más mínimos consensos en cuestiones básicas de la política internacional. Las votaciones en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas así lo prueban. En estos momentos los dos miembros no permanentes que representan al Grupo Geopolítico de América Latina y el Caribe (GRULAC) en el Consejo de Seguridad son Bolivia y Perú. Pues bien, en numerosas ocasiones el sentido del voto de una y otra delegación es claramente

opuesto y condicionado por la orientación política-ideológica de sus gobiernos y el marco de las afinidades y de las potenciales alianzas internacionales en el que se hayan insertos. No existe ningún intento serio de que los representantes del GRULAC lleven posiciones consensuadas con los restantes integrantes del Grupo al Consejo de Seguridad.

Algo similar venía ocurriendo con el G-20 hasta el inicio de la presidencia argentina de la organización. América Latina tiene tres integrantes de pleno derecho en el Grupo: Argentina, Brasil y México. De alguna manera se puede decir que la región está sobrerrepresentada en función de su potencial económico y su presencia política internacional. De todos modos, desde la creación del Grupo y hasta ahora, en que las cosas han comenzado a cambiar, había sido prácticamente imposible, pese a las voces bienintencionadas que hablaban de los beneficios potenciales de la integración latinoamericana y de las ventajas del diálogo político, que estos tres países se pusieran de acuerdo entre sí para llevar posturas consensuadas. Por no decir lo que durante mucho tiempo fue una demanda permanente del ex presidente dominicano Leonel Fernández de que Argentina, Brasil y México reunieran a sus pares del continente para llevar posturas regionalmente coordinadas al seno de la organización. Hoy, bajo la presidencia argentina, al menos se está intentando armonizar las posiciones de los tres gobiernos directamente implicados.

Otra cuestión importante para ver la forma en que América Latina se relaciona con el mundo es su participación en organismos multilaterales. En este punto habría que dejar de lado aquellas organizaciones como Naciones Unidas, UNESCO, la OIT, pero también el Fondo Monetario Internacional (FMI) o el Banco Mundial, donde la región tiene garantizada una cierta representación. También hay que prescindir de aquellas organizaciones regionales, como la Organización de Estados Americanos (OEA), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), o CAF – Banco de Desarrollo Latinoamericano.

De ahí la importancia de atender a aquellas instancias donde la membresía no es automática y el ingreso es a petición directa

de los países interesados. Este es el caso de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), a la cual pertenecen Chile, México y desde el 25 de mayo de 2018, Colombia. Costa Rica está en proceso de adhesión. De los restantes países, Perú está llevando a cabo un Programa País, Brasil es considerado Socio Clave, a la vez que está acelerando los trámites para su incorporación, al igual que Argentina, que ha reforzado su cooperación con un plan de acción hecho a medida. Todos estos países, además de Panamá, Paraguay, República Dominicana y Uruguay integran igualmente el Centro de Desarrollo de la OCDE.

Durante mucho tiempo la opinión generalizada entre los países latinoamericanos, especialmente aquellos más cerrados sobre sí mismos o con políticas más proteccionistas, era que la incorporación a la OCDE solo aportaría problemas, mayores controles y una exigencia de creciente transparencia, y que a cambio no se ganaba nada, o muy poco. En este sentido, a lo largo de su proceso de incorporación, Colombia ha debido impulsar grandes reformas con el objetivo de armonizar su legislación, sus políticas públicas y sus prácticas de todo tipo con los estándares de la OCDE en cuestiones laborales, del sistema judicial, de la gobernanza corporativa de las empresas públicas, de la lucha contra el cohecho y el ámbito del comercio. También ha debido introducir nuevas normas de alcance nacional sobre productos químicos industriales y gestión de residuos.

Resistencias similares, o incluso mayores, a las que se dan con la OCDE las encontramos en lo referente a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). En este sentido resulta reseñable la deriva totalmente opuesta en la consideración dada por los países europeos a la OTAN y la de los latinoamericanos al Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), pese a sus orígenes más o menos similares tras la Segunda Guerra Mundial.

Actualmente Colombia es el único “socio global” de la OTAN entre todos los países latinoamericanos y caribeños. En realidad, la vinculación de los países de América Latina con la OTAN es prácticamente inexistente. Incluso en algunas circunstancias se puede hablar de un fuerte rechazo político y social a la organización

atlántica, al presentarse a la OTAN como una herramienta del imperialismo norteamericano y de sus socios europeos.

En su día, Bolivia, Ecuador y Venezuela acusaron a la Alianza del Pacífico, a partir de la presencia en la misma de Colombia y sus lazos con la organización atlántica, de ser una “cabeza de playa” de la OTAN en la región. Tras la incorporación de Colombia como «socio global» en mayo de 2018, Nicolás Maduro ha vuelto a la carga y acusó a la administración de Juan Manuel Santos “de prestarse para introducir en América Latina y el Caribe una alianza militar externa con capacidad nuclear, lo que a todas luces constituye una seria amenaza para la paz y la estabilidad regional” (Ministerio de Relaciones Exteriores de Cuba, 2018).

Brasil es un caso aparte, pero no único, en su rechazo a la Organización, pese a los intentos de Portugal de instaurar una dimensión de defensa dentro de la lusofonía. Vale la pena recordar que por la resistencia brasileña, la OTAN decidió no aprobar en 2010, en su nuevo Concepto Estratégico, un posible solapamiento de los escenarios norte y sur del Atlántico. Fue la mayor oportunidad perdida para reforzar los lazos en materia de defensa entre la OTAN y América Latina.

Si bien la Defensa presenta problemas mayores para la inserción internacional de América Latina, es en cuestiones de seguridad donde la cooperación intrarregional y con el mundo exterior puede ser potenciada. De hecho existen importantes acuerdos de colaboración en la lucha con el tráfico de narcóticos y otros ilícitos en el combate contra el crimen organizado. Esta faceta se ha visto reforzada en lo que respecta al blanqueo de capitales y la lucha contra los paraísos fiscales, pero aún queda un largo camino que recorrer.

La presencia global de América Latina

El Índice Elcano de Presencia Global (IEPG) agrega y cuantifica, sobre la base de datos objetivos, la proyección exterior y el posicionamiento internacional de los diferentes países del mundo en función de las tres dimensiones que lo conforman: la presencia económica (energía, bienes primarios, manufacturas, servicios e

inversiones), la presencia militar (tropas desplegadas y equipamiento militar) y la presencia blanda (cooperación al desarrollo, educación, ciencia, tecnología, información, cultura, deportes, turismo y migraciones). A partir de estas tres dimensiones, la presencia global podría definirse como la medida y la forma en que los países están ‘ahí fuera’, más allá de sus fronteras, e independientemente de la influencia o poder que ejerzan o desplieguen. De algún modo, la presencia global de un país podría ser la base de su poder; la plataforma o activo a transformar en influencia o poder, si es que ese determinado país tiene la capacidad y la voluntad de hacerlo.

La participación de América Latina en el Índice Elcano de Presencia Global de 2017 (Olivé y García, 2017), que recoge datos de 110 países de todo el mundo, es bastante modesta y está en línea con lo que ocurre en otros aspectos de la realidad regional. Aquí queda reflejada la pérdida relativa de presencia internacional de la región en los aspectos más diversos y su situación en relación a sus más directos competidores.

Por regiones, América Latina ocupa el quinto lugar en el Índice de 2017 entre las seis áreas geográficas estudiadas. América Latina está ubicada sólo por delante del África Subsahariana, lo cual es bastante sintomático. Estos resultados se calculan teniendo en cuenta los datos de los 19 países de la región² incluidos en el análisis, que sumados representan el 96% del PIB regional y cerca del 95% de su población. Europa es la región de mayor presencia global, seguida de América del Norte, Asia y Pacífico y Medio Oriente.

Brasil y México son los dos países latinoamericanos que ocupan las posiciones más destacadas del ranking de presencia global y regional. Brasil ocupa el puesto 19^o en el cómputo global (con 118,9 puntos), y México está en el 23^o (con 99,5 puntos). Ambos suman casi el 50% de la presencia global regional, aunque en términos de presencia global internacional tienen una posición

2 Los países representados en el Índice Elcano de Presencia Global son Brasil (ocupa el puesto 19 del ranking), México (23), Chile (38), Argentina (39), Colombia (46), Venezuela (57), Perú (58), Ecuador (79), Uruguay (80), Cuba (83), Panamá (85), República Dominicana (86), Costa Rica (89), Guatemala (98), Bolivia (101), Paraguay (102), Honduras (103) y El Salvador (106). De los caribeños de lengua no española está presente Trinidad y Tobago (107).

muy inferior a la que le correspondería en función de su tamaño, demografía y potencial económico. En buena medida esto explica la baja proyección exterior del continente, aunque los otros casos analizados responden a un patrón similar. Si a Brasil y México le agregamos los dos países siguientes en el Índice Chile (46,1 puntos) y Argentina (44,4 puntos), la proporción considerada aumentaría al 70% del total regional.

En términos generales, la presencia global de la región ha disminuido constantemente desde 2013, un resultado que no deja de ser preocupante, y que refuerza la idea de la pérdida de peso relativo de América Latina y el Caribe a nivel internacional. Entre 2016 y 2017 la tendencia descendente se ha mantenido, aunque a una velocidad menor a lo ocurrido en años anteriores y el valor del índice pasó de 458,9 puntos en 2016 a 456,7 en 2017. La presencia global latinoamericana es muy dependiente de la dimensión económica, que representa el 51,2% del total, frente al 33,8% de la presencia blanda y al 15% de la presencia militar.

En materia económica destacan especialmente los productos energéticos y las materias primas, esenciales en la composición del sector exportador y en el potencial de crecimiento de la mayor parte de la región. No se debe olvidar la historia económica regional y su fuerte componente primario exportador, a tal punto que en la actualidad las exportaciones de materias primas suponen el 16% de la presencia global frente al 14% de la inversión extranjera directa (IED). La energía y las exportaciones primarias suponen más del 36% de la presencia global de América Latina. Este dato confirma la debilidad de su presencia económica y la falta de diversificación de su aparato productivo. Una debilidad que es mayor si la comparamos con otras zonas del mundo, en las que las exportaciones de manufacturas y servicios o las inversiones en el exterior tienen un mayor peso que en América Latina. De momento, siendo importante, la actividad de las empresas multilatinas no llega al nivel de las multinacionales asiáticas.

La presencia blanda aporta una cifra mayor que la de Asia o la del Magreb y Norte de África. De hecho, es el único aspecto de los tres considerados (presencia económica, militar y blanda) en que

América Latina y el Caribe crecen, aumentando 27 puntos en un año. Ahora bien, el peso de la presencia blanda latinoamericana gira en torno al deporte, el turismo y la información, con bajos aportes de tecnología (1,2%), educación (1,4%) y ciencia (4,3%).

La presencia blanda de América Latina ha aumentado en lo relativo a la información. El incremento de citas en noticias publicadas por las principales agencias de comunicación sobre varios países latinoamericanos, derivado de los procesos electorales y de cambio de gobierno que se han dado en algunos de ellos, referéndums históricos, crisis políticas y económicas o hitos como el proceso de paz en Colombia, ha sido la variable que más ha empujado al alza la presencia blanda de América Latina en los últimos años. En algunos casos, lamentablemente, la mayor exposición informativa de ciertos países latinoamericanos no puede ser vista como un hecho positivo.

La economía

La palabra que caracteriza a la presente situación económica en América Latina y el Caribe es incertidumbre, una incertidumbre reforzada a lo largo del segundo trimestre de 2018. Previamente, aunque con muchas cautelas, la situación era de mayor optimismo, debido a las buenas expectativas abiertas por la tímida recuperación del crecimiento económico regional después de seis años de desaceleración. Gracias a ella se podía observar una cierta estabilidad, en el medio plazo, aunque los cambios introducidos en la política monetaria de la Reserva Federal de EEUU están provocando importantes salidas de capitales, ciertas turbulencias financieras y la depreciación de algunas divisas. De todos modos no debe olvidarse que en relación al ritmo de crecimiento de 10 años atrás (por encima del 4% promedio), éste se ha reducido a más de la mitad.

Y si bien las previsiones iniciales para 2018 y 2019 son relativamente modestas en relación al pasado (se esperaba un crecimiento del PIB del 2% y del 2,8% respectivamente), en la medida que los gobiernos latinoamericanos quieran pensar a medio y largo plazo y protegerse frente a los shocks externos ha llegado el momento de realizar algunas reformas estructurales retrasadas durante demasiado

tiempo. De hecho, gracias al súper ciclo de las commodities, y de sus altos precios que tanto beneficiaron a la región, especialmente a América del Sur, fue posible demorar el fortalecimiento de algunas instituciones, no solo económicas, claves para poder romper el techo de cristal que impone la trampa de la renta media y obstaculiza el desarrollo.

Tras el bache provocado por el fin de la época dorada de los altos precios de las materias primas, América Latina recuperó en 2017 la senda del crecimiento. Y si bien se mantiene la crisis en Venezuela, Argentina aumentó su PIB un 2%, Brasil pudo dejar atrás dos años de recesión y Ecuador también volvió a crecer. La recuperación del crecimiento responde, en parte, al hecho de que se contuviera la baja de precios de las materias primas, incluso en algunos casos, como el petróleo, comenzó su recuperación, y también porque las siete economías internacionales más grandes (Estados Unidos, China, Alemania, Japón, Francia, Reino Unido e India) crecieron a un ritmo superior al 1,5%. Por eso, la región debería estar en condiciones de aprovechar algunas ventajas importantes, como la política fiscal de EEUU, aunque el aumento de las tasas de interés y el del proteccionismo no sean del agrado de muchos. Así y todo, en la medida que la guerra comercial en ciernes no deteriore en exceso el clima de negocios internacional habrá buenas perspectivas en la demanda externa.

En 2017 la economía de EEUU creció un 2,3%, frente al 1,5% de 2016. Ese mismo año Trump impulsó una profunda reforma tributaria, que incluye una bajada del impuesto de sociedades del 35% al 21%. Las perspectivas de crecimiento son del 2,9% en 2018 y del 2,7% en 2019. Canadá también tuvo un buen desempeño en 2017, creció un 3%, gracias a la influencia de la economía de EEUU y al incremento de los precios del petróleo. En 2018 se espera un incremento del PIB del 2%. La mejora de la economía estadounidense ha beneficiado en el corto plazo a México, América Central y partes del Caribe, aunque las políticas tributarias y financieras de Trump y la renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), o NAFTA según sus siglas en inglés, provocan bastante incertidumbre.

En líneas generales, y a expensas de ver cómo resisten las economías regionales las presiones cambiarias, hay algunas buenas noticias para 2018, aunque se sostienen más en el futuro inmediato que en el medio o en el largo plazo. Se esperaba que Argentina creciera un 2% (aunque habrá que ver si después de su brusca devaluación es posible mantener esta meta de crecimiento, que ya ha comenzado a moderarse), Brasil, un 2,3%; Chile, un 3,4%; Colombia, un 2,7%; Ecuador, un 2,5%; México, un 2,3%; y Perú, un 3,7%. Por su parte, el PIB de Venezuela podría decrecer nuevamente, llegando en este caso al -15%.

Entre los principales motivos de preocupación que afectan no solo a los países latinoamericanos y caribeños, sino también al conjunto de los emergentes destacan la devaluación de algunas monedas junto a otros que se detallarán a continuación. Entre fines de abril y fines de mayo de 2018, tras la revalorización del dólar y el incremento de los tipos de interés norteamericanos, el peso argentino se depreció cerca de un 20% respecto al dólar, mientras el real brasileño, el peso mexicano, el peso chileno y el peso colombiano vieron como sus cotizaciones descendían entre el -4% y el -6%. Más recientemente el Banco Central de Brasil decidió intervenir en defensa del real.

Según estima el servicio de estudios de CaixaBank, algunos de los principales desequilibrios internos y externos y los países más afectados serían los siguientes: 1) Saldo por cuenta corriente (% del PIB), Argentina y Colombia; 2) Deuda externa (% del PIB), Chile; 3) Inflación, Argentina, México y Colombia; y 4) La brecha de crédito respecto al PIB (Credit-to-GDP gap) Colombia, Chile y México (CaixaBank Research, 2018). Y si bien, según estima el Fondo Monetario Internacional (FMI), se han reducido los déficits en cuenta corriente, es posible que los países de la región endurezcan gradualmente sus políticas monetarias. Otra causa de inquietud es la situación fiscal de la mayoría de los países latinoamericanos y caribeños. Cinco países de la región están endeudados por encima del 80% de su PIB.

Los condicionantes regionales

Con independencia de lo que pueda hacer cada país de forma individual, la inserción regional de América Latina y el Caribe, y el modo en que mejor podrán enfrentar los desafíos del mundo global, y a la vez aprovechar las oportunidades que presenta, dependerá en buena medida de su situación regional. No es lo mismo, por ejemplo, negociar de forma conjunta con una potencia como China, cada vez más presente en la región y con exigencias a largo plazo que pueden condicionar seriamente el futuro tanto a nivel nacional como regional, que hacerlo bilateralmente. Tampoco lo es enfrentarse a la Revolución Digital partiendo de las distintas realidades nacionales. Desde esta perspectiva las señales emitidas por las desavenencias internas no son nada halagüeñas.

Las dificultades económicas que comenzaron a vivirse en Venezuela a partir de 2010, agravadas por la muerte de Hugo Chávez en 2013, marcaron el inicio del declive del proyecto regional hegemónico cubano-venezolano, expresado básicamente en las dificultades de la Alianza bolivariana de los pueblos de nuestra América (ALBA). La fragmentación regional, a la que se aludió más arriba, agrava la debilidad estratégica de América Latina, al dificultar que sus posiciones sean escuchadas con una sola voz o mediante un solo interlocutor.

En este sentido es muy relevante ver la forma en que la crisis en el seno de la Comunidad de Estados latinoamericanos y caribeños (CELAC), potenciada por la coyuntura venezolana, afectó la relación euro-latinoamericana. En octubre de 2017 debía haberse celebrado en El Salvador la Cumbre UE – CELAC que se reúne de forma bienal. Las dificultades de la parte latinoamericana de acudir a la cita con una postura consensuada en torno a Venezuela, y el rechazo del gobierno de Nicolás Maduro a aceptar cualquier crítica a sus políticas incluida en la Declaración Final condujo a la parálisis. Después de muchas discusiones se decidió convocar una reunión de ministros de Exteriores de ambas partes, pero el resultado no es el mismo.

Si bien, hasta ahora, las cumbres entre China y la CELAC se vienen realizando de forma regular y no se han visto afectadas por la coyuntura, una eventual parálisis de la organización latinoamericana podría amenazar su continuidad. De todos modos, y más allá de servir para reforzar el interés de China en América Latina, estas Cumbres han aportado escasos logros y, por lo general, se mantienen en el nivel habitual de retórica sobre estos temas. Es indudable que la demanda china ha estado en la base del súper ciclo de las commodities y que en algunos casos la presencia del coloso asiático se ha visto reforzada con inversiones de largo plazo, pero también con préstamos condicionados.

En febrero de 2018 se celebró en Puerto Príncipe, Haití, la XXIX Cumbre de la Comunidad del Caribe (Caricom), con un nuevo llamado a fortalecer la unidad del Caribe, prueba de que las cosas no van todo lo bien, como sus 15 países miembros querrían. Uno de los puntos en desarrollo es cerrar el proyecto de mercado único, que permitiría la libre circulación de personas, bienes y mano de obra. Y si bien en la Cumbre anterior, los Estados miembro se comprometieron a no intervenir en los asuntos internos de Venezuela, la crisis que se vive en el principal país de Petrocaribe también ha tensado a la organización, de la misma manera que ocurrió en CELAC o UNASUR.

Probablemente sea ésta última organización la que se ha llevado la peor parte, después del abandono temporal de seis países: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Paraguay y Perú. Nuevamente la crisis venezolana, que impidió la elección de un nuevo Secretario General, ha sido el disparador de un proceso que conduce inevitablemente a la organización a una situación de profundo letargo. La oposición de Bolivia y Venezuela a la elección del argentino José Octavio Bordón en reemplazo del colombiano Ernesto Samper motivó una situación de bloqueo difícil sino imposible de revertir en las actuales circunstancias.

En Mercosur, Venezuela también ha sido un constante factor de división en los últimos años, a tal punto que ha sido suspendida del bloque en agosto de 2017 “por ruptura del orden democrático”. Pese a ello hay que señalar que más allá del compromiso inicialmente

adquirido, sus esfuerzos por adaptar su legislación al ordenamiento jurídico del Mercosur fueron enormemente limitados, lo que dificultó en la práctica su efectiva y plena incorporación a la organización.

Ante tal estado de cosas la instancia regional latinoamericana mejor valorada y que más atrae la atención del mundo es la Alianza del Pacífico. En momentos de escribir este capítulo la Alianza contaba con 52 países observadores y estaba dispuesta a admitir Estados asociados. De los países observadores, 14 pertenecen al hemisferio americano (incluidos EEUU y Canadá), 26 son europeos (de ellos 20 integran la UE), ocho asiáticos (comenzando por China, India, Japón y Corea del Sur), dos africanos y dos de Oceanía.

El grado de apertura comercial, económica y financiera de los países de la Alianza es muy superior a cualquiera de los otros bloques de integración subregional, como Mercosur, la Comunidad Andina (CAN) o el SICA. Los cuatro países que la integran (Chile, Colombia, México y Perú) tienen tratados de libre comercio (TLC) con Estados Unidos y la UE, además de con muchos otros países del mundo. Los cambios operados en tres países del Mercosur (Argentina, Brasil y Paraguay) facilitan el proceso de convergencia iniciado con la Alianza, toda vez que se ha rebajado considerablemente el componente político-ideológico de la agenda. De completarse positivamente el proceso de convergencia entre Mercosur y la Alianza del Pacífico, la región enviaría una potente señal al mundo acerca del estado de salud de sus políticas de cooperación regional.

De todos modos, en la actual coyuntura se puede decir que el proceso de integración regional atraviesa una profunda crisis. Es más, la idea misma de la integración se ha devaluado o es vista con bastante escepticismo. Eso ha conducido a insistir en que en estos momentos es más importante insistir en la idea de la cooperación regional que en la de la integración, que podría conducir a una cierta parálisis por las trabas ideológicas y el fuerte nacionalismo imperante.

Sin lugar a dudas América Latina y el Caribe reforzarían su integración al mundo globalizado si lo hacen de forma mancomunada. Como apunta un reciente estudio del BID, coordinado por Mauricio Mesquita Moreira, América Latina y el

Caribe podrían incrementar sus flujos comerciales intrarregionales en 11.000 millones de dólares adicionales si hicieran converger los 33 acuerdos comerciales independientes actualmente existentes en un solo bloque de libre comercio regional que condujera a la firma de un Tratado de Libre Comercio de América Latina y el Caribe (TLC-ALC) (Mesquita, 2018).

Con este escenario en mente es obvio que los países de la región deben hacer un esfuerzo adicional si quieren hacer de sus organismos regionales y multilaterales, herramientas útiles para potenciar sus vínculos con el mundo globalizado. Pasar de políticas bilaterales a otras de alcance más amplio, que a la vez refuercen la presencia latinoamericana en el mundo, implicaría poner un poco de orden en tan desolador panorama. América Latina y el Caribe tampoco pueden olvidar los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y la Agenda 2030.

La relación con los EEUU

La llegada de Donald Trump a la Casa Blanca ha supuesto un enorme revulsivo para el orden internacional, en prácticamente todos sus aspectos: relaciones internacionales, comercio, defensa o cambio climático. Sus fuertes tomas de postura al abandonar el Tratado Transpacífico (TPP), el Acuerdo de París sobre el cambio climático o el Tratado Nuclear con Irán son evidencias muy concretas de un cambio de rumbo totalmente imprevisible a la hora de gestionar el lugar y el papel de EEUU en el mundo. Al amparo del slogan América first ha impuesto un estilo proteccionista que alcanza incluso a muchos de sus socios y aliados tradicionales, como la UE. Sus amenazas de librar una guerra comercial, que puede afectar a varios países de la región como México, Brasil y Argentina, con independencia de las múltiples consecuencias económicas y de todo tipo que ésta puede aparejar, abundan en la cuestión.

Por ello es importante ver cómo afecta la presencia y la actuación de la nueva Administración de EEUU la relación con América Latina y el Caribe. Para comenzar habría que señalar que su interés por la región como conjunto es bastante marginal, lo que no obsta para que algunos países y problemas concretos logren atraer su atención. El desinterés de Trump por el hemisferio americano

se puede sintetizar en dos hechos importantes. En primer lugar su incomparecencia en la Cumbre de las Américas celebrada en Lima en abril de 2018. El bombardeo a Siria, el argumento esgrimido para justificar su ausencia, podía haber sido manejado de otra manera. Y, en segundo lugar, se observa una gran despreocupación por el subcontinente en los más altos niveles de la Administración. Por ejemplo, desde su llegada al poder, el cargo de subsecretario de estado adjunto para Asuntos Hemisféricos, responsable de la relación con América Latina y el Caribe en el departamento de Estado, está vacante.

Desde una perspectiva nacional es obvio que México ocupa un lugar muy destacado en el punto de mira de Trump. Durante la campaña electoral hizo unas declaraciones muy agresivas sobre la condición de los inmigrantes mexicanos y la necesidad de construir un muro fronterizo que impidiera la llegada de nuevos migrantes ilegales a territorio estadounidense. A esto se agrega su postura proteccionista, el abandono del TPP (que México también integra, junto a Chile y Perú) y su deseo de renegociar desde posiciones ventajistas el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) o NAFTA en su versión inglesa, del que participa igualmente Canadá.

Hay otros dos países que por motivos políticos o ideológicos y por su vínculo con el exilio cubano de Miami atraen su atención, con un alto nivel de incompatibilidad y de animadversión con sus gobiernos. Cuba y Venezuela son las dos bestias negras hemisféricas de la Administración Trump. Es evidente que no llegan, pero se aproximan bastante, a la tensión que se vive con Irán y Corea del Norte.

En lo relativo a Cuba, como en tantos otros asuntos de la agenda interna de EEUU, la principal preocupación de Trump es revertir, o directamente dismantelar de ser posible, las reformas más importantes implementadas por su predecesor, Barack Obama. La impronta del senador Marco Rubio en este punto marca la fuerte influencia de la línea dura de una parte importante del exilio cubano de Miami, como se pudo ver en el acto celebrado en junio de 2017 el teatro Manuel Artime, en Pequeña Habana. Allí,

el presidente anunció la nueva línea oficial hacia Cuba, junto a algunas restricciones para hacer negocios y mayores controles para los ciudadanos estadounidenses que viajan a la Isla.

Meses más tarde, en septiembre de ese año, y después de los extraños incidentes de los “ataques sónicos” ordenó retirar la mayor parte de sus diplomáticos, incluyendo los trabajadores consulares, que habían llegado a La Habana tras la reapertura de las embajadas en julio de 2015. Si bien no ha habido una total reversión de la apertura impulsada por Obama, las medidas restrictivas impuestas para contener la presencia de estadounidenses en Cuba han tenido un éxito relativo, como indica el descenso producido en la llegada de turistas norteamericanos.

Venezuela es otro caso particular, dada la deriva autoritaria que ha iniciado el gobierno de Nicolás Maduro y la grave crisis económica y humanitaria que se vive en el país. También influye el hecho de que EEUU es un notable socio comercial, materializado en las importantes exportaciones de petróleo venezolano a Estados Unidos, básicamente para ser procesadas en las refinerías que en Texas tiene CITGO, la filial local de Petróleos de Venezuela (PDVSA). La ampliación de las sanciones y la nueva expulsión de dos diplomáticos (el encargado de Negocios y el jefe de la Sección Política) en mayo de 2018 es un reflejo de la tensión que alcanzaron las deterioradas relaciones bilaterales. Trump llegó a plantear incluso la posibilidad de una invasión militar a fin de acabar con el régimen de Maduro, una propuesta claramente rechazada por la mayor parte de los gobiernos de la región, incluyendo aquí a los más importantes de centro-derecha.

Sin dudas es el narcotráfico y otras formas de criminalidad organizada vinculadas a la seguridad nacional la principal preocupación transversal de la Administración Trump. La posibilidad de que haya un desborde que trascienda de México a América Central y el Caribe y que la situación se descontrole preocupa seriamente en Washington. El considerable aumento del área cultivada de coca en Colombia y el protagonismo creciente de Venezuela como lugar de tránsito de las principales rutas de tráfico son factores adicionales de preocupación. Desde esta perspectiva, la

considerable reducción presupuestaria a USAID puede repercutir negativamente en la relación con América Latina. En efecto, en el año fiscal 2018 el presupuesto del departamento de Estado y de su agencia de cooperación bajo de casi 51 mil millones de dólares a 37.600 millones.

Otro tema de atención y que afecta seriamente la relación con la región, en particular con México y, muy especialmente con América Central, es el migratorio. La presión sobre su propio sistema de justicia para que convalide sus medidas, incluyendo expulsiones y mayor mano dura contra los inmigrantes sin papeles, o su negativa a prorrogar los beneficios de los dreamers no hacen más que tensar los vínculos previamente existentes.

Hasta ahora no ha habido una respuesta coordinada de la región frente a las posturas de la Administración Trump. En líneas generales se observan dos tipos de respuesta. Por un lado la de los países de la órbita del ALBA que han endurecido su discurso antiimperialista y la denuncia de las políticas agresivas de Washington. Por el otro, la de aquellos países, la mayoría de la región, que intentan mantener prácticamente a toda costa su relación con Estados Unidos, negociando de forma individualizada hasta donde sea posible. Un caso paradigmático es el de México que optó por avanzar en su negociación en torno al TLCAN evitando la solidaridad regional en su enfrentamiento con su vecino por el proyecto de construcción del muro.

Habría que preguntarse si la decisión de que cada país haga la guerra por su cuenta es adecuada para enfrentarse a un personaje como Trump o sería más conveniente articular iniciativas coordinadas. Es evidente que dada la actual fragmentación de la región el intento de transitar por ese camino resultaría en una empresa de dudosa efectividad.

La relación con la UE

Tras el referéndum en Reino Unido que aprobó el “Brexit” la situación interna en la UE parecía sumamente complicada. Sin embargo, se trataba de la enésima crisis de la Unión después de los peligros de ruptura del euro a raíz de la crisis griega y de la

complicada situación financiera que habían vivido los países del sur de Europa, España, Portugal e Italia, incluidos los rescates a la mayoría de ellos.

Tampoco hay que olvidar en fechas más recientes el conflicto generado por la llegada masiva a las fronteras europeas de centenares de miles de refugiados sirios, que unidos a otros flujos nutridos de migrantes, bien de africanos subsaharianos o bien provenientes de otras regiones asiáticas, hicieron sonar las alarmas en muchas sociedades de la UE. Países como Italia, Grecia o Alemania recibieron un caudal considerable de refugiados y emigrantes, aunque con diferentes respuestas de sus gobiernos. Austria y otros países de Europa Central y Oriental hicieron oír sus voces de rechazo, contrarias a las políticas de asilo dictadas desde Bruselas. Solo un acuerdo con Turquía, que permitió financiar la acogida de refugiados sirios en su territorio, logró descomprimir algo la situación.

Pese a ello, esta situación dio lugar a la emergencia de populismos de corte ultraderechista, xenófobo y eurófono, que suponían una amenaza directa al proyecto de construcción europeo. Las elecciones en Holanda, Francia y Alemania se saldaron positivamente, aunque a costa del ascenso de potentes fuerzas anticomunitarias, como se ha podido ver en Austria. El más reciente proceso electoral de Italia dio lugar a una extraña coalición política entre dos partidos/movimientos de corte populista, antieuropeo y antiinmigración. Uno claramente alineado a la derecha (la Liga de Matteo Salvini) y el otro con una fuerte indefinición en materia ideológica (el Movimiento Cinco Estrellas) de Luigi Di Maio, pese a su impronta anti-sistema.

Las amenazas que suponía el Brexit fueron atajadas gracias a un reforzamiento de las posiciones más favorables a la continuación del proyecto europeo. Al mismo tiempo, y en buena medida como consecuencia de lo anterior y pese a ciertas diferencias importantes entre París y Berlín, el eje franco-alemán, liderado por Angela Merkel y Emmanuel Macron, ha vuelto a funcionar. Con dificultades la zona euro está dando pasos en la buena dirección y el reforzamiento del pilar de la Defensa se está convirtiendo en un factor esencial que

permita seguir avanzando. No sería improbable que la situación actual diera lugar a una Europa a varias velocidades.

La llegada de Trump al poder en Estados Unidos también supuso un duro golpe para la UE. Si con el giro al Pacífico de Obama ya se había puesto en cuestión la relación transatlántica, con la nueva administración todas las premisas sobre la que se basaba una alianza estratégica comenzaron a saltar por los aires. Las demandas a los países europeos a incrementar su gasto en Defensa han complicado la labor de la OTAN, mientras que las conversaciones en torno al TTIP (Tratado Transatlántico de Comercio e Inversiones) fueron prácticamente paralizadas. A esto hay que agregar la salida del Acuerdo de París tras su postura negacionista respecto al cambio climático y las exigencias de Estados Unidos para incrementar sus aranceles en los más variados aspectos (y no sólo del acero y el aluminio) y reducir su déficit comercial, lo que ha llevado al inicio de una guerra comercial de insospechadas consecuencias.

En Bruselas y en otras capitales europeas, comenzando por Berlín, prima el convencimiento de que Estados Unidos ya no es el socio fiable de otros tiempos, algo que se ha podido constatar en la última Cumbre del G-7 celebrada en Canadá. Por todo ello y en un momento como el actual la UE está más dispuesta que en el pasado a prestar más atención a América Latina y el Caribe, que son vistos como una oportunidad. Es cuestión de ver si América Latina está a la altura de las circunstancias y sus gobiernos están dispuestos a invertir parte de su capital político en el reforzamiento de la relación birregional. Ahora bien, uno de los problemas de partida es que ni la UE sabe exactamente lo que quiere de América Latina ni América Latina sabe lo que quiere de la UE.

Sin embargo, la tarea de reforzar la relación birregional no será fácil como demuestra la suspensión de la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno UE – CELAC, que debería haberse celebrado en noviembre de 2017 en El Salvador. Tampoco hay que olvidar la complicada y prolongada negociación de un Tratado de Asociación con Mercosur que se arrastra desde hace demasiados años. La permanencia de fuertes sectores que siguen clamando por el mantenimiento de medidas proteccionistas a ambos lados del

Atlántico, como el sector agrícola y ganadero francés e irlandés o la industria del automóvil en Brasil, son importantes obstáculos que el poder político debe remover con medidas imaginativas, como la vigencia de largos plazos de adecuación.

En caso de que el acuerdo con Mercosur se cerrara positivamente, la UE tendría algún tipo de tratado con prácticamente toda América Latina, salvo con Bolivia y Venezuela. Ya hay Tratados de Asociación con México, Chile y América Central, Tratados multipartes con Colombia, Perú y Ecuador y un Tratado de cooperación con Cuba. Se ha cerrado positivamente la negociación para actualizar el Acuerdo de Asociación con México y el acuerdo con Chile podría seguir un camino similar. Se trata de aprovechar la estela de tratados similares firmados en fechas recientes con Canadá y Japón marcan un camino muy interesante que debería seguir siendo transitado.

En este sentido, ha sido importante la declaración del Consejo Económico y Social Europeo (CESE) apoyando la firma del Acuerdo de Asociación con Mercosur (CESE, 2018), un Acuerdo que no debería sacrificar a ningún sector, región o país implicado. Desde esta perspectiva se trata de apostar por un acuerdo estratégico global, que aspire a aportar a todos los actores económicos y sociales de ambas partes ventajas a largo plazo en materia de desarrollo, seguridad, procesos migratorios y desafíos medioambientales, y todo esto en el marco de la potenciación de la relación birregional.

Por su parte, los países caribeños, a través del CARIFORUM, firmaron un Acuerdo de Asociación Económica (EPA) con la UE. Los países signatarios son Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Grenada, Guyana, Jamaica, Saint Lucia, Saint Vincent y Granadinas, Saint Kitts y Nevis, Surinam, Trinidad Tobago y República Dominicana. La salida de Reino Unido de la UE como consecuencia del Brexit plantea el problema de la relación de Europa con el Caribe de habla inglesa, toda vez que el mayor peso de la relación estaba soportado por la contraparte británica.

La emergencia de China e India, y del Asia en general, junto al desplazamiento del eje de la economía mundial al Pacífico, el Brexit y la llegada de la Donald Trump al gobierno en Estados

Unidos han conducido a un nuevo y sumamente complejo escenario internacional. La renovada competencia y la quiebra de viejas y hasta ahora sólidas alianzas han conducido a la UE a replantearse su futuro y su lugar en el mundo. De ahí la necesidad de potenciar una relación muy especial, prácticamente única, como la que se mantiene con América Latina. Una relación casi única y muy especial, que viene de antiguo, que comparte una serie de valores y creencias, como la vigencia de las libertades individuales, los derechos humanos y la democracia.

El renovado interés de Europa por la región se visualiza en la simultaneidad con que diversas instituciones, públicas y privadas, han trabajado o están trabajando en la elaboración de documentos que intentan actualizar los ejes conceptuales de la relación birregional. Así, en 2017, el Parlamento Europeo redactó el documento “Un nuevo marco para las relaciones de la UE con América Latina”, cuyo ponente fue el europarlamentario Javi López (Parlamento Europeo, 2017). Dos meses después el Real Instituto Elcano publicó su Informe “¿Por qué importa América Latina?” (Malamud, 2017). Al margen de esto, el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) está preparando una Comunicación sobre las relaciones entre la UE y América Latina, la primera de este tipo que se elabora con una región concreta del planeta y que responde a las características únicas de la relación birregional.

La relación con otros actores: China y Rusia

Desde hace algunos años China se ha convertido no solo en una gran potencia internacional, sino también en un actor cada vez más relevante y de más peso en América Latina y el Caribe. Su creciente demanda de materias primas (productos energéticos, minerales y alimentos) y la necesidad de conquistar nuevos mercados fue una de las causas fundamentales del aumento constante del precio de las commodities durante el anterior ciclo expansivo que caracterizó a la economía regional.

En un principio el comercio fue la principal vía de penetración en la región, a tal punto que China se ha convertido en el mayor o el segundo socio comercial de muchos países latinoamericanos, especialmente de América del Sur, desplazando a contrapartes tradicionales, como

podían ser Estados Unidos o la UE. Sin embargo, en los últimos años se ha conocido una importante diversificación de actividades. En primer lugar a partir del aumento de la Inversión Extranjera Directa (IED) mediante diversos mecanismos, incluyendo una intensa actividad en lo que respecta a fusiones y adquisiciones de empresas. Y si bien la IED china no alcanza todavía los stocks acumulados por la IED estadounidense o europea ha conocido una rápida expansión en los últimos años.

La inversión en la construcción de infraestructuras y de obras públicas es otra realidad creciente. La ampliación del canal de Panamá fue un proyecto en el que China por razones geoestratégicas y comerciales estuvo sumamente implicada. Gracias a mecanismos de financiación muy favorables la penetración de las empresas constructoras chinas es cada vez mayor, dada las enormes dificultades de sus contrapartes europeas y norteamericanas de competir en igualdad de condiciones. Simultáneamente algunos países, como Venezuela, Brasil, Ecuador o Argentina se han visto beneficiados en años pasados por abundantes líneas de crédito. En algunos casos éstas estaban condicionadas a la exportación de petróleo, como ocurrió con Venezuela.

La presencia china en América Latina tiene un componente económico muy marcado, muy superior a sus motivaciones políticas. Desde esta perspectiva destacan la congelación de los préstamos a Venezuela dada la aguda crisis que vive el país y el impago de sus deudas, o la retirada de buena parte de sus negocios en Cuba ante la demora excesiva en el pago de los compromisos adquiridos. Hasta ahora China había optado por no enfrentarse a Washington a consecuencia de América Latina, en reconocimiento de su presencia hegemónica en la región. Sin embargo, a la vista del desinterés creciente de Estados Unidos en la región, que en algunos casos llega al abierto abandono, habrá que ver cuál es la estrategia futura de China y cuáles son sus planes y objetivos, más allá de incluir a América Latina y el Caribe en el gran proyecto de “Cinturón y Ruta de la Seda”.

A fin de poder responder a esta pregunta es necesario incluir en la ecuación la respuesta latinoamericana, bien a escala bilateral

o bien en su alcance regional. Esto implica definir claramente los objetivos y escoger a los socios con criterios racionales. En los tiempos recientes, especialmente en los años de bonanza, había primado en algunos sectores latinoamericanos una visión naif de la relación con China. Su mercado era una importante vía de salida para las exportaciones de materias primas y una ingente vía de llegada de dinero con el que financiar las políticas públicas más variadas. Se llegó incluso a presentar a China como la alternativa “salvadora” frente a la presencia más agresiva y dominante del imperialismo norteamericano. Las cosas están cambiando, pero el final sigue siendo incierto, aunque la presencia china seguirá siendo sumamente importante en América Latina y el Caribe.

La participación de Rusia en la región tiene otras características e implicaciones. Si bien tiene un importante componente económico, su vertiente política es muy considerable. Con el ánimo de recomponer el peso que tuvo antes de la caída de la Unión Soviética y de potenciar su enfrentamiento con Estados Unidos su estrategia de refozar la presencia en América Latina gira en torno a dos ejes muy claros. El primero es el energético, básicamente gas y petróleo. El segundo, la venta de armas y sistemas de defensa. Nicaragua, Venezuela y Cuba son actualmente los tres principales países en los que se puede visualizar con más intensidad la presencia rusa. Nicaragua es un caso especial, a tal punto que ha suscitado una creciente inquietud en la vecina Costa Rica, que se siente particularmente amenazada por la agresividad fronteriza del gobierno de Daniel Ortega.

La política de comunicación es otro vector de la penetración rusa en América Latina y el Caribe. La versión en español de RT (Russia Today) y de Sputnik Mundo son las principales vías del gobierno ruso para influir en la región. Desde esta perspectiva RT se presenta como «una alternativa real en el mundo de la información» y que ofrece «las noticias de las que no hablan los principales canales internacionales». De momento, sin embargo, la presencia rusa no suscita demasiados temores en América Latina y el Caribe.

Las oportunidades de la Revolución Digital

La Revolución Digital en marcha, con sus profundas transformaciones tecnológicas, es una gran oportunidad para América Latina. Al mismo tiempo es un gran desafío en la medida que no se sepa estar a la altura y se pierdan los trenes de la innovación, como supone, por ejemplo, la incorporación de la tecnología 5G a la telefonía digital y al mundo de las comunicaciones en general.

Su indudable impacto sobre el mercado de trabajo es un factor añadido a tener en cuenta, así como sus repercusiones sociales. Por eso, sería bueno vincular esta excelente oportunidad al importante crecimiento de las clases medias conocido en la región en los años del reciente boom económico y a su catálogo de demandas aspiracionales de todo tipo, más allá de que el proceso esté actualmente en retroceso por las dificultades económicas que atraviesa la región.

La posibilidad de aprovechar las oportunidades de esta gran transformación en marcha depende de varios factores, comenzando por la inversión extranjera y las transferencias de tecnología, que deberían estar más o menos garantizadas en sociedades abiertas pero que pueden constituir un problema en aquellos países más replegados sobre sí mismos. En segundo lugar, es necesario contar con el capital humano cualificado para estar a la altura de semejante reto. Éste es uno de los grandes desafíos de una región que debe avanzar de forma consistente en la reforma educativa, comenzando por la educación primaria y secundaria, pero sin olvidar la universidad.

Desde esta última perspectiva la presencia de las universidades latinoamericanas en los primeros puestos de los rankings que miden el potencial de las altas casas de estudios es bastante limitado. Según la medición efectuada por el Centro de Ranking Mundial de Universidades (CWUR) para el período 2018/2019 (CWUR, 2018), uno de los muchos productos de este tipo, solo hay 35 universidades latinoamericanas entre las 1.000 más importantes del mundo. Brasil está a la cabeza de América Latina, con 20 universidades, por cuatro de México y Chile, tres de Colombia y Argentina y una de Uruguay. Solo Brasil, con la Universidad de São Paulo, tiene un

centro entre los 100 más prestigiosos del mundo (el top 100), que ocupa el puesto 77.

Esta situación, según el mismo ranking, contrasta ampliamente con el gran desarrollo logrado por las universidades asiáticas en los últimos años. No se trata únicamente de las 56 universidades de Japón o las 35 de Corea del Sur situadas entre las 1.000 mejores, sino también de las 108 de China o de las 17 de Indias, sin contar a las 25 de Australia o a las cinco de Nueva Zelanda.

A la hora de un mejor aprovechamiento de las oportunidades que brinda la tecnología, América Latina debe hacer un mayor esfuerzo en potenciar la formación científica y tecnológica, reforzando incluso las diferentes carreras de ingeniería. Hay un gran desequilibrio en la demanda de grados universitarios vinculados a estos últimos, muy minoritarios, en relación con la mayor presión sobre las titulaciones en humanidades y ciencias sociales. Es necesario potenciar la inversión en I+D+i y las actividades relacionadas con la misma. Desde esta perspectiva es sorprendente el número limitado de patentes que se gestionan desde los países latinoamericanos en comparación con lo que realizan sus competidores más directos.

La Revolución Digital no solo está impactando en la economía, sino también lo está haciendo en todos los órdenes de la actividad humana, comenzando por las relaciones sociales, y afectando incluso la actividad política. La utilización de las redes sociales, en constante ampliación, se ha convertido en una herramienta muy potente en las campañas electorales, e incluso en la actividad política en general, tanto hacia el interior como hacia el exterior de las organizaciones partidarias o de los movimientos políticos.

Para algunos las democracias están amenazadas por dos peligros originados en un mal uso de las redes sociales: la difusión de noticias falsas (fake news) y también de medias verdades y la injerencia extranjera en los procesos electorales. La llamada “nueva política” y el uso de big data están transformando los modos políticos en América Latina de un modo mucho más profundo de lo que a priori podría pensarse. A esto se une una regulación incipiente del uso del ciberespacio, con herramientas de control (policiales, jurídicas, económicas y políticas) de ámbito nacional para un fenómeno de

alcance global. De ahí la necesidad de intensificar el control del uso de las redes por parte de los organismos nacionales a cargo de controlar las elecciones, pero también de impulsar una mayor coordinación regional en la materia.

Conclusiones

Las grandes transformaciones que se están registrando en la escena internacional no dependen únicamente del factor disruptivo que ha supuesto la llegada de Donald Trump a la Casa Blanca sino básicamente a la nueva época que está llegando de la mano de la globalización, pero más específicamente de la Revolución Digital y de los acelerados cambios tecnológicos que la acompañan. El momento es clave para todas las naciones que integran el concierto mundial, pero es sumamente decisivo para los países de América Latina y el Caribe. En esta ocasión no basta, como era norma en el pasado, estar expectante ante lo que ocurría fuera y cuando estuvieran más claras las cosas adoptar las medidas pertinentes. Ahora hay una exigencia de ser proactivos, de estar abiertos al mundo y de ser capaces de anticiparse, en la medida de lo posible, a lo que esté por llegar.

Políticamente el América First de Donald Trump está provocando una profunda reconfiguración del orden mundial. Habrá que ver si se trata de un fenómeno duradero o más efímero, y en este último caso de cuánto dura, pero en todo caso lo cierto es que las alianzas y las asociaciones tradicionales están atravesando por momentos muy delicados. Es la hora de que América Latina y el Caribe comiencen a pensar en sus vínculos con el mundo exterior, por inclinar sus preferencias en una u otra dirección, pero no atendiendo únicamente a percepciones o a posturas ideológicas sino a intereses concretos, no únicamente económicos sino también culturales y valóricos. La UE y China pueden ser actores importantes en la región, pero en buena parte lo que ocurra dependerá de las decisiones que adopten los gobiernos latinoamericanos y caribeños.

Desde una perspectiva económica la región debe impulsar un crecimiento sostenido y sustentable que genere empleos de calidad. Para ello es necesario impulsar la cooperación entre los distintos países de la América Latina y el Caribe, de modo de poder darle

a algunos problemas esenciales una dimensión regional, una vez fracasados buena parte de los esquemas de integración vigentes. Este es el caso de la adaptación a la Revolución Digital. Más de 14 países han elaborado estrategias nacionales, pero de momento la dimensión regional, que permitiría aumentar el tamaño del mercado y el número de usuarios, mejorando el aprovechamiento de las inversiones, no ha terminado de consolidarse. Para un mejor aprovechamiento de las oportunidades de la Revolución Digital hay que aumentar la movilización de recursos, tanto a nivel nacional como regional. De ese modo se podrá promover de un modo más efectivo la adopción de nuevas tecnologías y el impulso de políticas públicas que estimulen la innovación.

El cambio climático también plantea importantes desafíos a futuro. América Latina y el Caribe es una región muy vulnerable a lo que está ocurriendo con el clima a nivel global. Los huracanes en el Caribe, los efectos de la corriente de El Niño o las sequías son solo algunas consecuencias dramáticas de lo que puede llegar. Junto al cambio climático el desarrollo de energías renovables ofrece grandes oportunidades. Pero tanta una como otra cuestión, al igual que ocurre en tantos otros órdenes de la realidad, podrán ser mejor afrontados desde una perspectiva en que prime la cooperación intrarregional que en vez de respuestas nacionales.

América Latina y el Caribe deben abrirse al mundo. La propuesta de crear una gran zona de libre comercio regional, el TLC - ALC, es una gran oportunidad y mostraría claramente la senda a recorrer. Ello exige nuevas actitudes frente al mundo y sus problemas y también dejar de lado los viejos prejuicios que durante tanto tiempo han lastrado la política exterior de todos los países de la región. El respeto reverencial por la no injerencia y la adoración de la soberanía (territorial) son solo dos ejemplos de cuanto aquí se quiere decir. Son muchos los trenes que se pueden perder, algunos definitivamente, si no se aprovechan las oportunidades del momento.

Bibliografía

- OCDE/CAF/CEPAL. (2018). *Perspectivas económicas de América Latina: repensando las instituciones para el desarrollo*. París: Éditions.
- Ribeiro, M. L. (2011). *Carta de fecha 9 de noviembre de 2011 dirigida al Secretario General por la Representante Permanente del Brasil ante las Naciones Unidas*. Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Recuperado de: http://www.pucsp.br/ecopolitica/downloads/seguranca/ONU_Assembleia_Geral_Conselho_seguranca_fev_2012.pdf
- Menéndez del Valle, E. (2016). *Responsabilidad de Proteger: la ONU en acción. Documento de trabajo 2/16*. Real Instituto Elcano. Recuperado de: <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/efd134004bb105749fbfbf6e9c1af357/DT2-2016-MenendezDelValle-Responsabilidad-de-proteger-ONU-en-accion.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=efd134004bb105749fbfbf6e9c1af357>
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Cuba. (2018). *¿Qué busca Colombia en la OTAN?*. Recuperado de: <http://misiones.minrex.gob.cu/es/articulo/que-busca-colombia-en-la-otan>
- Olivié, I. y García, M. (coords.). (2017). *Informe Elcano de Presencia Global*. Real Instituto Elcano. Recuperado de: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/b6ea990c-2b1b-4818-8d81-547651597543/Presencia_Global_2017.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=b6ea990c-2b1b-4818-8d81-547651597543
- CaixaBank Research. (2018). *Emergentes frágiles: Argentina y Turquía, ni casos excepcionales, ni los primeros de muchos otros. Informe mensual*. Recuperado de: <http://www.caixabankresearch.com/emergentes-fragiles-argentina-y-turquia-ni-casos-excepcionales-ni-los-primeros-de-muchos-otros>
- Mesquita, M. (2018). *Conectando los puntos: Una hoja de ruta para una mejor integración de América Latina y el Caribe. Informe especial sobre integración y comercio*. BID. Recuperado de: <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/8912/Conectando-los-puntos-Una-hoja-de-ruta->

[para-una-mejor-integracion-de-America-Latina-y-el-Caribe.pdf?sequence=3&isAllowed=y](#)

CESE. (2018). *Un Acuerdo de Asociación UE-Mercosur solo será posible si resulta beneficioso para ambas partes.*

Recuperado de: <https://www.eesc.europa.eu/es/news-media/news/un-acuerdo-de-asociacion-ue-mercosur-solo-sera-posible-si-resulta-beneficioso-para-ambas-partes>

Parlamento Europeo. (2017). *Informe sobre las relaciones políticas de la Unión con América Latina (2017/2027(INI))*. Comisión de Asuntos Exteriores. Recuperado de: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A8-2017-0268+0+DOC+XML+V0//ES>

Malamud, C. (coord.). (2017). *¿Por qué importa América Latina?*. Real Instituto Elcano. Recuperado de: <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/3d717678-0482-4652-ad89-675318fa4de0/informe-elcano-22-por-que-importa-america-latina.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=3d717678-0482-4652-ad89-675318fa4de0>

CWUR. (2018). *CWUR World University Rankings 2018-2019*. Recuperado de: <http://cwur.org/2018-19.php>

El Espacio Iberoamericano en un contexto de nuevos regionalismos

Rebeca Grynszpan
Secretaria General Iberoamericana

El orden internacional se caracteriza hoy por la incertidumbre y la volatilidad. El mundo asiste a una profunda transformación impulsada, entre otros factores, por las grandes transferencias de poder, el surgimiento de nuevos actores y el impacto de la libre circulación de bienes y capitales a una escala nunca antes conocida. Al mismo tiempo, nos encontramos inmersos en una revolución tecnológica que anuncia cambios radicales en la sociedad, la economía y el trabajo, justo cuando se ha producido una expansión masiva de las clases medias en los países en desarrollo. Las amenazas a los bienes públicos globales alertan de un uso insostenible de los recursos, mientras el planeta envía señales de que es imperativo transformar por completo los patrones de consumo y producción. El debate en torno a cómo encarar estos desafíos es polifónico y desarticulado. Aunque se han alcanzado triunfos del multilateralismo, como la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible y el Acuerdo de París sobre Cambio Climático, persiste la impresión de que la gobernanza internacional se ha quedado rezagada ante los inmensos cambios registrados con el nuevo siglo.

La actual arquitectura de la gobernanza internacional emergió a mediados del siglo XX, en la estela de la peor guerra en la historia de la humanidad. Aquel era un contexto trágico y devastador, pero tenía líderes claros y un llamado a la acción. El de hoy, en cambio, ostenta como rasgo principal la complejidad, una complejidad que no conduce a la acción, sino al impasse y al empate precario entre múltiples fuerzas. Ninguna potencia tiene hoy la capacidad o el poder de influencia para dictar las normas y mecanismos de un nuevo orden global y, sin embargo, muchos y diferentes actores sí

tienen el poder de veto, formal o informal, en la reconfiguración de nuevas dinámicas en las relaciones internacionales.

En paralelo a estos desafíos en la gobernanza internacional, y en parte como respuesta a la búsqueda de nuevas formas de asociación ante las cambiantes realidades globales, en las últimas décadas han surgido o se han reforzado un buen número de iniciativas y organizaciones regionales, un fenómeno que sin duda se ha observado en América Latina.

Frente a estos desarrollos, procede preguntarnos: ¿Hacia qué tipo de mundo nos dirigimos?, ¿avanzará el orden global hacia un escenario más multilateral, con mayor integración, coordinación y cooperación entre los países o derivará, en cambio, hacia un orden multipolar, más fragmentado y confrontado? ¿Qué rol juegan las instituciones globales, regionales y subregionales en determinar la dirección del cambio? ¿Y qué papel quiere, y puede, desempeñar en ese proceso el espacio iberoamericano?

Estos son algunos de los interrogantes que aborda el presente artículo. En primer lugar, se realiza un breve repaso del debate sobre la globalización y sus principales desafíos; a continuación, se explora el papel de los llamados nuevos regionalismos como parte inherente de dicho proceso de globalización; para, finalmente, explorar la aportación del espacio iberoamericano en la búsqueda de soluciones a los desafíos compartidos.

Un mundo en cambio: ¿Hacia un nuevo orden global?

El mundo asiste a una de las más intensas olas de globalización jamás registradas, aunque no se trate de la primera –baste recordar la dramática transformación que desató la era de los descubrimientos en los siglos XV y XVI–. En muchos sentidos, la historia de la humanidad ha estado definida por los periodos de creatividad, de disrupción y de cambio social que suscitan encuentros entre civilizaciones y culturas.

No obstante, el actual proceso de globalización difiere de los anteriores por su escala, su intensidad y por la vertiginosa rapidez con que se suceden los cambios. Bastan algunas cifras: luego de la Revolución Industrial, el Reino Unido tardó 150 años en duplicar

su producción per cápita. Estados Unidos, que se industrializó más tarde, tardó 50 años. China e India duplicaron su producción per cápita en menos de 20 años, a pesar de ser los países más populosos del mundo (PNUD, 2013). El acelerado crecimiento económico en ambos y la consecuente reducción de la pobreza, afectaron a cien veces más personas que las que se beneficiaron de la Revolución Industrial.

La globalización y sus efectos suscitan apasionadas discusiones en círculos académicos y políticos, sin que sea posible llegar a un consenso sobre aspectos como la irreversibilidad del proceso, sobre la naturaleza de su impacto o sobre su excepcionalidad desde una perspectiva histórica.

Los hiperglobalistas, por ejemplo, encuentran rasgos particulares en la actual ola de globalización que vuelven obsoletas las estructuras e instituciones diseñadas para regir las relaciones internacionales. En su opinión, el proceso en que nos encontramos inmersos culminará con el fin del Estado-nación. Los escépticos, por su parte, consideran que el grado de interdependencia actual no es nuevo y que el Estado seguirá siendo el actor fundamental en la conducción de los asuntos exteriores, frente a la ausencia de una alternativa que racionalice y articule las distintas voluntades en el concierto internacional. Para los transformacionistas, vivimos una era de cambios sin precedentes, en la que la globalización transforma la relación entre Estados y mercados, entre la soberanía y la esfera transnacional, difuminando y dispersando el poder. Ello supone nuevos desafíos para las herramientas políticas tradicionales, pero también ofrece incentivos para avanzar en innovación política (Held & McGrew 2007).

Sea cual sea el enfoque con que se estudie, la globalización – impulsada por el abaratamiento de los costos de transacción (en particular el transporte), por las mejoras en las comunicaciones y por el rápido movimiento de bienes y capitales– ha traído como consecuencia la creciente vinculación de las economías y la transición de un mundo con un claro centro de poder en Occidente, a un mundo multipolar y centrífugo.

Asimismo, ha coincidido con sorprendentes avances en desarrollo humano: entre 1990 y 2015, el número de personas en pobreza

extrema en el mundo se redujo en más de 1.000 millones, aun frente a un aumento de 2.000 millones en la población mundial. La gran mayoría de esa reducción tuvo lugar en los países en desarrollo (PNUD, 2016).

Durante el mismo periodo, la proporción de personas en la clase media prácticamente se triplicó, la mortalidad materna y la mortalidad infantil se redujeron a la mitad, y la matrícula en la educación primaria alcanzó el 91% (ONU, 2015). Los principales cambios ocurrieron en países que hasta entonces habían estado más rezagados, y no solo es el caso de China e India, como se suele asumir. Corea, Indonesia, Nepal, Omán, Botsuana, Benín y Etiopía se encuentran entre los 25 países que más progresaron en desarrollo humano desde 1990 (PNUD, 2013).

La propia América Latina ha sido testigo y beneficiario de dicho proceso. En las últimas décadas la región ha alcanzado una serie de logros que han modificado su posición global. Primero, se produjo la transición hacia regímenes democráticos—el cambio más importante desde los años 80—; segundo, los gobiernos aplicaron una serie de políticas macroeconómicas responsables, que colocaron a los países en una senda de estabilidad; y, tercero, supieron aprovechar el periodo de rápida expansión económica de principios del siglo XXI para emprender un pacto por la equidad, a través de una combinación de creación de empleo e inversión social.

Gracias a todo ello, América Latina es la única región del mundo que en época reciente logró reducir tanto la pobreza como la desigualdad (Grynspan, 2017). Desde 1990, la pobreza extrema cayó en un 63% y la tasa de mortalidad entre menores de cinco años disminuyó en dos tercios. Por primera vez, más latinoamericanos pertenecen a la clase media que aquellos que son considerados pobres (Franco, 2017).

Como puede derivarse de estas cifras, el periodo actual de globalización ha tenido claros ganadores, especialmente en el llamado Sur global. Sin embargo, sus beneficios no han sido distribuidos equitativamente y muchas personas se sienten excluidas de (o directamente perjudicadas por) las tendencias de las últimas décadas.

La ola anti-globalización que ha sacudido a varios países desarrollados en años recientes encuentra su raíz, en parte, en ese descontento. El resurgimiento de retóricas nacionalistas y xenóforas va con frecuencia acompañado del rechazo al libre comercio, al sistema financiero internacional, a los flujos migratorios y a las transformaciones culturales que llegan de la mano de la diversidad.

Es claro que el sistema internacional diseñado tras la Segunda Guerra Mundial ha perdido representatividad y ya no refleja las nuevas configuraciones de poder y los nuevos polos políticos y económicos.

Las instituciones de gobernanza global del siglo XX –Naciones Unidas, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, la Organización Mundial del Comercio, etc.– no están respondiendo a las necesidades del siglo XXI, pero los Estados no parecen encontrar tampoco el modo de reformarlas para que sean capaces de cumplir adecuadamente su misión. A esto se añade el hecho de que uno de los principales arquitectos y líderes de la institucionalidad internacional contemporánea, Estados Unidos, ha dado muestras de retracción en su liderazgo global (aunque la durabilidad de ese cambio es aún incierta).

Parte de los desafíos del nuevo orden internacional en ciernes tiene que ver con cómo abordar y cómo reflejar institucionalmente el surgimiento del Sur global. Según cifras del Fondo Monetario Internacional, en el año 1980, las economías avanzadas representaban el 76% de PIB mundial, mientras los mercados emergentes y las economías en desarrollo daban cuenta del 24% restante. Para el 2023, se espera que las economías avanzadas representen el 56%, y los mercados emergentes y las economías en desarrollo sumen un 44% del PIB mundial (FMI, 2018).

La rápida expansión de las economías en desarrollo ha ido de la mano con su inserción en el comercio mundial. En 1980, el comercio representaba apenas el 23% del PIB de los países de renta baja y renta media en el mundo. En 2016, representó el 48%, según cifras del Banco Mundial (2018).

El reflejo de dicho crecimiento en las sociedades se ha traducido en un sostenido incremento de las clases medias. Entre 1990 y 2010, la participación de los países en desarrollo en la población de clase

media mundial creció del 26% al 58%. Se espera que en el próximo quinquenio la humanidad sea mayoritariamente de clase media, por primera vez en la historia (Kharas, 2017).

Estamos pues en un momento de transición, sin que podamos determinar si asistimos al surgimiento de un nuevo orden global o una reformulación profunda del orden existente. La complejidad de este momento se refleja, al menos, en tres grandes debates:

El futuro del multilateralismo: ¿hacia un mundo multipolar o más multilateral?

Tal y como se ha indicado anteriormente, el sistema emanado de las decisiones de Bretton Woods y de Dumbarton Oaks debe adaptarse a nuevas realidades y balances de poder. Luego de la caída del Muro de Berlín y con el paulatino ascenso de China, se ha atestiguado la transición de un mundo bilateral, con dos grandes potencias, a uno –muy breve- unipolar, para hallarnos hoy en un entorno multipolar y plural, que requiere mayor reparto de poder y de representación, con instituciones que respondan a las nuevas realidades del siglo XXI. Pero, ¿es esto sinónimo de más multilateralismo? La pregunta no ha sido resuelta.

Tal como lo hemos conocido hasta ahora, el multilateralismo está siendo cuestionado en diversos planos. Uno de los ejemplos más claros es el de las reglas que rigen el sistema del comercio mundial. La Ronda de Doha lleva más de 15 años sin ofrecer resultados concretos. Muchos se preguntan si no se habrá alcanzado el máximo político del libre comercio, ante la constatación de que algunos de los principales actores que impulsaron el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés) y la Organización Mundial del Comercio (OMC), han empezado a distanciarse de las normas que gobernaron el intercambio de bienes y servicios durante las últimas décadas.

En épocas recientes, una serie de países comenzaron a diseñar caminos alternativos al sistema multilateral de comercio global, incluyendo recientemente una nueva generación de propuestas de mega-acuerdos comerciales que trascienden las normas de la OMC. Los ejemplos más significativos han sido el Acuerdo Transpacífico (TPP, por sus siglas en inglés) y el Tratado de Asociación Transatlántica para el Comercio y la Inversión (TTIP). Mientras

que, para unos, los mega-acuerdos representaban una solución parcial para sortear la inacción de la Ronda de Doha, para otros suponen una respuesta estratégica de Occidente al ascenso de los países emergentes, China en particular (Sanahuja et al., 2013; Kahler, 2016). Hoy, tras la llegada de la nueva administración norteamericana, el TPP ha sido adoptado por los 11 miembros restantes, mientras las negociaciones del TTIP han sido suspendidas sine die.

Al igual que ocurre en el comercio, la fragmentación y el estancamiento en la agenda multilateral amenazan nuestra capacidad de diseñar normas y políticas comunes para hacer frente a retos que, por su naturaleza, exceden las soberanías: el calentamiento global, el narcotráfico, el terrorismo, la evasión fiscal transnacional, las migraciones, para mencionar apenas algunos. Estos retos demandan más multilateralismo, no menos.

Pese a los desafíos, el multilateralismo registró dos triunfos trascendentes en los últimos años: la adopción de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y el Acuerdo de París sobre Cambio Climático, ambos alcanzados en 2015.

Es un hecho notorio que los 193 estados miembros de las Naciones Unidas hayan acordado trabajar en 17 prioridades, con sus metas e indicadores, en un proceso que contó, además de la negociación intergubernamental, con una amplísima participación ciudadana, del sector privado, de la academia y demás actores de la sociedad. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) son, con razón, ambiciosos: acabar con el hambre y la pobreza, alcanzar la igualdad de género, asegurar la energía y el saneamiento para todos, reducir la desigualdad, cambiar los patrones de producción y consumo, entre otros. Es, por primera vez, una auténtica agenda universal, que demanda el concurso de todos los países, de todos los sectores y de todos los actores de la sociedad.

Resta por ver si la Agenda 2030 será un paso hacia más multilateralismo. Confiamos en que puede constituir un bloque de construcción en el esquema que permita realizar con éxito la transición hacia una gobernanza global más inclusiva y representativa, en donde todos los países –y sus poblaciones– sientan que tienen algo que ganar de la acción coordinada.

El futuro de la cooperación y la integración regional

Un segundo gran debate global se refiere a las perspectivas de la cooperación y la integración entre países y regiones.

La cooperación al desarrollo es uno de los pilares del sistema de gobernanza internacional de la posguerra. En sus orígenes, la atención a la cooperación al desarrollo se concentraba en la llamada “Ayuda Oficial al Desarrollo” (ODA), enfocada en las transferencias de recursos por parte de los países industrializados a los países en desarrollo. Este tipo de ayuda sigue constituyendo la gran mayoría de la cooperación al desarrollo en términos monetarios: según cifras de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), en 2016 superó los 143,000 millones de dólares a escala global.

Pero la geometría y la geografía de la cooperación han cambiado dramáticamente con el surgimiento del Sur global y las transferencias de poder en el ámbito internacional. Ya no existe solo una dinámica de donante-receptor. Hoy los países pueden ser, al mismo tiempo, donantes y receptores (de hecho, la mayoría de países iberoamericanos son ambos). La cooperación va del norte al sur, del sur al norte, del sur al sur, en forma lineal, triangular y cuadrangular. Algunos países en desarrollo, incluyendo gran parte de los países latinoamericanos, cuentan con sus propias agencias de cooperación e incluso han surgido bancos de desarrollo desde y para países en desarrollo. Se trata de una transformación profunda, en la que Iberoamérica ha construido un liderazgo claro y se ha constituido en un referente internacional.

Una de las discusiones sobre el futuro de la cooperación internacional gira en torno al rol que deben jugar los países de renta media. El modelo tradicional de cooperación fue diseñado para un mundo con una distribución en que, en un extremo, se concentraban un puñado de países muy ricos y muy avanzados, y en el otro, países pobres con grandes problemas. El modelo asumía una relación directa y casi absoluta entre el crecimiento de la renta y el desarrollo.

La evidencia, sin embargo, demuestra que ese tránsito es menos directo y más complejo de lo que se pensaba. Muchos países se encuentran estancados en la “trampa de la renta media”. El Banco Mundial estima que, de 101 economías de renta media en 1960, solo 13 habían dado el salto hacia la renta alta 50 años después.

Actualmente, los países de renta media albergan a cinco mil de los siete mil millones de personas del mundo y 73% de los personas en condición de pobreza. Una conversación sobre el desarrollo en la que únicamente participan los más ricos y los más pobres, es una conversación a medias. No solo excluye a la mayor cantidad de actores (que se ubican en el centro de la distribución), sino que prescinde del aprendizaje acumulado por quienes han logrado avanzar.

Si bien la renta nos da alguna información valiosa, es insuficiente para entender las distintas trayectorias de los países hacia el desarrollo y especialmente los distintos momentos de transición por los que atraviesan. De ahí que no necesitemos un enfoque de graduación, sino un enfoque de gradación. Entender el desarrollo como un continuo, en donde hay muchas categorías en que pueden encajar los países y distintas formas de vincularse con ellos conforme se ubiquen en ese espectro. En ese sentido han venido pronunciándose también organismos como la OCDE y la CEPAL, con nuevas clasificaciones como “países en transición” o el “enfoque de brechas”. En suma, se trata de pasar del paradigma de la asistencia al paradigma de la cooperación, entendida en términos amplios como formación de alianzas y partenariados.

Lo anterior no exige a los países más desarrollados de honrar su compromiso de dedicar 0,7% de su Renta Nacional Bruta (RNB) a la Ayuda Oficial al Desarrollo. Actualmente el promedio apenas ronda el 0,32% y solo 6 países cumplen con el objetivo del 0,7% (Noruega, Luxemburgo, Suecia, Dinamarca, Alemania y Reino Unido). Así es que la cooperación tradicional debe continuar y fortalecerse, haciendo especial énfasis en su efectividad, pertinencia y ownership por parte del país receptor, incorporando elementos que busquen el fortalecimiento institucional y la gobernanza, con altos estándares de transparencia y rendición de cuentas.

Junto con nuevos instrumentos de cooperación, observamos también la aparición de mecanismos novedosos para la integración regional y subregional. Los países de América Latina, por ejemplo, han creado en las últimas dos décadas diferentes esquemas de integración y cooperación regional, cada uno con sus objetivos particulares (SEGIB, 2017). Nos detendremos más adelante en esta cuestión.

El desafío de las sociedades abiertas

Un tercer debate global se refiere al desafío de la convivencia en sociedades abiertas, que desafían las nociones tradicionales de identidad y ponen a prueba nuestra capacidad de adaptación.

Los movimientos de personas se han convertido en uno de los grandes retos de nuestro tiempo. En 1990, había 154 millones de migrantes a nivel mundial; en el año 2000 ascendían a 173 millones; en 2017, la cifra alcanzó los 258 millones de personas. De ellos, cerca de 26 millones eran refugiados y demandantes de asilo (ONU, 2017). Si se toma en consideración la migración interna, 1 de cada 7 personas en el mundo vive en un lugar distinto del que nació.

Frente a este telón de fondo, se han reavivado las conversaciones en torno a la identidad y el peso que ella tiene en la conformación de universos de significado que están en la base de la vida en sociedad.

La construcción de identidades es inherente a la condición humana. Es fruto del proceso de socialización y un elemento esencial de lo que nos ha permitido formar redes de colaboración social. Cuando nos sentimos parte de un grupo con el que compartimos ciertas características, es mucho más probable que estemos dispuestos a cooperar con aquellos a quienes no conocemos. La identidad es, entonces, una palanca para la acción colectiva y también un recurso psicológico, que nos brinda un sentido de pertenencia, de confianza interpersonal y de unidad en medio del confuso transitar de la vida.

Pero no todas las formas de construir identidad son valiosas para la convivencia humana. El mundo está lleno de identidades excluyentes, polarizantes, estáticas y simplificadoras, que nos reducen a una sola categoría y nos obligan a comportarnos como si fuéramos solo una parte de nosotros mismos (solo nuestra nacionalidad, nuestra raza, nuestro género, nuestra religión). Eso alimenta la confrontación y dificulta la construcción de un proyecto común de futuro.

El concepto de complejidad de identidad social, enunciado por Roccas y Brewer (2002), y ampliado en investigaciones posteriores³, postula que cuando un individuo reconoce y acepta la pertenencia

3 Ver, por ejemplo, Brewer, M. B., & Pierce, K. P., "Social identity complexity and outgroup tolerance", *Personality and Social Psychology Bulletin*, 31, 2005, 428-437; y Miller, K. P., et al., "Social identity complexity: Its correlates and antecedents" *Group Processes & Intergroup Relations*, 12, 2009, 79-94.

distintiva a sus múltiples identidades -y las relaciones entre ellas- es más proclive a la tolerancia y al afecto hacia miembros de otros grupos.

En palabras de Amartya Sen, (2007) “la esperanza de que reine la armonía en el mundo actual reside, en gran medida, en una mayor comprensión de las pluralidades de la identidad humana y en el reconocimiento de que dichas identidades se superponen y actúan en contra de una separación estricta a lo largo de una única línea rígida de división impenetrable”. En el mismo sentido se pronuncia Amin Maalouf (1998) cuando afirma que “cada individuo es un punto de encuentro para muchas alianzas diferentes, y en ocasiones estas lealtades entran en conflicto y confrontan a la persona que las alberga con decisiones difíciles”.

Frente al resurgimiento de retóricas nacionalistas y xenóforas en distintas partes del mundo, las sociedades del siglo XXI deben ser capaces de construir contenidos identitarios que no conduzcan al fraccionamiento y a la polarización. Es necesario construir identidades incluyentes, dinámicas, compuestas, fundadas sobre la consciencia de que cada ser humano es muchas cosas a la vez, fruto de una irrepetible combinación de atributos y circunstancias (Grynspar, 2016).

Este debate tiene también un impacto sobre los sistemas democráticos. El miedo al otro se ha sumado al enojo y frustración por parte de una población que siente que la institucionalidad política y económica, el establishment, le está haciendo trampa y no cumple “su parte del trato”, ya sea por la corrupción, por el desempleo, por la desigualdad o por la mera incapacidad de ofrecer respuestas ante un futuro tan incierto. La desconfianza ha venido en aumento en nuestras sociedades, especialmente en las sociedades latinoamericanas, donde la confianza interpersonal está en su punto más bajo de los últimos 20 años (C. Latinobarómetro, 2017): solo un 14% de los ciudadanos de la región dicen confiar en la mayoría de las personas, y menos de un cuarto confía en el Gobierno, el Congreso, los partidos políticos o el sistema judicial.

Convertir la diversidad en capital social, construir puentes que generen confianza intergrupal y entre las personas y las instituciones, y apoyar políticas que no solo contribuyan a aumentar el desarrollo humano, sino que sean además percibidas como justas

y equitativas, políticas que generen confianza, son algunos de los grandes desafíos que presentan los años por venir.

Los nuevos regionalismos

Hasta hace relativamente poco, la geografía constituía la variable de análisis más estable al estudiar las relaciones internacionales. Los países “caían” dentro de determinadas esferas de influencia en virtud de su localización geográfica. Pero el comercio, la tecnología y los flujos de personas, bienes, servicios e ideas han transformado radicalmente ese concepto. Las fronteras y las distancias se han hecho más fluidas, las relaciones más “líquidas”, para usar la expresión de Zygmunt Bauman, como también lo han hecho las consideraciones geoestratégicas. Han surgido nuevas instituciones y nuevos mecanismos que permiten abordar los temas desde otras perspectivas, intereses, valores y objetivos.

El regionalismo, como campo de estudio del desarrollo y del impacto de los bloques regionales –comerciales y económicos- se ha ido ampliando y sofisticando en la medida en que las propias regiones evolucionaban en sus formas de integración, de relación y de actitud ante el sistema de gobernanza global. Se entendía así como un proyecto político que trascendía la integración geográfica. Siguiendo a Telò (2007), hoy estaríamos en una “tercera ola de regionalismo post-hegemónico”, característico de este momento de transición en el sistema internacional.

El llamado “nuevo regionalismo” busca explicar la integración multidimensional entre diversos actores –preferentemente Estados-nación, pero no solo- que en un contexto multipolar incluye aspectos políticos, económicos, sociales y culturales (Hettne, 2002).

Buena parte del debate gira en torno a si este proceso es un paso intermedio en la liberalización de las economías hacia un sistema abierto y globalizado; un intento por los Estados de fortalecer el control y el peso regional cuando la soberanía nacional tradicional no es suficiente en un entorno global; o una reacción contra los desafíos y los desequilibrios del sistema multilateral. No en vano, muchos consideran que este nuevo regionalismo es el resultado de la determinación de los países emergentes de lograr un mayor peso en el orden global (Telò, 2007; Kahler, 2016).

Es precisamente la necesidad de comprender mejor el papel de las regiones en la definición de un nuevo orden global (Hettne, 2006) en donde se ha centrado la investigación en los últimos años⁴. No está claro todavía, sin embargo, si este nuevo regionalismo contribuirá a un entorno global más fragmentado o, por el contrario, a una gobernanza más eficaz. ¿Nos encaminamos realmente a un mundo de regiones? (Katzenstein, 2005).

La Unión Europea ha sido generalmente la primera y principal referencia de este nuevo regionalismo. Su transformación de bloque comercial a mercado único, con integración económica, armonización de políticas comunes y voluntad de proyección global, la convierte en el paradigma de ese nuevo papel de las regiones. Pero junto a la UE han ido surgiendo y cobrando más y más relevancia organizaciones como la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), la Unión Africana, el Consejo de Cooperación del Golfo (CCG) o la Organización de Cooperación de Shanghai, por citar solo algunas.

Se enmarcarían aquí, también, las denominadas BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Suráfrica), un conjunto de países que surge, primero, como concepto teórico de la mano de un economista⁵, para llegar a convertirse en una organización formada por las principales potencias emergentes de los distintos continentes. Pese a las dificultades inherentes a su diversidad, los BRICS se han erigido en paradigma de la cooperación Sur-Sur y están poniendo en marcha su propio banco de desarrollo.

En este apartado, América Latina no es una excepción⁶. En las últimas décadas, nuevas organizaciones regionales y subregionales han emergido, para abordar distintas realidades y objetivos: el Mercado Común del Sur (Mercosur), la Comunidad del Caribe (CARICOM), la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños

4 Fredrik Söderbaum ofrece en *Rethinking Regionalism* (Palgrave, 2015) una revisión crítica a los diferentes enfoques en los estudios sobre el regionalismo,

5 O'Neill, Jim, *Building Better Economic BRICs*, Global Economics Paper No 66, Goldman Sachs, 30 November, 2001, <http://www.goldmansachs.com/our-thinking/archive/archive-pdfs/build-better-brics.pdf>

6 FLACSO, en colaboración con SEGIB, lleva años analizando los procesos de regionalización y su impacto en el entorno iberoamericano. Un buen compendio lo representa el volumen *Iberoamérica y el nuevo regionalismo*, (Bonilla et al., 2016).

(CELAC), la Comunidad Andina (CAN), el Sistema de Integración Centroamericana (SICA), entre otros. Ello, sin olvidar el papel de las instituciones financieras regionales, como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la CAF – Banco de Desarrollo de América Latina, y el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE). Hay que sumar, en este breve repaso, las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno, que alcanzan ya 27 años de vigencia y han jugado un papel pionero a la hora de ofrecer un entorno de diálogo a los presidentes latinoamericanos y a la cooperación entre sus gobiernos, hoy decantada en la labor de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB).

Fuera del entorno puramente geográfico, han surgido asimismo asociaciones basadas en intereses compartidos, incluso entre países no colindantes. Este es el caso de la Alianza del Pacífico, que representa en torno al 40% del PIB de América Latina y reúne a los cuatro países con mejor desempeño en la región en el índice de facilidad para hacer negocios del Banco Mundial (Banco Mundial, 2017).

Como se indicó, la más reciente innovación en la integración regional la constituyen los mencionados mega-acuerdos comerciales: el TPP y el TTIP. Desde un punto de vista conceptual, su entrada en vigor situaría en el centro de las relaciones internacionales las relaciones no ya entre Estados, sino entre regiones (Sberro, 2015). Más allá de su aspecto comercial, y dado el carácter normativo de la UE, el TTIP hubiera impulsado a otras potencias a adaptarse en función de los nuevos marcos regulatorios allí establecidos.

Ambos procesos, el TPP y el TTIP, quedaron en la incertidumbre tras la llegada de la nueva administración estadounidense. Sin embargo, el TPP ha seguido adelante sin los Estados Unidos, con el impulso de los miembros restantes y bajo el nuevo nombre de Tratado Integral y Progresivo de Asociación Transpacífico, más conocido como TPP-11. Once países de tres continentes (México, Chile, Perú, Canadá, Brunei, Japón, Malasia, Singapur, Vietnam, Australia y Nueva Zelanda) integran este acuerdo que, una vez haya sido ratificado, dará lugar a uno de los mayores espacios comerciales del mundo, con un mercado libre de aranceles para 500 millones de consumidores que suponen casi la sexta parte del PIB mundial (Montes, Fariza, 2018).

El impulso al TPP-11 ocurre, además, en pleno proceso de renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), lo que le otorga un doble valor simbólico en su apuesta por la integración económica internacional. Aunado a lo anterior, podría constituirse en una oportunidad para sumar fuerzas con otras organizaciones, como la Alianza del Pacífico, tres de cuyos miembros forman también parte del TPP-11.

Las relaciones interregionales e intrarregionales en el espacio iberoamericano

Más allá de los mecanismos de integración intrarregionales, los diferentes cambios en el sistema global ofrecen ventanas de oportunidad para fortalecer relaciones inter-regionales desde el espacio iberoamericano.

América Latina y Europa

Europa es el tercer socio comercial de América Latina, tras Estados Unidos y China; el segundo destino de sus exportaciones y fue el primer inversor más importante en 2017 (CEPAL, 2018).

Existe una idea cada vez más extendida de que la relación entre ambas regiones atraviesa un momento muy especial. El alineamiento de valores y visiones del mundo, justo cuando dichos valores están siendo cuestionados, abre un espacio para la acción.

En primera instancia, sobre la mesa está la posibilidad de concluir las negociaciones entre la Unión Europea y Mercosur, con líderes de ambas regiones comprometidos en acelerar las conversaciones y alcanzar un acuerdo.

Al momento de redactar este artículo, recién se anunciaba la conclusión de las negociaciones para la actualización del acuerdo de asociación entre la UE y México, con el que se moderniza uno de los primeros acuerdos que suscribiera Europa con un país del continente americano.

Sobre la mesa están asimismo la actualización del Acuerdo de la UE con Chile, la entrada en vigor provisional del Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación con Cuba (pendiente de ratificación por parte de los Estados miembros), así como documentos de posición de gran importancia para la Unión Europea, como son el Nuevo Consenso

Europeo en materia de Desarrollo y los documentos elaborados en preparación de la Cumbre UE-CELAC (Parlamento Europeo, 2017).

Se percibe un momentum para la exitosa conclusión de estas negociaciones. De lograrse, permitirían la situación excepcional de que casi todos los países del continente tuviesen un acuerdo vigente con la Unión Europea, un mínimo común de valor incalculable para avanzar hacia una mayor convergencia y armonización también entre nuestros países.

China

En el lapso de dos décadas, China pasó de ser un actor ausente, a ser un actor omnipresente en América Latina, el segundo socio comercial de la región (el primero para un buen número de países) y un inversionista cada vez más importante. El comercio chino con la región creció de casi cerca de 16.000 millones de dólares en 2001 a más de 277.000 millones en 2014, lo que representa una media anual del 26%, cuando el comercio de América Latina con el resto del mundo aumentó un 10% de promedio anual durante ese mismo periodo (Roldán Pérez, A., et al. 2016). Según la CEPAL, si se incluyen fusiones y adquisiciones, China podría considerarse el mayor inversor en la región en 2017, aunque ocupa el sexto lugar en cantidad de operaciones (CEPAL, 2018)⁷.

Un dato permite ilustrar cuán intensa ha sido la irrupción de China en el escenario. En 1991 –cuando se celebró la I Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, en Guadalajara – la economía china representaba menos del 19% del PIB iberoamericano. De hecho, tanto España como Brasil producían entonces más que China. En 2016, la economía china excedió los 11 millardos de dólares, frente a 6,8 millardos de la economía iberoamericana. Es decir, es 66% más grande que la suma de nuestros 22 países.

Y no se trata solo del peso económico: un sondeo de 2014 del Latinobarómetro preguntaba a los latinoamericanos qué tan

7 Para un análisis detallado de la inversión china en la región, ver también Avendano, R., et al. (2017) *Chinese FDI in Latin America: New Trends with Global Implications*, Atlantic Council/OECD Development Center, http://publications.atlanticcouncil.org/china-fdi-latin-america/AC_CHINA_FDI.pdf

democráticos percibían a otros países: del 1 al 10, ubicaban a la democracia estadounidense en 6,9, a España en 6,2 y a China en 5,3. En la opinión general del país, China disfrutaba de un nivel de aprobación del 53%, varios puntos por encima de otros socios históricos de la región (C. Latinobarómetro, 2014).

Es cierto que la transición económica china, hacia un modelo más orientado al mercado interno y un crecimiento más lento, ha tenido un impacto considerable en la demanda global, particularmente para América Latina, pero sería un error pensar que eso es signo de una capacidad de influencia menor. Al contrario, lo que ocurre en China y en otras grandes economías emergentes seguirá guardando un peso fundamental en la configuración de la compleja realidad latinoamericana de las próximas décadas.

Integración regional

Hasta ahora, América Latina ha permanecido relativamente al margen de la ola antiglobalización que ha sacudido a varios países desarrollados, y ha mantenido su apuesta por un mundo abierto, multilateral, basado en el diálogo, la cooperación y la paz. Por primera vez en décadas, hay más optimismo sobre el proceso de integración en nuestra región, que en otras partes del mundo.

Esto es especialmente importante en un contexto en que las relaciones entre América Latina y Estados Unidos se encuentran bajo tensión. No podemos infravalorar el impacto que el proteccionismo estadounidense puede tener sobre América Latina, teniendo en cuenta que más del 40% de las exportaciones de Mesoamérica, y más del 80% de las de México, se dirigen a aquel país. Al mismo tiempo, sabemos que el mejor modo de combatir el proteccionismo en Estados Unidos es diversificar y fortalecer nuestras alianzas en todo el mundo, así como profundizar nuestra propia integración regional.

Según el Banco Interamericano de Desarrollo, si consiguiéramos crear un área de libre comercio que abarcara toda la región, significaría un mercado de más de 5 billones de dólares, o un 7% del PIB mundial (BID, 2017). No obstante, aún queda un largo camino por recorrer para liberar el máximo potencial de la integración: el

comercio intrarregional supone un quinto del total de exportaciones de América Latina, comparado con más del 60% en Europa.

Se puede hacer mucho para sacar partido a los acuerdos de comercio e inversiones que se encuentran vigentes, así como continuar avanzando en otros temas como la armonización de las reglas de origen y la simplificación y estandarización de las regulaciones técnicas.

Una gran oportunidad para la integración regional es el acercamiento entre el Mercosur y la Alianza del Pacífico, que juntos representan un 90% de la producción y la inversión de América Latina. Los gobiernos de ambos bloques han dado pasos en esta dirección, acordando una hoja de ruta enfocada en temas estratégicos como cadenas regionales de valor, acumulación de origen, facilitación del comercio, ventanillas únicas, cooperación aduanera, promoción comercial, entre otros.

Esto sería un paso fundamental en una integración que puede avanzar de “abajo hacia arriba”, a partir de los intereses y acciones de los actores económicos y sociales, y no solo desde los grandes proyectos políticos.

Una oportunidad para el espacio iberoamericano

Como se ha señalado algunas veces, aún es pronto para afirmar si nos encontramos en una época de cambios o en un cambio de época. Vivimos en un mundo más globalizado, pero también más fragmentado; un mundo más imprevisible, con focos geográficos de inestabilidad política, social, económica y ambiental, y en el que somos testigos de masivas transferencias del poder político y económico.

Los países emergentes se encuentran ya entre las economías más grandes del mundo, y por tanto deben enfrentar una doble agenda: por un lado, las responsabilidades globales que su nueva condición impone, y, por otro, atender las necesidades básicas de su población y las tareas propias del desarrollo, en un marco de demandas crecientes. La ciudadanía actual exige no solo acceso sino mejoras en la calidad de los servicios, mayor participación social y económica, y una transformación profunda de las instituciones y del Estado.

En este entorno, el espacio iberoamericano se presenta como un caso de estudio. Un espacio concebido no como la suma de dos bloques geográficos, sino más bien como una comunidad de países diversos pero afines, unidos en la pluralidad.

Un espacio entre dos océanos

Una de las grandes ventajas de América Latina es su localización entre los dos mayores océanos del mundo. Aprovechar la ventaja de la bioceanidad, supone superar la falsa dicotomía entre el Atlántico y Pacífico, para fortalecer nuestra presencia y nuestras alianzas en ambos espacios.

Con frecuencia se piensa en el Atlántico en términos bilaterales o birregionales: Estados Unidos frente a la Unión Europea, o América Latina frente a la Unión Europea. No obstante, cada vez se vuelve más claro que hay nuevas geometrías que son útiles como categorías de análisis, como, por ejemplo, el triángulo Estados Unidos y Canadá – Europa – América Latina. Eventualmente, es posible ampliar la reflexión al cuadrado o el rectángulo atlántico, incluyendo a África como un actor con grandes potencialidades, aunque todavía con una presencia limitada en las dinámicas iberoamericanas.

Por otra parte, el surgimiento del Pacífico como un espacio cada vez más dinámico y complejo, introduce la cuestión de cómo manejar estas dos velocidades, entre el Atlántico y el Pacífico. No tiene sentido plantear la conversación como una cuestión de alternativas mutuamente excluyentes, pero es claro que debemos gestionar ambos espacios de manera estratégica y con intención (Sanahuja, 2013).

América Latina tiene poco que ganar de un retorno a un escenario de “esferas de influencia”, por lo que debe hacer los mayores esfuerzos por diversificar sus relaciones comerciales y de inversión, fortalecer sus vínculos con otros actores y profundizar los lazos a lo interno de la región.

Un espacio de valores compartidos

Uno de los peligros que acechan a esta nueva configuración del orden global es el de considerar las relaciones únicamente en términos transaccionales y de seguridad, sobre la base de un poder

duro. Esa concepción tiene sus limitaciones en estos tiempos de interdependencia global. Como bien definió Joseph Nye, “un estado puede hoy conseguir sus objetivos en la política internacional porque otros estados están dispuestos a seguirlo o a aceptar una situación que conduzca a tales resultados”. Y esa capacidad de “hacer que otros hagan lo que uno quiere que hagan” se asocia cada vez menos con factores como la geografía, la población y las materias primas, que con recursos como la cultura, la ideología, la tecnología, la educación, el crecimiento económico, las instituciones, el idioma”. Es, en palabras del propio Nye, el “poder blando” (Nye, 1990).

En el mundo de las últimas décadas, Estados Unidos ejerció un liderazgo incuestionable que emanaba de su soft power, y que ha desplegado gracias a su diplomacia, pero también a través de actores distintos a los gobiernos, como las empresas multinacionales, las instituciones académicas o las organizaciones no gubernamentales. Ahora que dicho liderazgo parece estar en retirada, se abre una ventana de oportunidad para el espacio iberoamericano. Un espacio caracterizado por la ausencia de posiciones hegemónicas y que proyecta, fundamentalmente, poder blando, con apuesta por elementos como la cultura, los idiomas, los encuentros empresariales, la diversidad de identidades, el diálogo y la cooperación como rasgos definitorios (Ayuso, 2016).

Queda mucho por hacer, pero las bases están sentadas para trabajar sobre unos valores compartidos. El momento sirve para reafirmar la conveniencia de navegar juntos, de congregarnos alrededor de sociedades que se sienten corresponsables de un multilateralismo eficaz, equilibrado y solidario para la gestión de los asuntos públicos globales y de su propio desarrollo.

La creación de una auténtica Comunidad Iberoamericana

El espacio iberoamericano supera los falsos dilemas ente regionalismo y multilateralismo, pues actúa en ambos campos, construyendo una Comunidad Iberoamericana que no es una construcción política en sus orígenes, sino producto de la historia, de las migraciones, de los idiomas, de los afectos, de los intereses y los valores compartidos.

La Secretaría General Iberoamericana constituye, pues, la expresión institucional de un espacio que ya existe, que está en marcha y que – a través de las Cumbres Iberoamericanas de Jefes

de Estado y de Gobierno – ha mantenido su vigencia a lo largo de casi tres décadas, con el respaldo y la voluntad política de todos los gobiernos de la región.

Si bien en 1991 la Cumbre Iberoamericana era el único foro en el que se reunían todos los presidentes latinoamericanos, hoy en día hay una multiplicidad de instancias regionales con nivel de representación presidencial. Esto demanda un esfuerzo de todos por buscar las complementariedades y las ventajas comparativas de cada quien. La Conferencia Iberoamericana y su Secretaría centran sus esfuerzos en tres áreas estratégicas: la cultura, el conocimiento y la cohesión social.

Además de la SEGIB, existen hoy cuatro organismos iberoamericanos que han realizado una importante contribución a la región. La Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI), el Organismo Iberoamericano de Juventud para Iberoamérica (OIJ), la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS) y la Conferencia de Ministros de Justicia de los Países Iberoamericanos (COMJIB) tienen un valor y un reconocimiento que se ha consolidado a lo largo de los años. Mediante el fortalecimiento de sus lazos, la planificación estratégica y la búsqueda de sinergias, el sistema iberoamericano aspira a lograr objetivos comunes en la construcción de una auténtica Comunidad que trabaje en beneficio de la ciudadanía.

En esta Comunidad Iberoamericana, las mujeres y los jóvenes deben ocupar el lugar que por equidad les corresponde. En el caso de las mujeres, por ejemplo, su incorporación al mercado laboral ha sido un factor esencial en la reducción de la pobreza en la región, así como en el descenso de la desigualdad, dos elementos que van de la mano. En ese camino, el acceso a la educación ha sido fundamental, hasta el punto de que hay hoy más mujeres que hombres en todos los niveles educativos, aunque siguen existiendo diferencias significativas en los llamados sectores STEM (ciencia, tecnología ingeniería y matemáticas) (UNESCO, 2015). Hay que seguir luchando, sin embargo, por reducir su participación en el sector informal, por impulsar las medidas conciliatorias que permitan equilibrar trabajo y familia, por acortar la brecha salarial y por fomentar el emprendimiento para facilitar su independencia económica.

En el caso de los jóvenes, es urgente ofrecerles los medios para competir en el incierto mundo del trabajo que tienen por delante. Es fundamental invertir en educación de calidad y en formarles en las competencias del mercado laboral del futuro, además de apostar por la innovación. De ahí que la última Cumbre Iberoamericana, celebrada en Cartagena de Indias en octubre de 2016, se centrara precisamente en el lema “Juventud, emprendimiento y educación”.

Solo aspirando a una igualdad real de oportunidades para todos y todas, teniendo en cuenta la diversidad de nuestros países, será posible avanzar hacia sociedades inclusivas, sostenibles y prósperas.

Un espacio clave en los debates del siglo XXI

A menudo se destaca la fragmentación (con un carácter negativo) como la característica principal del conjunto de organizaciones regionales que buscan la integración de América Latina. Otra lectura, sin embargo, permite leer la proliferación de estas organizaciones como signo de un gran dinamismo en la búsqueda de vías para la construcción de consensos y el acercamiento; de nuevas formas de identificar la unidad dentro de la diversidad que existe en la región (Valdez, 2014). La participación en múltiples iniciativas regionales y transversales otorgan a los países iberoamericanos una posición única para contribuir activamente en el debate global. En ese sentido, el espacio iberoamericano, como un espacio que busca la complementariedad y no la superposición, adquiere una nueva dimensión.

Para empezar, porque ofrece una continuidad de más de un cuarto de siglo de diálogo al más alto nivel. Su carácter transregional (Ayuso, 2016) y bioceánico, la diversidad de sus identidades, pero también las redes de empresarios, de organizaciones de la sociedad civil, de pensadores y artistas que ha ido tejiendo en todo este tiempo, lo sitúan en una posición excepcional para avanzar en la búsqueda de soluciones comunes para los desafíos globales.

Asimismo, la decidida apuesta del espacio iberoamericano por la cooperación lo dota de una experiencia instrumental para seguir impulsando iniciativas necesarias de cara al futuro (Caetano, 2016). Iberoamérica cuenta con la mejor plataforma de cooperación horizontal del mundo, no por su monto, pero sí por su naturaleza y funcionamiento. Un modelo voluntario y solidario, basado en las

prioridades, las necesidades y las capacidades específicas de cada país.

Junto con las iniciativas regionales, Iberoamérica se ha posicionado también en la vanguardia de la Cooperación Sur-Sur y Triangular, con más de 1.000 proyectos vigentes entre los países, en prácticamente todas las áreas del desarrollo humano (SEGIB, 2017).

Y en ese camino, la Agenda 2030 ofrece una oportunidad invaluable.

La Agenda 2030 es una agenda integral, que requiere abordar conjuntamente la dimensión social, económica y medioambiental. Para ello, es necesario entablar un auténtico diálogo político, que permita romper los silos y abandonar la mentalidad sectorial. El objetivo es acordar un mismo conjunto de políticas públicas, sin importar cuál sea nuestra vía de ingreso al debate – ya sea la comunidad económica, social o medioambiental; del sector público o privado, de una organización internacional, académica o de la sociedad civil–. Esto es lo que realmente significa una agenda universal.

Esto requiere un gran cambio en el modo en que se diseñan e implementan las políticas públicas, adoptando mecanismos innovadores que permitan la coordinación intersectorial y multinivel. Varios países de América Latina han venido abriendo camino en esta dirección: México, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Honduras Panamá, Paraguay, Perú y República Dominicana han creado consejos de alto nivel, comisiones o mecanismos inter-agencias para el desarrollo sostenible, con el fin de dar seguimiento a los compromisos de la Agenda 2030 e integrar las diferentes dimensiones en sus políticas públicas.

El modelo iberoamericano de cooperación tiene en cuenta las diferentes realidades, recursos disponibles, nivel de desarrollo y capacidades de cada Estado. Por todo ello, la Comunidad iberoamericana está llamada a influir de manera decisiva en la implementación de la nueva agenda de desarrollo, siempre buscando promover los valores fundamentales sobre los que se sustenta. Tal como reza el Informe de la Cooperación Sur-Sur, “la cooperación iberoamericana se ha convertido en un modelo que entra en perfecta sintonía con la nueva narrativa del desarrollo. A

su manera, el espacio iberoamericano *avant la lettre* ha puesto en juego aquellos temas y modos de relacionarse que hoy constituyen la marca característica de la nueva Agenda de Desarrollo” (SEGIB, 2017: 40).

El orden global que hemos conocido en las últimas décadas está en convulsión. Es difícil vislumbrar los rasgos definitorios que tendrá el mundo al que nos dirigimos. De momento, surgen nuevos desafíos al multilateralismo, a la integración y a la apertura de las sociedades, pilares que hasta hace poco creíamos firmemente asentados.

Tampoco es fácil determinar si los llamados nuevos regionalismos servirán para profundizar la globalización en un sentido positivo o, al contrario, para agrandar la distancia entre regiones. El debate, político e intelectual, sobre estas materias, es intenso; la historia determinará cuál de las tendencias prevalece.

Desde 1991, los países iberoamericanos han sabido navegar los cambios, construyendo sobre las coincidencias y respetando su diversidad. Esto es un buen presagio: aunque desconocemos cuáles serán los rasgos del mundo que nos espera, sabemos que será mejor enfrentarlo desde la fuerza que nos dan los mecanismos de diálogo, concertación y cooperación que pacientemente hemos construido.

Bibliografía

- Avendano, R., et al. (2017) *Chinese FDI in Latin America: New Trends with Global Implications*, Atlantic Council/OECD Development Center. Recuperado de: http://publications.atlanticcouncil.org/china-fdi-latin-america/AC_CHINA_FDI.pdf
- Ayuso, A. (2016), “*El espacio iberoamericano en el orden global*”, en *Iberoamérica y el nuevo regionalismo*, FLACSO, pp. 35-58.
- Banco Mundial (2018) *Databank – World Development Indicators*. <http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=2&series=NE.EXP.GNFS.ZS&country>
- Banco Mundial (2017) *Doing Business – Economy Rankings*.
<http://www.doingbusiness.org/rankings>
- BID (2017) *Caminos para crecer en un nuevo mundo comercial*.
<https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/8203/Informe-macroeconomico-de-America-Latina-y-el-Caribe-2017-Caminos-para-crecer-en-un-nuevo-mundo-comercial.pdf?sequence=10>
- Bonilla, A., et al. (2016), *Iberoamérica y el nuevo regionalismo*, FLACSO. Recuperado de: <http://www.flacso.org/sites/default/files/Documentos/libros/secretaria-general/VF%20-%20Libro%20Iberoam%20E9rica%20y%20el%20nuevo%20regionalismo.pdf>
- Brewer, M. B., & Pierce, K. P. (2005), “*Social identity complexity and outgroup tolerance*”, *Personality and Social Psychology Bulletin*, 31, 2005, 428–437
- Caetano, G. (2016), *El rol de la SEGIB en los nuevos contextos históricos y geopolíticos: Razones y pistas para una renovación*, en *Iberoamérica y el nuevo regionalismo*, FLACSO, pp. 193-208.
- CEPAL (2018) *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe 2018*. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43689/1/S1800412_es.pdf
- Corporación Latinobarómetro, Latinobarómetro (2014) *La imagen de los países y sus democracias*. Recuperado de: http://thediplomatinspain.com/wp-content/uploads/2014/07/LA_IMAGEN_DE_LOS_PAISES_Y_SUS_DEMOCRACIAS-2.pdf

- Corporación Latinobarómetro, *Latinobarómetro (2017)*. <http://www.latinobarometro.org/latNewsShow.jsp>
- FMI (2018) *DataMapper*. Recuperado de: <http://www.imf.org/external/datamapper/datasets/WEO/1>
- Franco, R., (2017) “*Auge y regresión de las clases medias latinoamericanas*”, *Pensamiento Iberoamericano*, 3^a Época, 01/2017, pp. 82-89.
- Grynspan, R. (2017) “*Desigualdad en América latina: mayor equidad, tareas pendientes*”, *Pensamiento Iberoamericano*, 3^o Época/02/2017, pp. 10-22.
- Grynspan, R. (2016), “*Para una mejor gobernabilidad en la diversidad*”, *Claves de la razón práctica*, N^o 246, pp. 50-57.
- Hettne, B., (2002) *Globalism and New Regionalism*, Palgrave MacMillan.
- Hettne, B. (2006) “*Beyond the ‘new’ regionalism*”, *New Political Economy*, 10:4, pp. 543-571,
- Held, D., & McGrew, A. (2007), *Globalization AntiGlobalization. Beyond the Great Divide*, Polity.
- Huntington, S. (1996), *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, Simon & Schuster.
- Katzenstein, P. (2005) *A World of Regions: Asia and Europe in the American Imperium*, Cornell University Press.
- Kharas, Komi (2017) *The Unprecedented Expansion of the Global Middle Class. An update*. Brookings Institution, Working Paper 100. Washington, DC. P. 2
- Kahler, M. et al, (2016) *Global Order and the New Regionalism, Discussion Paper Series on Global and Regional Governance, Council on Foreign Relations*, Recuperado de: <https://www.cfr.org/report/global-order-and-new-regionalism>
- Maalouf, Amin (1998) *In the Name of Identity: Violence and the Need to Belong*. Arcade Books.
- Miller, K. P., et al. (2009) “*Social identity complexity: Its correlates and antecedents*”. *Group Processes & Intergroup Relations*, 12, 79-94.

- Montes, R., Fariza, I., (2018) *“México, Chile, Perú y Canadá se unen a siete países de Asia y Oceanía contra el proteccionismo de Trump”*, El País, 8-3-18, https://elpais.com/economia/2018/03/08/actualidad/1520522599_033974.html
- Nye, J. (1990), *“Soft Power”*, Foreign Policy, 80, pp. 153-171
- ONU (2015) *The Millennium Development Goals Report*, Recuperado de: [http://www.un.org/millenniumgoals/2015_MDG_Report/pdf/MDG%202015%20rev%20\(July%201\).pdf](http://www.un.org/millenniumgoals/2015_MDG_Report/pdf/MDG%202015%20rev%20(July%201).pdf)
- ONU (2017) *International Migration Report*, http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/migrationreport/docs/MigrationReport2017_Highlights.pdf
- Parlamento Europeo, Comisión de Asuntos Exteriores (2017), *Informe sobre las relaciones políticas de la Unión con América Latina (2017/20127 (INI))*, ponente Javi López, 20 de julio de 2017, Recuperado de: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A8-2017-0268+0+DOC+XML+V0//ES&language=es>
- PNUD (2013) *Human Development Report, The Rise of the South: Human Progress in a Diverse World*. Recuperado de: http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/14/hdr2013_en_complete.pdf
- PNUD (2016) *Informe sobre Desarrollo Humano. Desarrollo Humano para todos*. http://hdr.undp.org/sites/default/files/HDR2016_SP_Overview_Web.pdf
- Roccas, S., & Brewer, M. B. (2002) *“Social identity complexity”*, Personality and Social Psychology Review, 6, 88–106.
- Roldán Pérez, A., et al. (2016) *La Presencia de China en Comercio, inversión y cooperación económica, Centro de Estudios Asia Pacífico de la Universidad EAFIT*, Recuperado de: <http://www20.iadb.org/intal/catalogo/PE/2016/16192.pdf>
- Sanahuja, J.A., et al, (2013), *“Un sistema internacional en cambio: los retos de la gobernanza global”*, en Fernández de Soto, G. y Pérez Herrero, P. (coords), América Latina: sociedad, economía y seguridad en un mundo global, Marcial Pons, pp. 21-90

- Sberro Picard, S.J., (2015) “*La negociación del TTIP: del interregionalismo a la gobernanza global*”, Afers internacionals, 110, CIDOB, pp.67-86.
- SEGIB (2017) *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica*, Recuperado de: <http://www.informesursur.org/>
- Sen, A. (2007) *Identity & Violence. The Illusion of Destiny*, Penguin Books.
- Söderbaum, F. (2015) *Rethinking Regionalism*, Palgrave.
- Telò, M. (ed) (2007) *European Union and New Regionalism: Regional Actors and Global Governance in a Post-Hegemonic Era*. Second Edition, Ashgate.
- UNESCO (2015), *Education for All. 2000-2015: achievements and challenges*. Recuperado de: <http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002322/232205e.pdf>
- Valdez, J. (2014) “*Ampliar la esfera del diálogo. Profundizar la cooperación*”, en Ortiz, M.S. (Compiladora), *La Diplomacia de las Cumbres: Retos y Oportunidades de los Nuevos Regionalismos*, FLACSO.
- WEF (2016) *The Future of Jobs. Employment, Skills and Workforce Strategy for the Fourth Industrial Revolution*. Recuperado de: http://www3.weforum.org/docs/WEF_FOJ_Executive_Summary_Jobs.pdf

Los desafíos de la CEPAL en América Latina y el Caribe: Una reflexión desde su historia y su presente

Alicia Bárcena

Secretaria Ejecutiva de la CEPAL

I. Introducción

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, ha cumplido recientemente 70 años, tiempo en el que ha promovido ideas, enfoques y lineamientos de políticas para el desarrollo de América Latina y el Caribe. El presente inmediato de la institución es un adecuado momento para brindar una reflexión en torno a los desafíos que enfrentará la CEPAL en los próximos años. Más allá de las conmemoraciones testimoniales, sin duda significativas e importantes, los aniversarios son ocasiones siempre propicias para evaluar y dimensionar los hitos del camino recorrido y así reflexionar con sentido crítico respecto de los senderos que se abren a partir de lo avanzado y los objetivos que a través de ellos deben ser logrados.

Para satisfacer el objetivo de este documento, el texto se organiza en seis secciones incluyendo esta introducción. En la segunda sección se repasa sumariamente la evolución histórica de las ideas de la CEPAL, las que constituyen el legado intelectual de la institución. En esta revisión se identifican los principales mensajes que la Comisión ha transmitido a los países de la región en cada uno de sus siete decenios, diferenciando según los dos periodos de elaboración intelectual de la CEPAL: el estructuralista (1948-1990) y el neoestructuralista (desde 1990 al presente). En la sección III se presentan las innovaciones analíticas que esta Comisión Económica Regional de Naciones Unidas ha incorporado a su pensamiento durante el último decenio (2008-2018), mismas que se

han aglutinado en el concepto de desarrollo con enfoque de derechos, es decir una visión del desarrollo socioeconómico y medioambiental que pone a la igualdad en su centro. Luego se sintetiza los aportes más recientes realizadas al enfoque de igualdad, expuestas en el documento *La ineficiencia de la desigualdad* (CEPAL, 2018), donde la CEPAL plantea los costos económicos, sociales y medioambientales que imponen los altos niveles de desigualdad al proceso de desarrollo. La quinta sección sintetiza los aspectos más destacados del actual contexto mundial y regional, como línea de base para los desafíos que deberá enfrentar la CEPAL en los años venideros. En la última sección, y a modo de conclusión, se resumen los principales desafíos que deberá enfrentar la CEPAL en la próxima década para dar cumplimiento a los ODS contemplados en la Agenda 2030, considerando el proceso de reforma del Sistema de Naciones Unidas.

II. El acervo intelectual de la CEPAL⁸

Fundada en febrero de 1948, la CEPAL ha completado 70 años de existencia promoviendo el desarrollo económico, social y medioambiental de los países de América Latina y el Caribe. La generación de ideas y tesis en la CEPAL tiene como referencia el contraste entre las estructuras productivas, sociales e institucionales de los países de América Latina y el Caribe (periféricos) y de los países desarrollados (centrales). A lo largo de estos siete decenios su pensamiento ha ido madurando conforme dos etapas histórico-analíticas: la estructuralista que va desde 1948 a 1990 y la neoestructuralista que se inicia en aquel año extendiéndose al presente.⁹

En los años de 1950, el mensaje principal de la CEPAL fue el de industrialización conducida por el Estado, con el objetivo de reducir las brechas entre las economías desarrolladas y las economías en desarrollo y así lograr la convergencia entre estos dos tipos de países. Este planteamiento se basaba directamente en el enfoque

8 Esta sección se basa en un texto publicado recientemente por la autora en el que sintetiza los aportes históricos de la CEPAL al pensamiento sobre desarrollo en la región y al papel que en él juega el multilateralismo (véase Bárcena, 2018).

9 Una visión más detallada de estos conceptos se ofrece en Bielschowsky (1998 y 2010) y Rodríguez, (2006).

centro-periferia elaborado por Raúl Prebisch, que ponía énfasis en la desigual distribución de los frutos del progreso técnico que derivaba del deterioro de los términos de intercambio experimentado por las economías de base productiva primaria (periferia) en favor de las grandes economías industrializadas (centro)¹⁰.

En la década de 1960 mientras la industrialización por sustitución de importaciones se aceleraba y profundizaba, la dependencia tecnológica y financiera no se eliminaba, sino solo se modificaba. Para la CEPAL, el proceso de industrialización por sustitución de importaciones había completado una primera fase- la etapa fácil- basada en manufacturas básicas, y que la viabilidad del desarrollo requería de la producción de manufacturas más sofisticadas, fase más compleja que demandaba mayor financiamiento, acceso a tecnologías y producción regional de bienes de capital. De manera simultánea, frente a los dispersos niveles de productividad entre sectores, la ilimitada mano de obra con escasa formación, ingresos laborales cercanos a los de subsistencia y precariedad de los mercados laborales de la región, la CEPAL acuña el concepto de Heterogeneidad Estructural. La estructura productiva determina la desigual estructura social, y ésta a su vez supone una baja productividad sistémica que limita la competitividad y el crecimiento. En este marco, la CEPAL planteó la necesidad histórica de impulsar reformas estructurales para el desarrollo. En concreto, recomendó políticas de reforma agraria, de redistribución de ingresos y financieras que permitieran dinamizar el desarrollo industrial requerido.¹¹.

En los años de 1970, la CEPAL abordó la temática de los estilos de desarrollo en la región para hacer frente a la heterogeneidad estructural. Se procuraba identificar cuáles han de ser los patrones de producción y consumo que permitiesen una distribución

10 En esta etapa fue muy importante también la labor del economista brasileño Celso Furtado, quien dirigió la División de Desarrollo Económico e introdujo las técnicas de planificación macroeconómica. Por otro lado, hacia fines de este decenio, cobró importancia en el debate cepalino la importancia de la integración regional, siendo el mexicano Víctor Urquidí uno de los economistas de la institución que más contribuyeron en esta materia.

11 Bulmer-Thomas, (2010) y Bértola y Ocampo (2013) brindan un detallado análisis de historia económica sobre las tensiones generadas en los debates de los años 1960 sobre estrategias de industrialización y proceso de desarrollo.

progresiva del ingreso. En esta década, tempranamente se introdujo el tema de la sostenibilidad ambiental frente al modelo extractivista de la región.¹² En este marco analítico, era también un objetivo prioritario la promoción del comercio regional de manufacturas y ampliar el mercado interno para resolver el problema de la vulnerabilidad externa y los riesgos del elevado endeudamiento.

El decenio de 1980, periodo denominado por Enrique V. Iglesias como la “década perdida” de América Latina, está regido históricamente por la crisis de la deuda. En estos años, los análisis se tornaron hacia las dimensiones coyunturales, a diferencia de los periodos anteriores, cuyos análisis estaban fundamentalmente orientados al desarrollo y al crecimiento de mediano y largo plazos. Para la CEPAL de los años 80, los objetivos buscados fueron renegociar la deuda externa y aplicar ajustes macroeconómicos para retomar el crecimiento e inversión, en complemento con políticas de mitigación de los costos sociales generados por las políticas macroeconómicas de orden ortodoxo aplicadas en la región.

En el periodo neoestructuralista, surgieron nuevos enfoques que procuraron extraer implicaciones de políticas de desarrollo bajo el nuevo contexto de la economía mundial: la hiperglobalización. De este modo, en 1990, la CEPAL planteó su propuesta de transformación productiva con equidad, elaborada bajo el liderazgo intelectual del economista chileno Fernando Fajnzylber bajo el mandato de Gert Rosenthal como Secretario Ejecutivo de la CEPAL. El objetivo de la propuesta consistía en conjugar estrategias de crecimiento económico, equidad distributiva e inserción internacional competitiva en economías abiertas, con Estados activos menos intervencionistas, mediante la incorporación de mayor progreso técnico en la estructura productiva a través de la creación de Sistemas Nacionales de Innovación.¹³

12 Destacaron en estos análisis las contribuciones de Aníbal Pinto, Marshall Wolfe, Jorge Graciarena y de Osvaldo Sunkel quien exploró los vínculos entre estilos de desarrollo y medio ambiente.

13 A esta década corresponden también otras ideas muy importantes como las de regionalismo abierto en materia de integración, desarrollada por Rosenthal, y la de pacto fiscal, en materia de equidad distributiva presentada cuando se iniciaba el mandato de José Antonio Ocampo.

En los años 2000, mediante el liderazgo intelectual de Ocampo, la propuesta de transformación productiva con equidad es profundizada con las propuestas de globalización, desarrollo y ciudadanía, las que, a mediados del decenio, ahora bajo la conducción de José Luis Machinea fueron complementadas con propuestas de protección y cohesión sociales.

Durante su séptimo, siempre bajo una lógica de pensamiento basada en el principio de continuidad con cambios, la CEPAL ha elaborado múltiples refinamientos de corte estructuralista y neoestructuralista configurando una nueva visión que sitúa al principio de la igualdad en el centro del desarrollo sostenible, fortaleciendo así el enfoque de derechos adoptado en períodos anteriores.

III. La igualdad en el centro: la CEPAL en el periodo 2008-2018

El pensamiento de la CEPAL en su último decenio ha sido detalladamente analizado por Bárcena, Bielschowsky y Torres (2018). En este documento los autores plantean que las novedades analíticas de la institución han estado regidas por tres elementos interdimensionales básicos: la centralidad de la igualdad para el desarrollo sostenible; los pactos para la igualdad; y la economía política y la cultura del privilegio como elementos retardatarios de un patrón de desarrollo inclusivo. Estos tres elementos transversales han permeado las cuatro dimensiones analíticas permanentes de elaboración del pensamiento cepalino: la dimensión social; la dimensión macroeconómica, la dimensión de desarrollo productivo e inserción internacional y la dimensión medioambiental.

La incorporación del enfoque de derechos al análisis del desarrollo sostenible ha sido abordada en los últimos cinco documentos de periodos de sesiones de la CEPAL, y en cada uno de ellos se han ido refinando los mecanismos mediante los cuales la igualdad juega un papel clave para viabilizar el desarrollo sostenible en la región. El primero de estos documentos, *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*, abrió el análisis planteando por qué es importante incorporar la noción de igualdad en los estudios y formulaciones de políticas para el desarrollo. En dicho

documento se afirma como premisa básica que la crisis financiera internacional de 2008 presentó un punto de inflexión al quebrar la continuidad de un modelo asociado a dos décadas de concentración de la riqueza. Este punto de inflexión replantea el desafío de la igualdad e implica enfrentar deudas históricas y recientes, entre ellas: la peor distribución del ingreso a escalas globales y nacionales; heterogeneidad productiva creciente como espejo de la desigualdad social, la segmentación de los mercados laborales y de acceso a la protección social; el recrudecimiento de distintas formas de discriminación (racial, étnica y de género); y la asimétrica vulnerabilidad al cambio climático (véase CEPAL, 2010).

En términos normativos, este primer documento de posición también plantea que la igualdad social y el dinamismo económico no deben estar reñidos entre sí. Contrariamente al dogma de la corriente principal del pensamiento, CEPAL (2010) planteó que se debe crecer para igualar e igualar para crecer con una macroeconomía que mitigue la volatilidad, fomente la productividad y favorezca la inclusión junto con dinámicas productivas que cierren las brechas internas y externas. Se considera entonces, que el objetivo de igualar es crucial para potenciar las capacidades humanas y de este modo revertir disparidades en forma activa universalizando derechos y prestaciones sociales, impulsando la inclusión desde el mercado del trabajo y alcanzando mayor convergencia a nivel territorial. En adición a lo anterior, la CEPAL estima también que se requiere de más y mejor Estado para redistribuir, regular y fiscalizar.

Ampliando estos planteamientos inaugurales, el segundo documento *-Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo-* profundizó en los aspectos productivos del desarrollo y cómo la transformación de la estructura productiva incide en el logro de sociedades más inclusivas. Así, se afirmó que el cambio estructural virtuoso es una transformación cualitativa de la estructura productiva que impulsa y fortalece sectores y actividades más intensivos en conocimiento y de rápido crecimiento de la demanda, al tiempo que genera más y mejor empleo: la llave maestra para la igualdad. Desde esta base conceptual, el mensaje fundamental que posiciona este documento señala que: “la igualdad

es el horizonte; el cambio estructural, el camino; y la política, el instrumento” (véase CEPAL, 2012).

Realizar un cambio estructural para la igualdad requiere avanzar hacia actividades más intensivas en conocimiento y reducir la heterogeneidad productiva y territorial. De este modo el cambio estructural permite crecimiento a tasas más elevadas, mejoras en la asignación de los factores productivos y en la distribución de sus beneficios, aumento de los empleos de calidad y sostenibilidad ambiental en el contexto de la revolución tecnológica. En síntesis, el cambio estructural para la igualdad subyace a la idea de que “no solo en lo social se juega lo social”, es decir, que la matriz productiva y su transformación cumplen un papel central para el desarrollo sostenible con un enfoque de derechos.

El tercer documento exploró en los aspectos institucionales y políticos que se requieren para la igualdad. Bajo el título de *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible*, el mensaje central de este trabajo afirma que se requiere de una nueva ecuación Estado-mercado-sociedad con acuerdos políticos de mediano plazo (véase CEPAL, 2014). Junto a los documentos CEPAL (2010 y 2012), este nuevo estudio constituyó la llamada trilogía de la igualdad incorporando nuevas piezas a las renovadas formulaciones cepalinas del desarrollo.

La primera de ellas radica en las Brechas de desigualdad materializadas en aspectos tales como la fiscalidad, el mundo del trabajo y de la producción, la segregación educativa y territorial, las condiciones de habitabilidad (hacinamiento, servicios, bienes durables), las capacidades humanas, los derechos reproductivos, así como los de reconocimiento, género y etnia. La segunda pieza refiere al consumo privado y su relación con el acceso a servicios públicos, la sostenibilidad ambiental, el cambio estructural y el sentido de pertenencia en nuestra región, considerada la más urbanizada del orbe. Este documento tuvo también el mérito de instalar la problemática de la gobernanza de los recursos naturales, considerada clave para un genuino desarrollo con mejor redistribución y sostenibilidad ambiental. De esta forma, el abanico de desafíos planteados en la trilogía lleva a la importancia de pactar para la igualdad y para un futuro sostenible.

En términos de implicaciones de políticas, CEPAL (2014) propuso siete pactos orientados a la transformación socioeconómica para la consecución del desarrollo regional. Ellos son:

1. Un pacto fiscal que permita dotar de los recursos necesarios al Estado para impulsar políticas en el horizonte estratégico de la igualdad, la sostenibilidad y el cambio estructural.
2. Un pacto por la inversión y la política industrial para que el Estado asuma un rol conductor en la dinámica del cambio estructural, con capacidad de articular agentes públicos y privados para elevar la inversión y modificar la composición sectorial para una mayor productividad.
3. Pacto social y laboral para potenciar la capacidad redistributiva del Estado en distintos ámbitos de la desigualdad y para que la institucionalidad laboral acompañe el cambio estructural, y así reducir brechas de género, de productividad, de empleo de calidad y de apropiación entre capital y trabajo.
4. Pacto para un mayor bienestar social y mejores servicios públicos, dotando a la política pública de los instrumentos necesarios para armonizar la dinámica del consumo privado con un acceso más amplio y de mejor calidad de servicios de uso público, tales como el transporte, la educación, la salud y los servicios ambientales, y que redunde en mayor sentido de pertenencia y menores brechas de bienestar.
5. Pacto para la sostenibilidad ambiental, clave en la solidaridad intergeneracional, en el reconocimiento de muy diversos grupos afectados por la degradación ambiental en sus múltiples formas y por el agotamiento de recursos no renovables; el pacto deberá coordinar los agentes en el tránsito hacia una economía verde, orientar el consumo hacia menores niveles de contaminación y desechos y plasmar la prioridad de políticas para prevenir desastres naturales, evitar la degradación de aguas y bosques y mitigar el nivel e impacto del cambio climático.
6. Pacto por la gobernanza de los recursos naturales para construir una nueva institucionalidad en materia de regulación, propiedad y apropiación de rentas, que permita conjugar el momento propicio en la bonanza de mercados de recursos naturales con

el uso de recursos derivados del sector para promover mayor diversificación productiva, más inversión en infraestructura física y social y en innovación y desarrollo, más inclusión por vía del empleo, y fondos para la creación de capacidades y el mejoramiento del acceso a servicios.

7. Pacto de la comunidad internacional para el desarrollo y la cooperación más allá de 2015, que apunte hacia una estructura económica global que garantice umbrales de sostenibilidad ambiental y de bienestar social a la mayoría de la población, que aborde no solo las carencias básicas, sino también las profundas desigualdades y asimetrías que existen entre las sociedades y que respete el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas.

En síntesis, se estima que los pactos imprimen viabilidad política para alcanzar una nueva trayectoria de crecimiento y cambio estructural que asegure grados progresivos de igualdad con sostenibilidad. De igual manera, sobre la base de propuestas formuladas e implementadas con participación y democracia, es posible superar el riesgo de limitar las políticas al voluntarismo y a la mera manifestación de buenas intenciones (CEPAL 2014).

En su trigésimo sexto periodo de sesiones celebrado en Ciudad de México el año 2016, la CEPAL incorporó a la trilogía de la igualdad el documento Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible (CEPAL, 2016). En este texto, la Comisión plantea una nueva elaboración tributaria de los lineamientos planteados en la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y a partir de ellos enfatiza en la necesidad de un nuevo estilo de desarrollo imbricado en un cambio estructural progresivo y un gran impulso ambiental que permita corregir las fuertes asimetrías del actual patrón global de crecimiento y la amenaza del cambio climático (la mayor falla de mercado de todos los tiempos). En este documento además se releva de manera prioritaria el papel que debe jugar el multilateralismo y la cooperación para el desarrollo en los niveles nacional, regional y global (Al respecto véase Bárcena, 2018).

¿Por qué es insostenible el estilo de desarrollo dominante? Esta es la pregunta de base que formula el documento. Como respuestas

surgidas desde el contexto global, así como de los regionales y los nacionales, adelanta que dicha insostenibilidad está asociada a una tasa declinante del crecimiento de la producción y del comercio (declinación entendida como un sesgo recesivo) y al desacople del sistema financiero respecto de la economía real. Se entiende también que el estilo de desarrollo dominante está vinculado a una elevada desigualdad, con graves consecuencias sociales, políticas y económicas. Dicho estilo es también insostenible porque está provocando un deterioro ambiental en muchos casos irreversible, con consecuencias potencialmente desastrosas para el planeta.

Esta percepción no está aislada de la apreciación global. Ante las permanentes señales de inviabilidad de la senda seguida por la economía mundial, la comunidad internacional ha respondido a estos desequilibrios acumulados definiendo los contornos deseables para un nuevo estilo a partir de un proceso abierto a múltiples debates. Ellos se han plasmado en la Agenda 2030 y sus 17 ODS, aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en septiembre de 2015, frente a la cual la CEPAL plantea de manera crítica lineamientos para lograr concretar esta agenda global.

Una segunda pregunta formulada en CEPAL (2016) es de qué modo debe asumir la región la Agenda 2030. Una primera respuesta a este interrogante se refiere al diagnóstico imperante en América Latina y el Caribe. El primer elemento presente en la diagnosis refiere a los rezagos de las economías regionales en términos de su ritmo de crecimiento relativo a las economías más dinámicas del mundo; la desaceleración del comercio; los insuficientes esfuerzos de inversión en activos físicos, humanos y tecnológicos (especialmente en investigación y desarrollo, I+D). Un segundo elemento presente en el diagnóstico se refiere a la persistencia de los desequilibrios estructurales expresados como escasa diversificación de la estructura productiva, baja intensidad tecnológica, pobreza y concentración del ingreso y vulnerabilidad al cambio climático. Frente a estas complejidades la Agenda 2030 ofrece a la región la oportunidad de elaborar propuestas en torno a la gobernanza para crear bienes públicos globales, al fortalecimiento de la acción y los acuerdos regionales y a las políticas nacionales para el cambio estructural progresivo.

Sobre la base del diagnóstico regional y las potencialidades que ofrece la Agenda 2030 a la región, CEPAL (2016) plantea la necesidad de crear nuevas instituciones y alianzas público-privadas en los niveles global, regional y nacional. En el contexto global la propuesta es la de generar una gobernanza para la creación de bienes públicos globales, en el nivel regional consolidar el multilateralismo y en la escala nacional avanzar hacia un gran impulso ambiental, es decir un conjunto de esfuerzos de acumulación de recursos que promuevan la eficiencia energética a partir de múltiples inversiones complementarias para viabilizar un nuevo estilo de desarrollo sostenible, que a su vez pueda “ser parte de la respuesta a los problemas de escasez de demanda agregada que sufre la economía mundial”. Se sostiene, en suma, que “el gran impulso ambiental es la contrapartida natural a un keynesianismo ambiental global” (CEPAL, 2016, pág. 58).

A partir de esta nueva institucionalidad y de renovadas alianzas políticas la región deberá promover un cambio estructural progresivo sustentado por el gran impulso ambiental generando tres tipos de eficiencia, a saber: la eficiencia schumpeteriana orientada a potenciar sectores intensivos en aprendizaje e innovación; la eficiencia keynesiana dirigida a la expansión de la demanda agregada y una política fiscal activa; y la eficiencia ambiental que permita conjugar crecimiento económico y bienestar con una creciente descarbonización de los procesos productivos.

La propuesta más reciente de la CEPAL dando continuidad al enfoque de la igualdad como elemento central para un desarrollo sostenible e inclusivo ha sido presentada en su trigésimo séptimo periodo de sesiones celebrado en La Habana, Cuba. La innovación más significativa respecto de los mensajes difundidos en los documentos hasta aquí sintetizados consiste en un análisis detallado de la desigualdad, el concepto antagónico al de igualdad y factor estructural cuya persistencia impide aplicar una estrategia de desarrollo con un enfoque de derechos.

IV. La ineficiencia de la desigualdad

Conforme a lo expresado anteriormente, el documento de posición presentado en el último periodo de sesiones de la CEPAL se titula

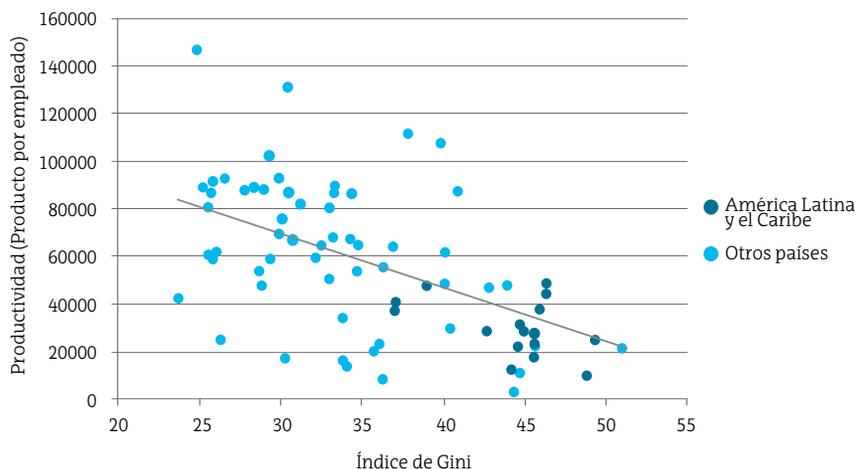
La ineficiencia de la desigualdad, (CEPAL, 2018). Este nuevo estudio plantea los costos socioeconómicos y ambientales que impone a la humanidad la desigualdad, y cómo su persistencia y diversas manifestaciones frustran sus aspiraciones de mayor progreso y bienestar conculcando sus derechos. El documento comienza posicionando a la igualdad como un fundamento del concepto de desarrollo. La CEPAL concibe a la igualdad como un metavalor del desenvolvimiento, es decir, como un principio ético irreductible, centrado en un enfoque de derechos. Pero además de su valor intrínseco, la igualdad tiene un papel instrumental como impulsora del desarrollo sostenible, contribuyendo a la innovación, al aumento de la productividad y a la protección ambiental.

Desde la teoría económica confluye una nueva mirada a la igualdad. Un nuevo consenso comienza a gestarse dejando atrás la idea la «gran contraposición» (*«the big trade-off»*) entre *igualdad* y *eficiencia*. Además de constituir un resultado del sistema económico, ella es una variable explicativa de su eficiencia en el largo plazo. La igualdad, la productividad y la democracia son bienes complementarios estratégicos (no sustitutos), especialmente en un mundo fuertemente tensionado por factores económicos, políticos y ambientales. Las economías que hoy convergen más eficazmente a la frontera del desarrollo sostenible combinan estos bienes en un alto grado.

El gráfico 1 muestra que la productividad y la desigualdad no se correlacionan en forma positiva (es decir que no existiría evidencia en favor del *“big trade-off”*). Lo que se observa más bien es una asociación negativa entre desigualdad y productividad para una muestra amplia de países. Esa asociación no supone una dirección única de causalidad entre las dos variables; por el contrario, se admite que la causalidad proviene tanto de la desigualdad como de la productividad en una interacción compleja. Para obtener una estimación más precisa del impacto de la desigualdad sobre la eficiencia dinámica del sistema económico, el documento presentó un ejercicio econométrico simple tomando el crecimiento de la productividad en el tiempo como una aproximación a dicha eficiencia. El ejercicio se circunscribió a los países de América Latina

y el Caribe abarcando el período comprendido entre 1980 y 2014. Los resultados indican que la desigualdad afecta negativamente el aumento de la productividad (CEPAL, 2018 p.24).

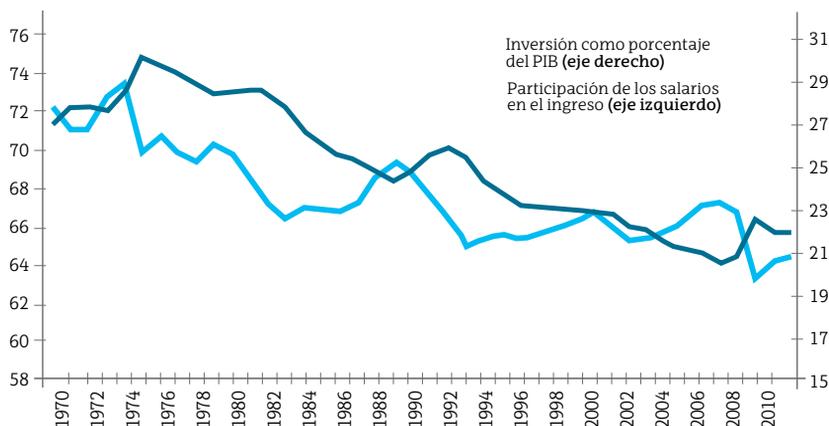
Gráfico 1:
Productividad e índice de Gini, 2014
(En dólares de paridad de poder adquisitivo (PPA) de 2011
y en términos porcentuales)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre: Universidad de Groningen. (2017) Penn World Table version 9.0. Recuperado de: <https://www.rug.nl/ggdc/productivity/pwt/>; y Solt, F. (2016). The Standardized World Income Inequality Database. *Social Science Quarterly* 97(5):1267-1281. SWIID Version 6.2, March 2018. (2018-03-23). Recuperado de: <https://dataverse.harvard.edu/dataset.xhtml?persistentId=hdl:1902.1/11992>.

Un segundo hecho estilizado que releva los costos que la desigualdad impone al funcionamiento de las economías, es la coevolución a la baja de la participación de la masa salarial en el ingreso y la inversión en los países desarrollados, tal como muestra el gráfico 2. Esto reflejaría las deficiencias del multilateralismo para resolver de manera colectiva el problema del estancamiento secular del crecimiento. El sesgo recesivo se vincularía de manera directa con esta dinámica, emanada de las economías centrales, involucrando la desigualdad intensificada de la distribución del ingreso y condicionando profundamente las perspectivas de crecimiento global.

Gráfico 2:
Países desarrollados seleccionados:
participación de los salarios en el ingreso
y tasa de inversión promedio, 1970-2010a
 (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y el Banco Mundial. a Alemania, Canadá, España, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón y Reino Unido.

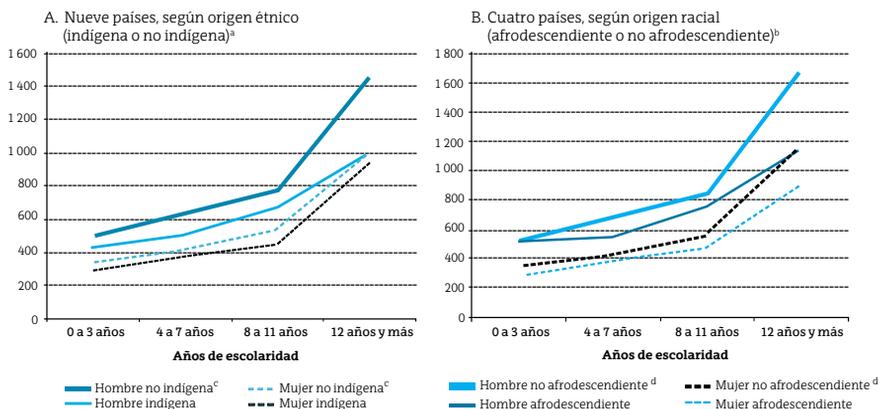
El documento también pone de manifiesto los costos que la desigualdad impone en materias sociales, especialmente en lo que respecta al mundo laboral. En términos más específicos se sostiene que la discriminación por condición étnico-racial constituye la expresión más dura de la desigualdad. No se trata solo de asimetrías de acceso, pues aun cuando todas las personas tuvieran igualdad de acceso a las capacidades al comienzo de la vida, la discriminación afectaría sus expectativas de oportunidades laborales (CEPAL 2018, pp. 25-26). En sociedades de elevada discriminación por sexo o condición étnico-racial, las personas discriminadas saben que enfrentarán un techo en su carrera o que, por lo menos, estarán en desventaja frente a sus pares de otro sexo o condición étnico-racial.

El gráfico 3 muestra que las personas afrodescendientes e indígenas alcanzan ingresos laborales sensiblemente menores que las no afrodescendientes ni indígenas a pesar de contar con iguales capacidades (años de escolaridad). Esto representa un

desincentivo para las mujeres, las personas afrodescendientes e indígenas, quienes a pesar de sus logros educativos no tienen mejores perspectivas en el mercado de trabajo. Todo desincentivo al aprendizaje es una barrera a la innovación y la productividad, que se suma a la pérdida más directa e inmediata que significa la postergación de una persona talentosa.

Corregir la desigualdad no es un beneficio que solo pueden permitirse los países que cuentan con elevados niveles de ingreso, sino una condición necesaria para que los países rezagados se aproximen a los niveles de productividad de los primeros.

Gráfico 3:
**América Latina (países seleccionados):
ingresos laborales mensuales medios entre los ocupados
de 15 años de edad y más, según sexo, condición étnico-racial y
años de escolaridad, total nacional, alrededor de 2015**
(En dólares de 2010 de paridad de poder adquisitivo)

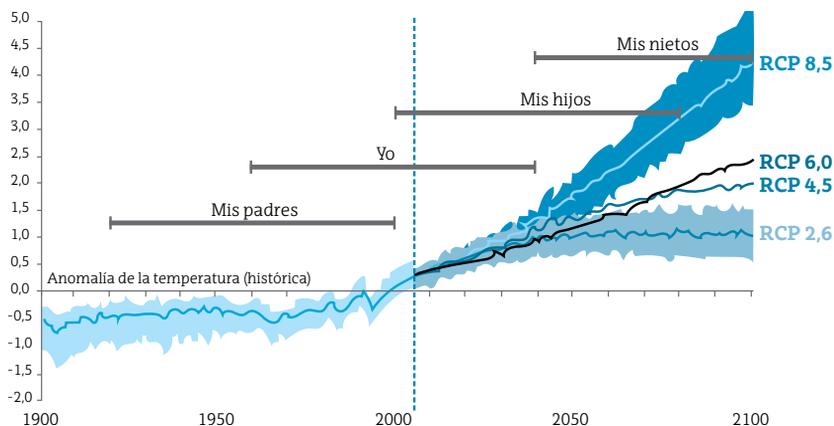


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG). a Incluye: Bolivia (Estado Plurinacional de) (2015), Brasil (2015), Chile (2015), Ecuador (2016), Guatemala (2014), México (2016), Nicaragua (2014), Perú (2016) y Uruguay (2016). b Incluye: Brasil (2015), Ecuador (2016), Perú (2016) y Uruguay (2016). c No incluye población afrodescendiente. d No incluye población indígena.

Por otro lado, la desigualdad también afecta negativamente la eficiencia ambiental y la sustentabilidad del desarrollo. La destrucción del medio ambiente es una forma de desigualdad entre generaciones y en la generación presente. Es por esta razón que la

sostenibilidad ambiental debe ser analizada como un problema de justicia intergeneracional. La sostenibilidad también se refiere a una trayectoria de crecimiento que otorgue a las futuras generaciones el derecho de gozar del mismo nivel de bienestar que las generaciones presentes, derecho que se compromete en la medida en que se destruye el ecosistema. En un contexto en que esa destrucción y el aumento de la temperatura media mundial ocurren a tasas más altas que lo esperado, como se ve en el gráfico 4, el imperativo de la igualdad intergeneracional es impostergable. Conforme a lo planteado en CEPAL (2018), la desigualdad entre generaciones conlleva un costo de productividad futura en la medida en que disminuyen los servicios productivos del ecosistema. Mientras tanto, también en las actuales generaciones la desigualdad afecta el medio ambiente y la productividad (CEPAL, 2018, pp. 26-27).

Gráfico 4:
Anomalía de la temperatura superficial anual en el mundo, 1900-2100, respecto del promedio 1986-2005 (En grados Celsius)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre V.R., Barros et al (eds.). (2014). *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part B: Regional Aspects. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Cambridge: Cambridge University Press; y Weston, D. (2013). *State of the planet, Kyoto and technical fixes. The Political Economy of Global Warming: The Terminal Crisis*. Londres: Routledge.

Estas tendencias presentadas en términos cuantitativos, evidenciando los costos de la desigualdad en materias económicas, sociales y ambientales, conducen directamente a preguntarse por qué se considera eficiente a la igualdad. Las respuestas que surgen son cuatro. En primer lugar, la igualdad genera instituciones inclusivas y una cultura que premia la innovación y el esfuerzo, y no la clase social, la etnia, el género ni las conexiones políticas de los actores económicos. En segundo lugar, la igualdad de acceso a las capacidades y oportunidades se vuelve especialmente importante en un contexto en que la revolución tecnológica demanda mayor educación, coordinación y cooperación entre los actores para absorber las nuevas tecnologías y construir nuevos sectores. En tercer término, la igualdad fortalece las democracias, mismas que proveen más de los bienes públicos y externalidades positivas que demandan el cambio técnico, la estabilidad económica y política, y el cuidado del medio ambiente. En cuarto lugar, en la economía global, la igualdad ayuda a la expansión de la demanda y reduce la intensidad de los conflictos internos y externos al promover el desarrollo.

Contrario a estas virtudes de la igualdad en el proceso de desarrollo, la desigualdad genera una cultura del privilegio que compromete la eficiencia y distorsiona las políticas sociales y económicas. Esta cultura del privilegio puede ser caracterizada por tres rasgos: (i) las diferencias pasan a ser vistas como desigualdades en la percepción de las personas – tanto de las que están en posición de privilegio como en las subordinadas. (ii) Las jerarquías se establecen en beneficio de quien está en el poder en ese momento (según criterios de clase o sangre, adscripción racial, género, cuna, cultura o una combinación de las anteriores), lo que contribuye a darle una fuerte inercia al poder y a la desigualdad y (iii) la cultura del privilegio se difunde a través de actores, instituciones, reglas y prácticas, garantizando asimetrías en múltiples ámbitos. Así, el diseño de las políticas o su aplicación sufren sesgos, distorsiones y pierden eficacia (por ejemplo, en el sistema tributario, seguridad pública, educación, salud, infraestructura, etc.)

La cultura del privilegio es ejercida de múltiples maneras y vías. Ella opera mediante el manejo de distintos tipos de redes de

relaciones, de influencia, de poder, y en instancias de deliberación y decisión, con posiciones aventajadas de acceso a empleo y a rentas públicas. En este ámbito prevalecen los favores en el mundo de los negocios y las finanzas, también los circuitos en que se imponen ideas, ideologías y agendas políticas. La cultura del privilegio se desarrolla mediante la endogamia de clase y el blindaje patrimonial. Se disemina por medio de la segregación en la calidad, pertinencia y oportunidad de la atención en salud y del sistema educacional y en la degradación de los servicios que usan los grupos de menores ingresos. El capital cultural de las familias y el capital simbólico de los grupos, el poder de veto, negociación y presión, así como el acceso privilegiado a la justicia son otras formas de ejercer la cultura del privilegio.

En síntesis, la economía política de sociedades altamente desiguales y la cultura del privilegio son obstáculos para avanzar en un desarrollo con igualdad. La región ha heredado los vestigios coloniales de una cultura del privilegio que naturaliza las jerarquías sociales y las enormes asimetrías de acceso a los frutos del progreso, la deliberación política y los activos productivos. Se debe consolidar entonces una cultura de igualdad de derechos que está en las antípodas de la cultura del privilegio. Ante esta cultura del privilegio y una economía política que genera instituciones excluyentes proclives a reproducir el rentismo y la heterogeneidad estructural bloqueando el desarrollo con igualdad, la tarea que se presenta ante la región es avanzar hacia el desarrollo sostenible en sus tres dimensiones: la social, la económica y la ambiental. Se identifican así un conjunto de implicaciones de políticas agrupadas de acuerdo con los siguientes objetivos: (i) generar una macroeconomía para el desarrollo; (ii) elaborar políticas sociales para la igualdad y las capacidades; (iii) recuperar la inversión y la política tecnológica para el gran impulso ambiental; y (iv) la incorporación regional a la revolución tecnológica y a un nuevo estilo de desarrollo.

La macroeconomía para el desarrollo deberá considerar los siguientes aspectos: (i) políticas macroprudenciales para evitar la formación de estructuras financieras frágiles y de burbujas de activos y crédito, (ii) administrar los flujos de capital transfronterizos como

una forma de mantener la estabilidad financiera y una condición para la puesta en práctica de políticas contracíclicas, (iii) blindar la inversión pública frente a los altibajos de la actividad económica y evitar que sea utilizada, con un criterio de corto plazo, como variable de ajuste en las fases descendentes del ciclo y (iv) combatir la evasión y la elusión fiscal, y mejorar el impacto redistributivo de la política fiscal.

En relación con las políticas orientadas a la igualdad y a las capacidades se debe tomar en cuenta que: (i) la política social debe concebirse también como parte de las políticas para la productividad. Esto equivale a plantear que las políticas sociales universales pero sensibles a las diferencias contribuyen, por su impacto en las capacidades humanas, al incremento de la productividad y al crecimiento económico. (ii) Es necesario reformular los sistemas educativos ante los rápidos cambios tecnológicos tanto a nivel escolar, de educación superior y de formación técnica para potenciar capacidades universales y pertinentes. (iii) Se requiere también fortalecer los sistemas de protección social y de cuidados por cuanto la protección social universal reduce la vulnerabilidad, promueve un mayor bienestar e instala una cultura de derechos sociales y de ciudadanía. Además, se debe instalar una nueva lógica de la reproducción social para hacer visible y socializar el trabajo cotidiano no remunerado de las mujeres, contribuyendo a cerrar la brecha de participación económica de las mujeres y a superar la división sexual del trabajo que hace recaer sobre ellas gran parte del trabajo de cuidado

Para alcanzar el objetivo de recuperar la inversión y la política tecnológica en torno al gran impulso ambiental, en tanto, se requiere la búsqueda de nuevas oportunidades de transformación productiva en la aplicación de tecnologías digitales a la producción. Es necesario también aumentar la densidad del tejido industrial y desarrollar sectores de energía renovable para la descarbonización de la producción y el consumo. Las ciudades sostenibles, la mejora radical del transporte público, el manejo de la biodiversidad, la recuperación de los territorios rurales, la gestión y aprovechamiento sostenible del agua dulce, el desarrollo de los biomateriales y de las

cadena de valor en energías renovables son buenos ejemplos de esta búsqueda de nuevas oportunidades de cambio estructural.

En cuanto a la incorporación de la región a la revolución tecnológica y a la conformación de un nuevo estilo de desarrollo, se plantea que: (i) la digitalización favorece la descarbonización y la sostenibilidad proveyendo servicios y bienes intangibles (digitales) y además favorece la virtualización de procesos; (ii) la combinación de tecnologías innovadoras como la manufactura aditiva, los equipos de realidad aumentada y virtual, la Internet de las cosas, la analítica de datos, la robótica y la inteligencia artificial flexibilizan procesos y facilitan el ajuste a diferentes escalas de producción. Se identifican además tres áreas prioritarias de desarrollo: (1) Infraestructura de banda ancha, fija y móvil, para alcanzar niveles de penetración cercanos a los países de ingreso medio de la OCDE y calidades cercanas a los estándares internacionales, (2) industria de tecnologías de información –en hardware, plataformas, aplicaciones o datos– que aumente la oferta de calidad de proveedores de productos y servicios para la modernización digital de las empresas y (iii) capacidades empresariales para la transformación digital de los modelos de negocios, productos y servicios.

V. El contexto actual como línea de base para los desafíos futuros

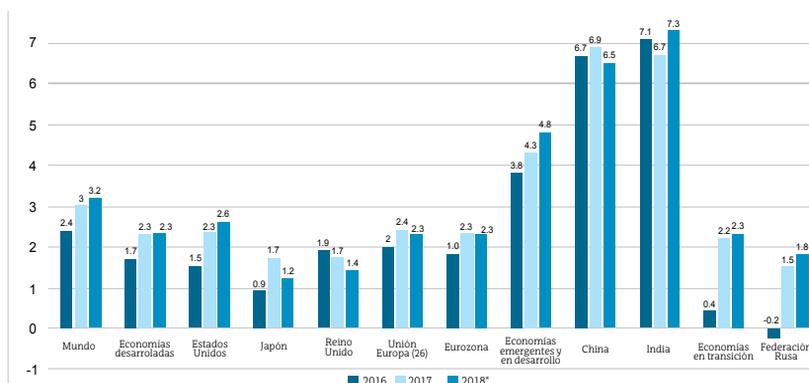
Una lectura precisa del presente permite establecer líneas de base correctas para proyectar las tareas prioritarias que la CEPAL deberá asumir en su función permanente de apoyar a las economías de América Latina y el Caribe promoviendo análisis, ideas y propuestas de políticas que les permitan avanzar hacia el desarrollo sostenible e inclusivo.

El periodo más reciente ha estado marcado por sucesos que han sorprendido al mundo. La hiperglobalización ha sufrido un fuerte revés mediante señales proteccionistas que hacen recordar a los años de la Guerra Fría, con el surgimiento de esquemas comerciales fragmentados por guerras comerciales y con un multilateralismo crecientemente debilitado en el contexto de un sistema financiero internacional desregulado, con un esquema impositivo mundial asimétrico donde prevalece la elusión fiscal y un alto grado de financiarización. Surge un peligroso desencanto ante la globalización y su forma de gobernanza, la que favorece a pocos

actores (empresas y gobiernos) que concentran hegemonícamente el poder de negociación y el poder de mercado. Se generan fuertes tensiones entre los ganadores y los perdedores de la globalización, y crece el descontento ante los recurrentes episodios de corrupción en las sociedades del mundo, en muchas de ellas además predominan agendas sociales conservadoras y una ingente masa de la población se declara desafectada o desvinculada de las instituciones públicas.

Paradójicamente, la economía mundial se encuentra en un mejor estado y desde 2016 muestra señales de incipiente recuperación luego de los persistentes efectos recesivos arrastrados desde la crisis de la zona del euro. De este modo, la actividad económica mundial, los flujos de comercio internacional y los precios de los productos básicos muestran una dinámica más favorable que en años anteriores. El gráfico 5 muestra que, impulsado por el desempeño sólido de las economías emergentes que crecerán en 4.8%, la recuperación de grandes economías como la rusa y la brasileña y la aceleración de India que crecerá en 7.3%, para 2018, se espera un crecimiento de la actividad mundial del 3.2%, la tasa más alta observada desde 2011. Las economías desarrolladas, por otra parte, crecerían a un nivel similar al de 2017, es decir alrededor de un 2.3%.

Gráfico 5:
Mundo y regiones seleccionadas, 2016-2018:
tasa de crecimiento del PIB
(en porcentajes)



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de CEPAL y FMI. * Proyección

El comercio internacional también se ha venido dinamizando y tras crecer solo 1,4% en 2016, en 2017 creció un 4,6%, aunque aún no recupera el ritmo previo a la crisis financiera global que era del orden 8%. A mediano plazo, no obstante, subyacen varios riesgos y desafíos en particular las guerras comerciales y la magnitud que estas podrían llegar a adquirir. En relación con los precios de los productos básicos, se espera que estos se eleven, en promedio, a niveles superiores al 5% respecto de 2017. Desde el punto de vista de la región, esto constituye una buena noticia para las economías de América del Sur, especializadas en la exportación de commodities y se espera consecuentemente que sus términos de intercambio mejoren¹⁴.

En lo relativo a las condiciones financieras globales, se espera que la liquidez continúe elevada a pesar del retiro de algunos de los estímulos monetarios en países desarrollados. Además, si bien es cierto que el proceso ya iniciado de normalización de tasas de interés en los Estados Unidos aumentará los costos de financiamiento para los países y provocará cambios en las estructuras de portafolio, dado que se espera que estas alzas de los tipos de interés sean graduales, los flujos de financiamiento externo hacia las economías emergentes no debieran verse fuertemente afectados.

A pesar de lo anterior, existen varios riesgos e incertidumbres que de concretarse pueden sesgar a la baja los pronósticos. En primer lugar, surgen aquellos vinculados a la evolución de los flujos de comercio mundial que podrían verse afectados por la guerra comercial, la que genera grandes incertidumbres y pone en duda la capacidad de la economía mundial de sostener la dinámica de aceleración que se ha venido observando. Otros riesgos que considerar son aquellos de tipo geopolítico; los vinculados a la desaceleración de la economía China; los eventuales efectos de las reformas por parte de los Estados Unidos en el resto de la economía mundial y la incertidumbre que ellas pueden conllevar, especialmente la reforma fiscal recientemente aprobada y la propuesta de desregulación financiera en discusión. Desde Europa, se relevan también otros temas que plantean incertidumbre, entre

¹⁴ Los precios del petróleo subirían entre 12 y 18%, los del cobre en 9%, mientras el hierro caería en una magnitud similar (9%).

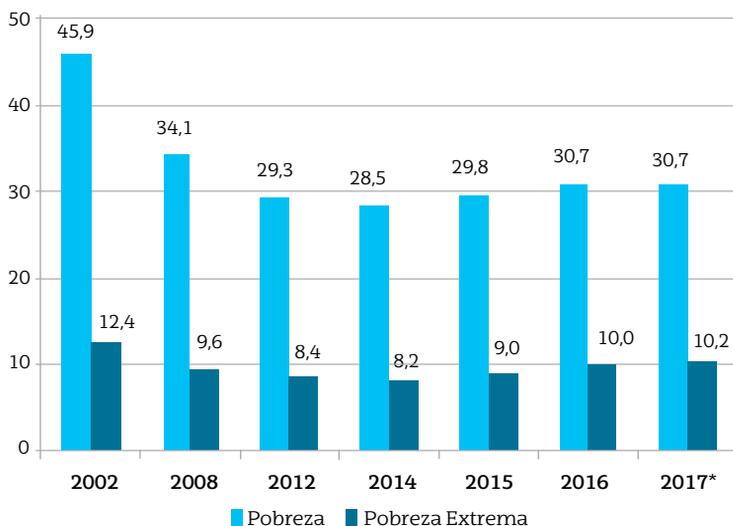
ellos: el desenlace del proceso de Brexit; y la forma en que se resolverá en algunos países el tema de la alta deuda pública y de la banca que permanece vulnerable.

El escenario latinoamericano y caribeño se plantea más auspicio, no obstante, presenta matices importantes de considerar. Después de dos años de contracción, la región volvió a crecer en 2017 a una tasa 1.2%; para 2018 en tanto la CEPAL ha proyectado un 2.2% de expansión. La demanda interna también contribuirá a elevar el crecimiento, impulsada por el consumo privado. Se espera también que la inversión contribuya de forma más significativa al crecimiento durante el periodo debido al incremento de la formación bruta de capital fijo.

A pesar de lo anterior, el desafío de las economías regionales sigue siendo la elevación más significativa de la inversión, toda vez que la productividad se mantiene estancada y persisten las brechas estructurales tanto internas como externas.

En el ámbito social, surge como señal de riesgo el hecho de que en los años 2015 y 2016, los niveles de pobreza y extrema pobreza se incrementaron luego de una década de continua reducción en la mayoría de los países; hacia 2017 estas tendencias se han estabilizado de modo que el número de personas en condición de pobreza ascendería a 187 millones en tanto que el de extremadamente pobres sería de 62 millones, es decir un 30,7% y un 10,2% de la población regional respectivamente, tal como se muestra en el gráfico 6. Pese a estas cifras, una perspectiva de mediano plazo arroja un balance positivo en materia de reducción de la pobreza, ya que esta se redujo 15,2 puntos porcentuales entre 2002 y 2016.

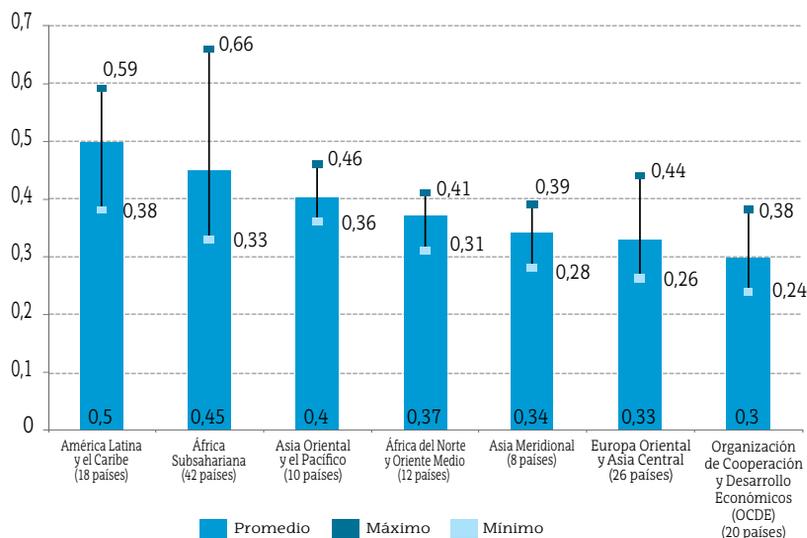
Gráfico 6:
América Latina y el Caribe
(18 países): tasa de pobreza y pobreza extrema, 2002-2017
 (en porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).
 a Los datos de 2017 corresponden a una proyección.

Por otro lado, la región sigue manteniendo el demérito de ser la región más desigual del mundo, incluso más que otras regiones en desarrollo y emergentes (véase el gráfico 7). A pesar de que la desigualdad de ingresos también se redujo entre 2002 y 2016, el ritmo de reducción ha disminuido en los últimos años. El coeficiente de Gini pasó de 0,538 en 2002 a 0,467 en 2016, tal como muestra el gráfico 7.

Gráfico 7:
Coeficiente de Gini, alrededor de 2012
(Índice)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de CEPALSTAT. (2018). Bases de Datos y Publicaciones Estadísticas. Recuperado de: <http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/Portada.html>; Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). (2018). Base de datos OECDSTAT. Recuperado de: <http://stats.oecd.org/>.

La experiencia reciente nos indica que el aumento de los ingresos en los hogares de menores recursos ha sido imprescindible para la reducción tanto de la pobreza como de la desigualdad de ingresos. A ese crecimiento han contribuido decisivamente las políticas distributivas y redistributivas de los países, como reformas tributarias, salarios mínimos, pensiones y transferencias vinculadas a las estrategias de reducción de la pobreza y a la expansión de los sistemas de protección social. Por ello, el llamado es a fortalecer las políticas laborales y de protección social, más aún en períodos de bajo crecimiento económico, y a implementar la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible a partir de un cambio estructural progresivo.

I. A modo de conclusión: los desafíos de la CEPAL

Los desafíos de la CEPAL hacia el 2030 cuando sea la hora de evaluar los estados de avance de los ODS contemplados en la Agenda 2030 surgen naturalmente del legado intelectual de la CEPAL en materia de desarrollo a lo largo de sus 70 años; del enfoque de igualdad como elemento central del desarrollo sostenible y de la urgencia de eliminar la ineficiencia que genera la desigualdad en términos sociales y económicos elaborados durante el último decenio; así como de los factores que caracterizan a los contextos actuales del mundo y la región, es decir de los aspectos que se han desarrollado en las secciones.

En primer lugar, es necesario señalar que la importancia de la Agenda 2030 radica en el hecho de que ella define el futuro que imaginamos y deseamos. Un mundo donde se garantice una gobernabilidad global para crear bienes públicos globales con énfasis en la seguridad climática, y se promuevan inversiones que permitan la transición energética hacia un modelo de producción bajo en carbono. Una economía global con capacidad de minimizar los riesgos financieros (incluidos los riesgos climáticos de las inversiones) y que permita a los gobiernos del mundo implementar políticas fiscales para combatir la evasión fiscal y los fondos ilícitos (paraísos fiscales). Se trata también de generar una economía productiva basada en el acceso y creación de innovación y cambio tecnológico para un gran impulso ambiental.

En segundo lugar, es de extrema relevancia señalar que los desafíos de la Comisión están necesaria y simbióticamente ligados a los desafíos de la Organización de Naciones Unidas (ONU). En particular es un desafío de prioridad superlativa reposicionar el Sistema de Desarrollo de la organización (UNDS, por sus siglas en inglés)¹⁵ para dar cumplimiento a la Agenda 2030. Dentro de este imperativo, surgen los siguientes objetivos: (1) realinear el apoyo colectivo para la Agenda 2030; (2) fortalecer el sistema de coordinación de todos los organismos de Naciones Unidas tanto a nivel nacional, regional y global estableciendo alianzas para la Agenda 2030 (3) optimizar permanentemente la dirección

15 En inglés esta sigla refiere a United Nations Development System.

estratégica, la supervisión y la rendición de cuentas para los resultados del sistema.

En un plano más específico de desafíos, es pertinente señalar que la CEPAL es una de las cinco comisiones económicas regionales que contempla el sistema de Naciones en el mundo. En este sentido, el mandato que recae sobre estos organismos es el de dar cumplimiento a tres funciones centrales. La primera de ellas es la función de convocatoria, mediante plataformas intergubernamentales para el diálogo de políticas sobre cuestiones clave de la agenda de desarrollo sostenible junto con los organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas (AFP, por sus siglas en inglés)¹⁶. La segunda función es la de constituir un centro de pensamiento (think tank), mediante la elaboración de análisis y recomendaciones de políticas sobre los medios de implementación de las agendas de desarrollo regional -en concreto de la Agenda 2030. Dichos análisis y recomendaciones de políticas deben estar adaptados a las especificidades regionales y subregionales y a la promoción de la armonización de datos y estadísticas. La tercera función se relaciona con la cooperación técnica y la función de construcción de capacidades, las que se sustentan en tres principios: la descentralización, el empoderamiento y la rendición de cuentas. Finalmente, la creación de capacidad en datos y estadísticas en el contexto de los ODS es una función prioritaria y en sí mismo un desafío de enorme magnitud.

La Agenda 2030 de las Naciones Unidas y sus 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) representan un cambio de paradigma que requiere una mejor gobernanza internacional y regional. La dimensión regional es crucial para el cumplimiento de esta agenda, por cuanto se ciernen graves amenazas en la forma en que se va configurando la dinámica de la economía global, en parte debido a las mutaciones que han ido experimentado el comercio y el progreso técnico. La complejidad e interdependencia del orden global actual llevan a concebir el desarrollo como un proceso que va más allá de la dimensión nacional donde los desafíos económicos, sociales y ambientales deben ser abordados universalmente.

16 Esta sigla en inglés se descifra como agencies, funds and programmes.

En este contexto internacional incierto, la cooperación internacional juega un papel clave, sobre todo para América Latina y el Caribe, donde el 85% de los países de la región son países de renta media en la clasificación por el producto interno bruto (PIB) per cápita; y que, por ende, ya no son elegibles para recibir la ayuda oficial para el desarrollo (ODA, por sus siglas en inglés), lo que no garantiza su acceso a otras fuentes de financiamiento y elimina sus preferencias comerciales. En el caso de los pequeños estados insulares en desarrollo (SIDS), especialmente en el Caribe, el tamaño y el aislamiento de sus economías representa una significativa restricción a la movilización de recursos nacionales, a lo que se añade su vulnerabilidad a los efectos del cambio climático y la acumulación de deuda.

Por lo mismo, la dimensión regional es fundamental para el futuro del UNDS por cuanto supervisa y evalúa el progreso y los rezagos, y aporta soluciones innovadoras.

La nueva agenda de desarrollo requiere avanzar hacia una cooperación renovada, la que debe basarse en seis pilares: el fortalecimiento del diálogo regional; un mayor énfasis en la cooperación sobre políticas fiscales que permitan la movilización de recursos, tanto a nivel doméstico como internacional; la inversión en políticas industriales y tecnológicas que favorezcan un gran impulso ambiental; el mejoramiento de las capacidades estadísticas para realizar mejores mediciones; un enfoque en la igualdad de género; y la apertura de espacios de diálogo entre los gobiernos, las empresas y los ciudadanos, así como una mejor coordinación con el sistema de las Naciones Unidas, entidades regionales y bancos de desarrollo.

El actual desafío de la CEPAL se halla en que la región latinoamericana y caribeña avance hacia un nuevo estilo de desarrollo que termine con la cultura del privilegio y esté basado en una transformación sostenible con un gran impulso ambiental, en una inclusión productiva con mayor tecnología, mejores instituciones que generen confianza en los ciudadanos y, sobre todo, con mayor igualdad y acceso universal al bienestar.

Bibliografía

- Bárcena, Alicia (2018), «*La CEPAL y Chile: actores permanentes del sistema multilateral*», *Chile actor del sistema multilateral. Una tradición nacional*, eds. Juan Somavía y Pedro Oyarce, Santiago, Chile, Academia Diplomática de Chile “Andrés Bello”, págs. 837-859.
- Bárcena, Alicia, Ricardo Bielschowsky y Miguel Torres (2018), «*El séptimo decenio de la CEPAL: una reseña de su producción intelectual*», *Desarrollo e igualdad: el pensamiento de la CEPAL en su séptimo decenio* Textos seleccionados del período 2008-2018, eds. Ricardo Bielschowsky y Miguel Torres, CEPAL, Naciones Unidas, págs. 98.
- Bértola, Luis y José Antonio Ocampo (2013), *El desarrollo económico de América Latina desde la Independencia*, Fondo de Cultura Económica.
- Bielschowsky, Ricardo (ed.) (2010), *Sesenta años de la CEPAL: textos seleccionados del decenio 1998 - 2008*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores [u.a.].
- (1998), «*Evolución de las ideas de la CEPAL*», *Revista de la CEPAL*, No. Extraordinario, octubre.
- Bulmer-Thomas, Víctor (2010), *La historia económica de América Latina desde la independencia*, Fondo de Cultura Económica.
- CEPAL (2018), *La ineficiencia de la desigualdad (LC/SES.37/3-P)*, Santiago.
- _____ (2016), *Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible*. (LC/G.2660/Rev.1), Santiago.
- _____ (2014), *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible (LC/G.2586(SES.35/3))*, Santiago.
- _____ (2012), *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo*. (LC/G.2524(SES.34/3)), Santiago.
- _____ (2010), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir (LC/G.2432 (SES.33/3))*, Santiago.

- CEPALSTAT. (2018). *Bases de Datos y Publicaciones Estadísticas*. Recuperado de: <http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/Portada.html>
- Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). (2018). *Base de datos OECDSTAT*. Recuperado de: <http://stats.oecd.org/>
- Rodríguez, Octavio (2006), *El estructuralismo latinoamericano, Economía y Demografía*, , México, DF, Siglo Veintiuno : CEPAL.
- Solt, F. (2016). *The Standardized World Income Inequality Database*. Social Science Quarterly 97(5):1267-1281. SWIID Version 6.2, March 2018. (2018-03-23). Recuperado de: <https://dataverse.harvard.edu/dataset.xhtml?persistentId=hdl:1902.1/11992>
- Universidad de Groningen. (2017) *Penn World Table version 9.0*. Recuperado de: <https://www.rug.nl/ggdc/productivity/pwt/>
- V.R., Barros et al (eds.). (2014). *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability*. Part B: Regional Aspects. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Cambridge: Cambridge University Press.
- Weston, D. (2013). *State of the planet, Kyoto and technical fixes*. The Political Economy of Global Warming: The Terminal Crisis. Londres: Routledge.

América Latina ante los desafíos de la nueva época

Enrique García

Ex Presidente de CAF- Banco de Desarrollo de América Latina.

Introducción

América Latina es una región de paz, rica en recursos naturales, humanos y culturales, con potencialidades enormes para lograr un desarrollo socio económico acelerado que le permita, a la vez, ser un actor mucho más relevante en el escenario mundial. No obstante lo anterior, la región no ha logrado aprovechar y proyectar todas sus fortalezas en forma constante en los últimos cincuenta años.

Este ensayo tiene como propósito analizar las razones por las cuales América Latina, que durante la mayor parte del siglo veinte ha sido la región del mundo en desarrollo más próspera, no ha logrado salir de la famosa trampa de los países de ingresos medios y, más aún, ha perdido importancia relativa en relación a otras regiones del mundo emergente. En este contexto, una pregunta clave a responder es la referente a cuáles son posibles caminos a seguir para lograr en el futuro un desarrollo integral que sea estable, eficiente, incluyente y ambientalmente sostenible. Es fundamental también asegurar que ese proceso se realice dentro de un marco institucional democrático revitalizado.

Una mirada al desarrollo de América Latina en medio siglo

Como se destacó en la Introducción, América Latina logró alcanzar en el siglo veinte el nivel de región de ingresos medios y ubicarse como la región en desarrollo más próspera del mundo independientemente de los ciclos adversos de inestabilidad política y económica que tuvo que enfrentar en varios momentos.

Es interesante puntualizar que esta evolución se realizó con periódicas adaptaciones y variantes del modelo de ventajas comparativas tradicional sustentado en la explotación y exportación de materias primas. Es así que surgió el modelo de sustitución de importaciones a principios de la década de los cincuenta por influencia del debate académico de la época y por el efecto negativo que tuvo en América Latina la recurrente volatilidad en los precios de las materias primas. Este cambio de enfoque se concebía como instrumento para promover la industrialización de la región y estimular de esa manera un proceso de desarrollo más sólido y estable.

Los últimos años de la década de los cincuenta y los años sesenta fueron un periodo de gran entusiasmo con el tema del desarrollo económico y social así como con la integración regional, tanto en el plano académico como en el de las políticas públicas y de la cooperación internacional. Nació la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), se fundó el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), se puso en marcha la Alianza para el Progreso por iniciativa del presidente Kennedy de los Estados Unidos, nacieron mecanismos de integración regional como el Mercado Común Centroamericano (MCCA), el Banco Centroamericano de Integración (BCIE), el Grupo Andino, la Corporación Andina de Fomento (CAF) y el Sistema Económico Latinoamericano (SELA).

Inflación persistente en varios países y niveles de protección demasiado elevados, más allá de la propuesta de protección infante moderada temporal implícita en la teoría de sustitución de importaciones, significó la persistencia de desequilibrios macroeconómicos, una pérdida de competitividad de la región y avances poco significativos en el proceso de industrialización y de comercio intrarregional.

Al mismo tiempo, una creciente participación de las empresas estatales en la economía y un aumento significativo en la deuda externa a mediados de la década de los setenta como resultado del fácil acceso a préstamos de la banca comercial internacional con petrodolares provenientes de Medio Oriente, fueron factores determinantes en el deterioro en las cuentas fiscales y en la

capacidad de pago de la región. Efectos de esta dinámica fueron procesos inflacionarios e hiperinflacionarios en varios países y el estallido de la crisis de la deuda externa en México en 1983, que se expandió en la región.

Los desequilibrios macroeconómicos generados en esa etapa fueron determinantes para que los países tuvieran que adoptar severos programas de ajuste con el fin de restablecer la estabilidad macroeconómica con el inevitable impacto negativo en crecimiento, empleo y bienestar social. Los ochenta fueron, por lo descrito anteriormente, la década perdida para América Latina. Al mismo tiempo, lo sucedido fue un claro incentivo e impulso para que los países ajustaran el modelo de desarrollo con miras a retomar el sendero de crecimiento en un marco de estabilidad macroeconómica y mayor apertura.

El renacimiento del enfoque económico liberal en Gran Bretaña y Estados Unidos y la influencia intelectual de la escuela de Chicago, fueron determinantes en la formulación del llamado Consenso de Washington a principios de los años noventa. Dicho enfoque recomendaba políticas públicas y marcos institucionales orientados al fortalecimiento de una economía de mercado como instrumento para acelerar el proceso de desarrollo. Fue promovido principalmente por las instituciones multilaterales de financiamiento como el FMI, el Banco Mundial y el BID. También fue aceptado para su aplicación por la mayoría de los gobiernos de la región, dada la afinidad ideológica que existía entre ellos en ese momento.

En esta etapa se produjo también un re lanzamiento de los procesos de integración regional bajo el concepto de regionalismo abierto, dejando atrás las premisas que dieron origen a los esquemas creados en la décadas de los cincuenta y sesenta dentro del enfoque de sustitución de importaciones. Los altos niveles de protección y una creciente acción de los gobiernos en la programación de la industrialización y complementación comercial de la región no rindieron los resultados y beneficios esperados.

El ejemplo más claro de esa evolución fue el Grupo Andino, que se transformó en Comunidad Andina con la orientación de buscar

la integración sub regional y una inserción internacional efectiva. En esa etapa se creó la OMC, nació MERCOSUR y se estableció el Sistema de Integración Centroamericano (SIECA). Más allá de la concreción de NAFTA, fue la década en que se dio un nuevo impulso a la celebración de acuerdos de libre comercio de países de la región con Estados Unidos, la Unión Europea y otras regiones del mundo. Fue también cuando comenzaron las negociaciones para la conformación del ALCA.

En línea con lo anterior, luego del inevitable estancamiento de la economía en los años ochenta, el crecimiento revivió en la región lográndose una expansión promedio de 3% durante la década de los noventa. La adopción del modelo neoliberal abrió a la región al comercio internacional y a los mercados de capitales y sentó, además, las bases de regímenes fiscales, cambiarios y monetarios más sólidos en la mayoría de los países de la región. También significó un más adecuado equilibrio en los roles de los sectores público y privado así como un mayor impulso a la inversión extranjera. Sin embargo, los avances en materia social fueron limitados tanto en lo referente a la reducción de la pobreza como a la inclusión social. Este hecho tuvo el efecto de generar malestar y frustración en clases medias emergentes y en sectores de bajos ingresos.

Como resultado de lo anterior, el nuevo milenio significó la llegada de varios gobiernos de un corte más de izquierda que dio origen a un espectro ideológico menos homogéneo que el de la década anterior. Significó además la aplicación de un enfoque con mayor énfasis en aspectos sociales y con participación más pronunciada del sector público. Al mismo tiempo, hubo continuidad en el manejo macroeconómico prudente en la mayoría de los países, lo cual aseguró el mantenimiento de equilibrios fiscales y monetarios, baja inflación y manejo responsable de la deuda externa.

La primera década del siglo XXI estuvo marcada, a la vez, por una situación externa muy favorable para América Latina – elevado crecimiento de la demanda global, altos precios de las materias primas y abundante liquidez– que permitió una expansión del PIB promedio cercana al 5% entre 2003 y 2010 con un impacto muy

favorable en la reducción de la pobreza y en la inclusión social. Fue, en efecto, un periodo de sustancial aumento de las clases medias.

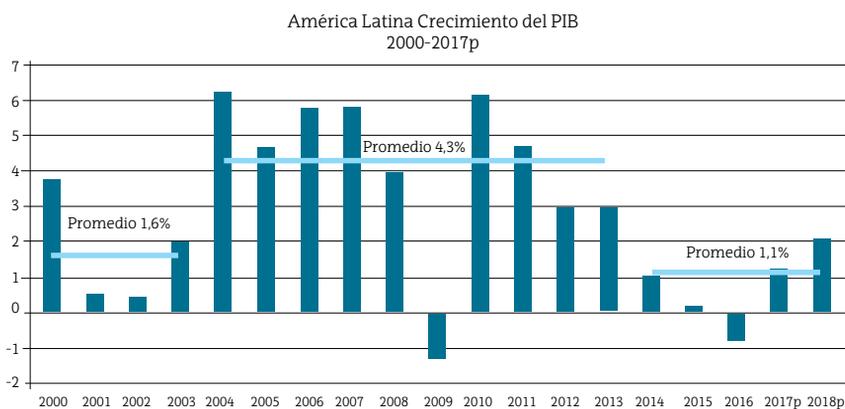
No hay duda que hubo mucha euforia en los gobiernos de la época por los resultados positivos alcanzados. Se auto convencieron de que la bonanza generada por un entorno externo extraordinariamente positivo no era temporal y era más bien de carácter permanente. Esta actitud influyó para que la mayoría de los países tuvieran una actitud triunfalista y complaciente y no aprovecharan el momento para hacer las reformas que permitan a la región salir de la trampa de los países de ingresos medios, dando un salto hacia un modelo de desarrollo que asegure un crecimiento económico alto, estable y compatible con objetivos de eficiencia, competitividad, equidad y sostenibilidad ambiental. Es decir, adoptar un modelo no tan cautivo de la volatilidad de los precios de las materias primas.

Repitiéndose la historia de los ciclos económicos del pasado, llegó el momento de cambio en el patrón de navegación que tenía la región con vientos de cola muy favorables en los primeros años del milenio a un escenario con vientos de proa debido al deterioro de las condiciones externas. Esta situación marcó una pronunciada desaceleración del ritmo de crecimiento de la región a partir de 2011- inclusive decrecimiento o crecimiento positivo marginal en varios de ellos.

La región recién comienza a revertir modestamente esta tendencia en 2017 ya que las tasa de crecimiento promedio fue de 1.1% ese año y la proyectada para 2018 se estima en 2.2%. Estas tasas distan mucho de las alcanzadas en los últimos veinticinco años y son insuficientes, a todas luces, para lograr una convergencia en ingreso per cápita con los países industrializados en los próximos veinticinco años. También sería muy difícil con tasas de crecimiento tan mediocres evitar la reversión de los importantes avances en reducción de pobreza y mejoramiento social alcanzados en la primera parte de este siglo, que se describen a continuación.

Al respecto, se observa que a diferencia de etapas anteriores de alto crecimiento económico, se logró una reducción sustancial de la pobreza, en lo que va del actual milenio. En efecto, la pobreza descendió 20 puntos porcentuales entre los años 2000 y 2015

para ubicarse en 28% según datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). La mayor parte de la reducción se dio, además, por la caída de la pobreza extrema. Los programas sociales adelantados desde mediados de la década pasada en varios países de la región— transferencias condicionadas, pensiones, bonos, entre otros— contribuyeron también a la mejora en los estándares de vida de los más pobres.



Fuente: FMI. World Economic Outlook. Enero 2017.



Fuente: CEPAL.

La ola de crecimiento y reducción de la pobreza de la primera década de este siglo también permitió una reducción, aunque modesta, de la desigualdad promedio en América Latina, medida por el coeficiente de Gini que declinó de 0,53 a mediados de los noventa a 0,49 en 2015 de acuerdo a CEPAL. Es importante resaltar, sin embargo, que este coeficiente es demostrativo del alto nivel de desigualdad prevaleciente en América Latina que continúa siendo la región más desigual del mundo.

Otro indicador favorable dentro del análisis del tema de pobreza es que el desempleo en la región descendió desde más de 10% en 1990 a 6,5% en 2015. Más allá de la reducción desempleo cíclico, las reformas estructurales contribuyeron también a la mejora en la calidad del empleo. Entre 2003 y 2015, por ejemplo, se expandió la formalización laboral con una caída de 7 puntos en la informalidad, aumentó la participación femenina en el mercado laboral, se elevó la proporción de asalariados con contrato y aumentó la afiliación a fondos de pensiones. También crecieron los salarios reales, mejorando así el poder adquisitivo de los hogares. No debe olvidarse, sin embargo, que uno de los problemas serios que tiene la región es el alto índice de informalidad ya que continúa representando más del 45% de la fuerza laboral.

Un factor positivo ha sido también las mejoras significativas en indicadores de salud. Es así que la tasa de mortalidad infantil disminuyó de aproximadamente 32 por mil en 1995 a 19 por mil en 2015, según datos de la CEPAL, acercándose cada vez más a niveles observados en economías avanzadas. Asimismo, el porcentaje de personas desnutridas se redujo en 12,3% a 5% en promedio para la región (CEPAL). Ello contribuyó a elevar la esperanza y la calidad de vida de los habitantes de la región.

A nivel educativo, también hubo avances, principalmente en cobertura. Entre 1990 y 2010, los años de escolaridad promedio en la región aumentaron de 6,3 a 8,2 años aproximadamente, reduciendo la brecha con respecto a las economías avanzadas. Los índices de deserción escolar también se redujeron de manera significativa en las dos últimas décadas, al pasar de tasas de aproximadamente 40% de deserción en la escuela primaria a tasas de un dígito, según

datos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Sin embargo, la calidad de la educación sigue rezagada como lo demuestran índices comparativos a nivel mundial.

Un hecho relevante a destacar es que las mejoras en materia social dieron paso al fortalecimiento de la clase media, la cual pasó de representar un 20% de la población a fines de los años noventa a un 35% en 2016. Este fenómeno es determinante en el cambio de los patrones de consumo de la sociedad y en la apertura de oportunidades de negocios. Ha generado, al mismo tiempo, nuevas y crecientes demandas de carácter social y especialmente de índole política. Sin embargo, no hay que olvidar que más de 35% la población permanece aún en una situación de vulnerabilidad, en el sentido de que una reversión del ritmo y calidad del crecimiento económico puede significar un retorno de ese grupo humano a la situación de pobreza en que vivía en años anteriores.

Algo que muchas veces se olvida es que los avances socioeconómicos logrados en las últimas décadas fueron posibles, en buena parte, debido a la calidad de las políticas macroeconómicas adoptadas por la mayoría de los países. Dichas políticas lograron afianzar la estabilización de los precios y el restablecimiento de equilibrios macroeconómicos. En 1990 la inflación promedio de la región fue de cerca de 500% anual. Para finales de los 1990, la inflación estuvo por debajo del 10%, manteniéndose en niveles inferiores adecuados desde entonces en la mayoría de países. Este comportamiento vino acompañado de un fortalecimiento de los mecanismos, instrumentos y políticas fiscales así como de un cambio en los regímenes monetarios tendientes a reducir la injerencia del fisco en las decisiones de los bancos centrales, garantizando su independencia y fortaleciendo su credibilidad. También la mayor parte de los países adoptaron sistemas cambiarios flexibles.

Por el lado externo, la región acumuló una importante cantidad de reservas internacionales que sirvió para amortiguar los choques de los términos de intercambio a partir de 2008. En efecto, las reservas internacionales de la región sumaban menos de USD 30.000 millones en 1990. En 2016 sobrepasaban los USD 800.000 mil millones.

La composición de los flujos de capital hacia la región también se modificó. Los flujos de largo plazo—bonos e inversión extranjera directa—cobraron preponderancia frente a los flujos de portafolio de corto plazo. Eso ha servido para que hoy en día los déficits de cuenta corriente de muchos países estén financiados mayormente por capitales de largo plazo. El acceso al financiamiento bajó de costo significativamente con las progresivas mejoras en las calificaciones crediticias que la mayor parte de los países recibió en la última década.

Gracias a todo lo anterior la mayoría de los países de América Latina fueron capaces de implementar políticas fiscales y monetarias anti-cíclicas- algo inédito en la región- como respuesta a la crisis financiera de 2008. El incremento en el déficit fiscal y de cuenta corriente de la balanza de pagos entre 2013 y 2017 permitió suavizar el ajuste de los ingresos y del consumo, evitando las grandes pérdidas de bienestar que significaron las crisis pasadas. Otro factor coadyuvante a lograr un aterrizaje más suave y no traumático fue el fortalecimiento de los marcos regulatorios de los sistemas financieros de la región en respuesta a diversas crisis bancarias que sucedieron en varios países a principios de los años 2000.

Una fuente de importantes cambios en la región fue también el advenimiento de China como jugador clave en el panorama económico mundial. Para fines de la década pasada, el comercio de bienes y servicios entre China y América Latina se había multiplicado veinte veces comparado con 1990. China se transformó así en uno de los principales socios comerciales de América Latina—el primero para algunos países. China, además se convirtió en importante proveedor de recursos financieros y fuente de inversiones extranjeras principalmente en los sectores minero y energético. Finalmente, China pasó a ser un importante acreedor bilateral de varios de los países de la región.

Los altibajos del proceso de integración regional

En línea con los avances en materia de integración de los años noventa, a principios de este milenio, se continuó dándole impulso al proceso bajo la concepción de regionalismo abierto. Un buen

ejemplo, es la primera cumbre de Presidentes de América del Sur celebrada en Brasilia en 2001. Dicha cumbre dio origen al exitoso programa de integración física regional IRSA y abrió la puerta para la convergencia futura de Mercosur y la Comunidad Andina así como para la constitución de la Comunidad de Naciones Suramericanas. Sin embargo, por diferencias conceptuales y de carácter ideológico entre países, se inició un proceso de fragmentación poco constructivo a mediados de la primera década de este milenio que, lamentablemente, se ha profundizado en años recientes.

Es así que a pesar del relativo grado de consolidación de los objetivos fijados para todos y cada uno de los esquemas de integración sub regional existentes se dio un vuelco hacia una nueva y más compleja etapa de integración. Se comenzó con la proliferación de nuevas iniciativas que incluyeron esquemas de cooperación y concertación política que buscan la consolidación de ejes de integración más fundamentados en afinidades políticas e ideológicas que en aproximaciones económicas sustentables. En esta etapa, se destacan la conformación de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA, 2004), la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR, 2004), la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC, 2010), el Proyecto Mesoamérica (PM, 2008) y más recientemente la Alianza del Pacífico (AP, 2012), entre otros. La fragmentación ideológica significó también la postergación indefinida de las negociaciones del ALCA y un impulso, más bien, a negociaciones bilaterales o por grupo de países afines con Estados Unidos, Europa, Asia y otras regiones del mundo.

Es ilustrativo destacar que como consecuencia de las continuas idas y venidas, así como de la fragmentación en los procesos regionales de integración, no hubo avances relevantes en un propósito central de cualquier esquema de integración como es el comercio intrarregional. En efecto, solo un 17% del total del comercio corresponde a esta categoría comparado con 38% en Asia y por encima del 60% en Europa.

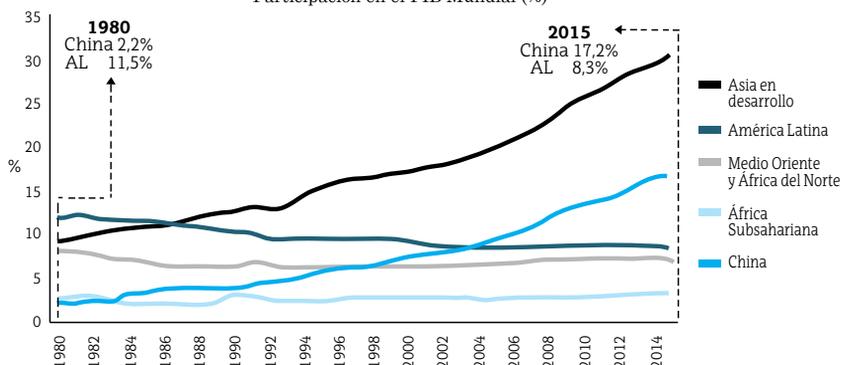
Queda claro que, independientemente del discurso político generalizado que continúa respaldando el proceso de integración, la cruda realidad es que en los últimos años no hubo avances efectivos concretos y más bien aumentó la tendencia a fragmentarse mucho más. La falta de compromiso de las partes involucradas y las grandes diferencias ideológicas y estructurales entre países son los factores principales causantes del escenario actual.

La importancia relativa de América Latina a nivel global

Sin perjuicio de los importantes avances logrados en materia económica y social en las últimas décadas es evidente que, como se señaló en la Introducción, América Latina ha perdido importancia relativa a nivel internacional en las últimas décadas dado el comportamiento y evolución más dinámico de otras regiones emergentes como es el caso de Asia. Los siguientes datos confirman esta aseveración.

El PIB per cápita de América Latina en términos constantes representaba un 28% del de Estados Unidos de Norte América en 1950. Aumentó a 40% a finales de la década de los setenta y en 2016 y está nuevamente por debajo del 30%. En contraste, el PIB per cápita de Asia que representaba un 11% del de Estados Unidos en 1950, representa hoy un 60%. Es particularmente destacable el caso de Korea del Sur cuyo PIB per cápita representaba en 1960 un 26% del de América Latina y hoy es tres veces y media superior (276%) al de la región.

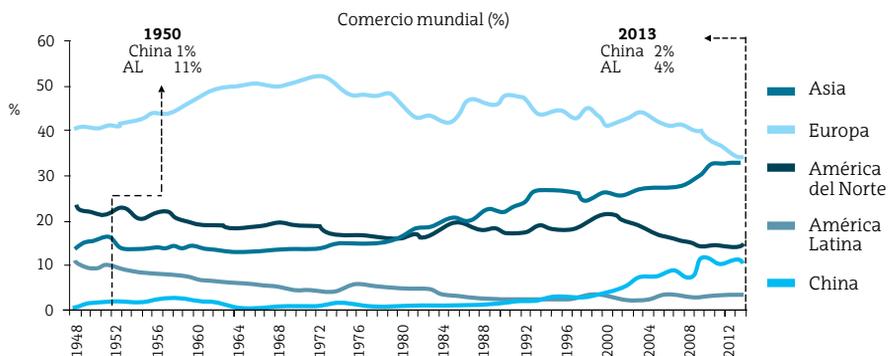
Permanece relativamente estancada en su participación en el PIB Mundial
Participación en el PIB Mundial (%)



Fuente: Elaboración propia basado en FMI. World Economic Outlook. Abril 2016.

Pérdida de importancia en el comercio mundial

Comercio mundial (%)



Fuente: Elaboración propia basado en FMI. World Economic Outlook. Abril 2015.

En relación a la participación de América Latina en el comercio mundial se observa también un deterioro significativo. Es así que mientras en 1950 su participación representaba un 11%, hoy está por debajo del 6%. Por vía comparativa, China que tenía una participación en el comercio mundial de 1% en 1950 representa actualmente el 13% del total global.

Otros indicadores que muestran una debilidad de América Latina en comparación con regiones emergentes prósperas son la alta concentración en exportaciones, los bajos niveles de ahorro interno, inversión y productividad y desde luego la mala distribución del ingreso.

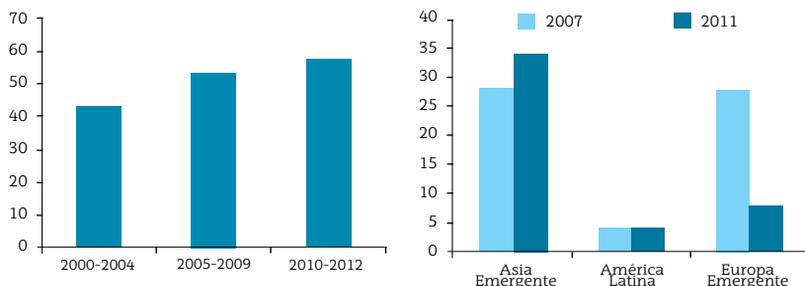
Concentración de las exportaciones

Respecto del grado de concentración en las exportaciones, la región muestra que más del 55% de las mismas corresponde a materias primas y que, además, solo un 5% corresponde a productos manufacturados o de servicios generadores de relevante valor agregado comparado con un 36% en Asia emergente.

Elevada concentración de las exportaciones

América Latina: Exportaciones de productos primarios según su participación en el total

Economías Emergentes: Participación en las exportaciones globales de manufacturas (%)



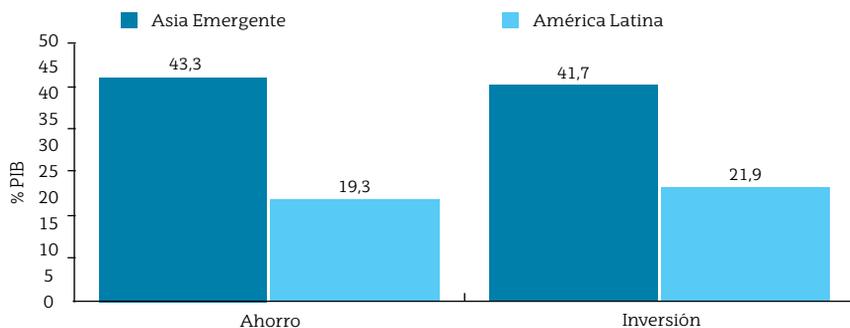
Fuente: CEPAL.

Coefficientes de ahorro interno e inversión

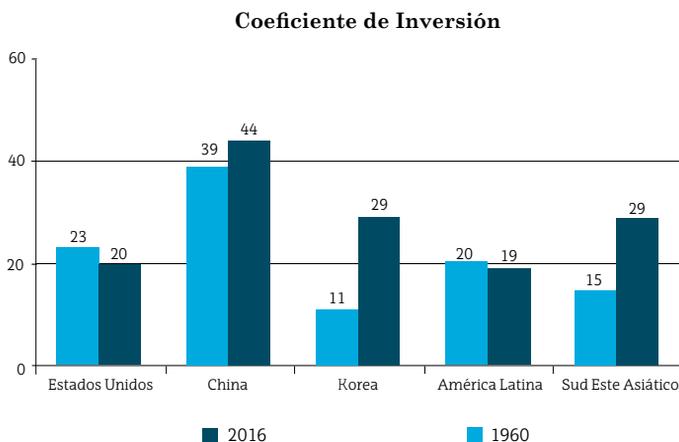
En cuanto a la capacidad de ahorro interno, América Latina presenta un coeficiente de 20% en relación al PIB en comparación a Asia emergente que tiene un coeficiente cercano a 40% en promedio. La inversión total (pública y privada) representa, al mismo tiempo, un 20% del PIB en América Latina comparado con más del 30% en promedio en Asia emergente.

Bajos niveles de Ahorro e Inversión

Ahorro e Inversión
(2000-2016 promedio)



Fuente: FMI. World Economic Outlook. Enero 2017.



Productividad y competitividad

En lo relativo a incrementos y contribución de la productividad al crecimiento económico, mientras China tuvo un crecimiento anual promedio superior al 5% anual y Asia emergente cercano al 3% entre 1980 y 2014, América Latina solo mostró un crecimiento marginal positivo de alrededor de 1% anual en el mismo periodo.

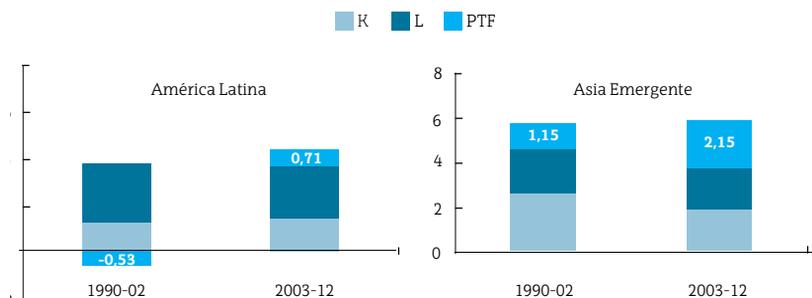
Más allá de los relativamente bajos índices de productividad de América Latina a nivel internacional, la región presenta también índices de competitividad muy bajos. De acuerdo al índice de competitividad que anualmente prepara el Foro Económico Mundial, América Latina ocupa una posición mediocre a nivel global. En efecto de un total de 137 países que son parte del estudio, se ubica en la posición 77. Solo un país está por debajo de la posición 40 (Chile) y hay dos adicionalmente a Chile por debajo de la posición 50 (Costa Rica y Panamá). Por otra parte hay 6 países que están ubicados por encima de la posición 100. Este índice de competitividad tiene la virtud de integrar 12 criterios objetivos de medición para la construcción del mismo ya que incluye la evaluación del comportamiento macroeconómico, aspectos vinculados con educación, infraestructura, tecnología, solidez institucional, reglas del juego para la atracción de inversiones y estabilidad política, para citar algunos.



Fuente: CAF.

Distribución del ingreso y equidad social

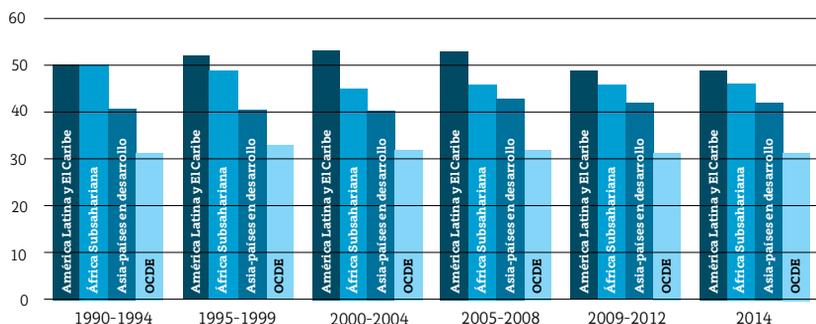
La contribución de la productividad al crecimiento es limitada.
Contabilidad del crecimiento*



Fuente: Regional Economic Outlook, FMI.

Finalmente, en términos de equidad en la distribución del ingreso, América Latina no obstante los avances descritos en materia de reducción de pobreza e inclusión social en las últimas dos décadas, continúa siendo la región del mundo con la peor distribución del ingreso.

Disparidades y desigualdades más altas del mundo
 La desigualdad mundial de ingresos (índice de Gini) 1990-2012



Fuente: CEPAL.

La vulnerabilidad externa como factor crítico central

Como resultado de los factores anteriores, América Latina es la región emergente con el desempeño económico menos favorable en los últimos seis años en gran medida por efecto de la alta vulnerabilidad externa que presenta, derivada de su dependencia en materias primas como lo demuestran los efectos que tuvieron sobre América Latina la crisis asiática de 1997 la de los dot.com en 2001 la financiera internacional en 2008 y la caída del precio de las materias primas a partir de 2011. Parte de esta vulnerabilidad externa responde, sin duda, a los escasos cambios en materia productiva. Es evidente que la aceleración del crecimiento en la región en la década pasada no fue por efecto de una transformación productiva basada en la reasignación de los recursos desde sectores de baja productividad hacia sectores de alta productividad, sino a una expansión de la productividad al interior de algunos sectores tradicionales.

Sin embargo, la cuestión más preocupante en el largo plazo a tener muy en cuenta es que si América Latina quiere alcanzar niveles de ingreso per cápita similares a los de los países industrializados en los próximos veinticinco años y, al mismo tiempo, resuelva los problemas de pobreza y desigualdad de manera sostenible, es necesario crecer por encima del 6% anual en forma continua y dentro de un modelo de ventajas competitivas que sea estable, eficiente, incluyente y sustentable ambiental y socialmente.

La importancia de una agenda integral de desarrollo

Para alcanzar los objetivos anteriormente mencionados, los países necesitan adoptar, con carácter de urgencia, una visión de largo plazo que busque impulsar una transición del modelo tradicional de ventajas comparativas dependiente de la exportación de materias primas no elaboradas a uno de ventajas comparativas dinámicas y competitivas. Esto implica la transformación productiva de las economías impulsada por tecnología, innovación e incursión en sectores y actividades que generen mayor valor agregado. Se debe impulsar, al mismo tiempo, actividades que creen empleos de mejor calidad así como nuevas oportunidades de desarrollo empresarial.

En ese contexto, una agenda integral de desarrollo debe caracterizarse por buscar, en forma simultánea y coordinada, la compatibilidad de objetivos de estabilidad macroeconómica, eficiencia microeconómica, equidad e inclusión social así como equilibrio y sustentabilidad ambiental. El anterior enfoque busca que las políticas y acciones concretas en cada ámbito tomen en cuenta los impactos que tienen en los otros campos y se logre alcanzar de esa manera niveles altos y estables de crecimiento económico de calidad; es decir un crecimiento que sea eficiente, incluyente y sustentable.

Aumento de la Productividad y Competitividad

La transición depende, en gran medida, de la adopción de políticas públicas que estimulen el aumento de la productividad, el incremento de la inversión pública y privada así como que contribuyan al desarrollo tecnológico y a la innovación. En este esfuerzo compartido entre los gobiernos, los centros académicos y de investigación así como los sectores empresariales con visión de futuro, resulta fundamental la atracción de inversión extranjera directa de calidad. Este aspecto es crucial ya que, más allá de los recursos financieros externos que ayudan a cerrar la brecha existente entre ahorro nacional y requisitos de inversión, juega un rol catalizador para aumentar la productividad. Esto lo hace a través de transferencia tecnológica, innovación, manejo gerencial y mejoras en las prácticas de mercadeo y comercialización, tanto a nivel local como internacional.

Transformación de los sistemas de educación y formación de recursos humanos

Este es un tema fundamental en una estrategia de desarrollo que permita alcanzar resultados satisfactorios en el futuro. Al respecto, como se destacó anteriormente América Latina, no obstante las mejoras sustanciales en cobertura en las últimas décadas, presenta índices de calidad bajos comparativamente con los países industrializados y varios países emergentes.

Las mejoras en la escolaridad y en la calidad de la educación son cruciales para apuntalar la capacidad los países para incursionar en actividades de mayor valor agregado y transformar su tejido productivo. Más allá de contribuir a la transformación productiva, la inversión en capital humano es indispensable para lograr un crecimiento inclusivo, avanzar en la igualdad de oportunidades y lograr mayor movilidad social. A pesar de las mejoras en cobertura, el bajo rendimiento de los estudiantes en pruebas estandarizadas en comparación a los resultados para países de la OCDE y otras economías emergentes es reflejo de una inadecuada calidad de la educación. Existe, además, un vínculo débil entre las demandas empresariales y los programas de formación de capital humano que dificulta la inserción de los jóvenes en el mercado laboral.

Es en ese contexto, necesario revolucionar los sistemas de formación de recursos humanos, no únicamente en la cobertura sino en la calidad de la misma más allá del ámbito tradicional de la escuela primaria, secundaria, universitaria y técnica sino en la adecuación de la misma a las necesidades del mundo moderno y de las habilidades que demandan las realidades tecnológicas inmersas en la cuarta revolución industrial que va en acelerada evolución. Ejemplos importantes de las nuevas tendencias, metodologías y esquemas institucionales de naturaleza innovadora aplicados en economías avanzadas y países emergentes exitosos, deben adoptarse con la necesaria adaptación a las realidades particulares de la región.

Fortalecimiento y modernización de Infraestructura y logística

Teniendo en cuenta que América Latina tiene un rezago importante en materia de infraestructura ya que invierte alrededor del 3% del PIB anual cuando debería invertir por lo menos el doble para cerrar las brechas y deficiencias existentes en carreteras, energía, telecomunicaciones, agua potable, educación, salud y otros sectores económicos y sociales. Este esfuerzo requiere de una adecuada planificación y priorización de áreas a ser atendidas destacándose particularmente la necesidad de fortalecer los marcos institucionales para la adecuada identificación, preparación y financiación de proyectos, tanto con la participación pública como privada y con el apoyo internacional dada la magnitud de los recursos técnicos, financieros y gerenciales requeridos. La movilización del ahorro interno existente en los sistemas financieros nacionales y regionales así como el fortalecimiento del rol catalítico de los bancos de desarrollo multilaterales para la atracción de recursos financieros externos mediante instrumentos y vehículos especiales que mitiguen riesgos, son aspectos que deben fortalecerse en forma decidida tanto por los gobiernos como otros actores públicos y privados.

Por el lado de la calidad de la logística, la región sigue presentando importantes rezagos. En América Latina, en promedio, los costos de flete superan casi 9 veces los costos arancelarios, mientras que para el total de socios comerciales con Estados Unidos los costos de flete no alcanzan a duplicar los costos arancelarios. Se ha realizado un esfuerzo sustancial en alcanzar acuerdos de libre comercio, pero es necesario dedicar igual o mayor empeño en políticas que busquen la reducción de los costos de logística, debido a la elevada incidencia que el desempeño de la logística tiene sobre la productividad. El déficit de infraestructura es el principal factor explicativo del bajo desempeño logístico de la región. El mayor rezago en infraestructura se observa en el sector de transporte ya que en algunos países los costos internos de transporte por contenedor se encuentran entre los más altos del mundo. Las bajas tasas de inversión en infraestructura de transporte, energía y telecomunicaciones están detrás de este resultado.

En todo este esfuerzo es clave tomar muy en cuenta el impacto de cada iniciativa en el medio ambiente desde la etapa temprana de elaboración de estudios de factibilidad para definir opciones de diseño hasta aquellas vinculadas con la ejecución y operación de los sistemas de manera que sean compatibles con sólidos criterios de sostenibilidad.

Fortalecimiento Institucional

Para que las intervenciones públicas tengan el debido impacto en el desarrollo, se requieren Estados efectivos con capacidades para el diseño, la implementación y el aprendizaje de políticas. La efectividad del Estado depende de la presencia de una burocracia de calidad; de un sistema de compras públicas que facilite la obtención de insumos claves para la ejecución efectiva de los programas; de la participación ciudadana que fortalezca el proceso de rendición de cuentas y a través de este canal mejore la provisión de los servicios públicos; y, por último, de la institucionalización de esquemas de monitoreo y evaluación que transformen experiencias en la gestión de los recursos públicos en conocimiento y aprendizaje que logren aumentar la efectividad de todo el proceso.

En el ámbito empresarial privado es también necesario acelerar las tareas de fortalecimiento del marco institucional de gobierno corporativo que tome en cuenta no únicamente criterios de eficiencia sino aspectos relacionados con el establecimiento de políticas y procedimientos que consoliden principios éticos para preservar la transparencia en la gestión.

Como se destacó anteriormente, al igual que lo hicieron y lo hacen los países emergentes más exitosos, la inversión extranjera se convierte en un pilar fundamental en un proceso de transición de un modelo de ventajas comparativas tradicionales a uno de ventajas comparativas dinámicas y competitivas respaldado con tecnología e innovación ya que brinda, más allá de los recursos financieros del exterior para compensar la relativa baja capacidad de ahorro interno de América Latina, tecnología, prácticas gerenciales sofisticadas y capacidad de inserción internacional en cadenas globales de producción y comercio.

Con ese propósito debe darse alta prioridad a la adopción de normas, procedimientos y esquemas institucionales amigables que aseguren el ambiente propicio para dar confianza a los potenciales inversionistas a través de las seguridades jurídicas y reglas de juego estables y duraderas en el tiempo.

Enfoque renovado de la integración regional

La integración no es una opción sino que es una necesidad para estimular el crecimiento económico, el comercio y la complementariedad de los países en el desarrollo de sus esquemas productivos, comerciales y financieros que aseguren competitividad y desde luego la posibilidad de inserción internacional competitiva. Hoy más que nunca se necesita, una integración efectiva que permita a los países de la región una presencia más relevante en el escenario global.

Para ello es necesario que haya la madurez y voluntad política de los gobiernos para una revisión y adecuación del modelo de integración existente. Se debe actuar en forma pragmática en la profunda revisión y adecuación de los esquemas institucionales y de cooperación existentes de manera que respondan a las realidades del mundo actual, que respeten las diferencias ideológicas y que puedan funcionar efectivamente en la coordinación de temas críticos como son construcción de cadenas productivas y de comercio, integración financiera, infraestructura, logística, desarrollo fronterizo y desde luego para hacer posible una inserción más efectiva de América Latina en el mundo de hoy y especialmente del futuro.

Reflexiones Finales

De lo expuesto en este ensayo, se puede deducir que para que América Latina avance con vigor en el sendero del desarrollo es importante adoptar un enfoque y actitud realista y pragmática de cara al futuro. Esto significa dejar de estar encasillados en un modelo económico de ventajas comparativas tradicionales, basado en la exportación de materias primas no elaboradas, sin reconocer la tradición histórica que muestra la alta volatilidad de los precios de las mismas, así como el insuficiente impacto que tiene este enfoque en el proceso integral de desarrollo. En efecto, hay una

clara evidencia empírica que demuestra que la región ha pasado periódicamente de momentos de gran bonanza a etapas de bajo crecimiento, contracción y ajuste con impacto negativo en el empleo, en la reducción de la pobreza y desde luego en la equidad social.

Hay un hecho positivo que vale la pena resaltar y que permite mirar el futuro con esperanza y cierto optimismo: América Latina no enfrenta una crisis parecida a la de los años ochenta. Si bien los indicadores macroeconómicos, de crecimiento y de desarrollo social muestran un deterioro relativo en comparación a los observados en los años de bonanza, la mayoría de los países tienen fortalezas suficientes que les da la posibilidad de adaptarse a la nueva realidad sin mayor trauma.

Se puede aseverar que no obstante la complejidad y profundidad de los esfuerzos requeridos para acelerar el proceso de desarrollo de América Latina, es posible hacerlo en la medida que haya la voluntad política de los gobiernos para adoptar una estrategia de largo plazo que sea producto del diálogo con los principales actores institucionales en la sociedad- poder legislativo, autoridades regionales, partidos políticos, gremios de empresarios y trabajadores para citar los principales. Todo esto con el propósito de alcanzar un consenso básico sobre temas y áreas críticas para el desarrollo que requieren continuidad, más allá de los periodos electorales normales de cuatro a diez años. Esas áreas son estabilidad macroeconómica, educación, infraestructura, desarrollo tecnológico y, por supuesto, la construcción de una institucionalidad efectiva y transparente tanto en el sector público como en el privado. Un proceso de esta naturaleza requiere madurez y desprendimiento; significa dejar a un lado rivalidades e intereses parciales de grupo, corriente política o sector social, muy común actualmente en el contexto latinoamericano.

El riesgo de no hacerlo es que se reviertan los logros alcanzados en las últimas décadas en materia económica y social y aún más grave que se tenga que enfrentar crisis similares a las del pasado. Al mismo tiempo, un tema extremadamente importante sobre el cual hay que estar muy conscientes es que mantener un ritmo de crecimiento bajo e insuficiente como el que presenta actualmente la región, imposibilitaría en varias décadas cerrar las brechas que

separan a la región de los países industrializados e inclusive de varios países emergentes exitosos de otras regiones del mundo.

Pero toda esa tarea requerida de los gobiernos, empresas y sociedad en su conjunto para avanzar aceleradamente en un desarrollo de calidad, tiene que enfrentarse a una realidad palpable como es la debilidad de la institucionalidad democrática.

El grado de desconfianza que tiene la sociedad de las principales instituciones representativas, incluyendo gobiernos, parlamentos, órganos judiciales, partidos políticos, gremios empresariales y laborales, para citar algunos, es un hecho político relevante a nivel regional. Los graves episodios de corrupción reciente así como su impacto en la gobernabilidad democrática son, a todas luces, factores de gran preocupación que requieren soluciones rápidas y profundas que permitan un nuevo escenario institucional en la región. Es positivo, sin embargo, observar la forma efectiva y rigurosa con que han actuado las instituciones de la justicia en algunos países investigando hechos y lo principal, sancionando a autoridades, funcionarios y personas que fueron encontradas culpables y /o responsables de actos de corrupción. Son ejemplos que dan esperanza y que deben repetirse y generalizarse.

Todo lo anterior nos lleva a la conclusión de que el futuro de América Latina demanda una renovación y fortalecimiento de valores y principios éticos, la necesidad de fortalecer una cultura de dialogo y búsqueda de consensos en temas críticos centrales y, desde luego, el respeto por parte de los ciudadanos individual y colectivamente de los principios y normas que emanan de las instituciones democráticas.

**América Latina:
Desafíos de la Gobernabilidad Democrática
en tiempos de incertidumbre.**¹⁷

Dra. Josette Altmann Borbón
Secretaria General de FLACSO

Introducción

La gobernabilidad se entiende como una articulación de intereses. No es técnica, es política. Es gestión de conflictos. Se centra en asuntos de eficiencia institucional del Estado, pero también en la relación que existe entre la satisfacción de necesidades de la población, la construcción de ciudadanas y ciudadanos como sujetos de derecho y la relación de éstos con el sistema político. En suma, es el grado de libertad que tienen las personas en una sociedad para alcanzar la satisfacción de sus necesidades, incluidas las de participación política y pertenencia cultural.¹⁸

Esto, a su vez, crea identidades y relaciones sociales entre grupos de la sociedad a partir de diferencias que en la mayoría de los casos son pasionales, no racionales. De no canalizarse de manera adecuada, estas identidades construidas a partir de la diferencia crean relaciones de poder que corren el riesgo de establecer absolutismos, moralismos, o esencialismos, que inducen al antagonismo social y a buscar eliminar al contrincante. Modelos actuales de democracia ponen el énfasis en la búsqueda de consensos sociales, sin tratar de invisibilizar el antagonismo social reforzando instituciones democráticas y plurales que permitan

17 En este artículo actualizo ideas desarrolladas que, sobre la problemática planteada, he publicado.

18 La investigación de lo que ha venido a llamarse “la perspectiva de la capacidad” encaja con la comprensión de justicia en términos de vidas humanas y las libertades que las personas puedan ejercer. Véase Martha Nussbaum y Amartya Sen (eds), *The Quality of Life*. Clarendon Press, Oxford, 1993.

crear mecanismos de resolución de conflictos dirigidos a profundizar el sistema democrático. Esto, como lo establece Chantal Mouffe, se logra convirtiendo este antagonismo social en agonismo social. El agonismo tiene la virtud de que no desdibuja el conflicto, sino que le resta su hostilidad. El contrincante político deja de ser visto como un enemigo a destruir, y es visto como un adversario a derrotar que mantiene su pleno derecho de conservar y expresar sus posiciones. De esta forma se mantiene el sistema democrático basado en valores como la libertad y la igualdad en medio del disenso social.¹⁹ Esto es fundamental para la construcción de una gobernabilidad efectiva.

Una gobernabilidad para el *desarrollo* depende de una combinación virtuosa de tres elementos centrales.²⁰ Primero, el fortalecimiento político institucional. La capacidad de un Estado legítimamente establecido de atender las demandas sociales, a través de un pluralismo agonista; el control efectivo del territorio; el monopolio en el ejercicio del uso legítimo de la fuerza, y la capacidad de las autoridades para implementar políticas eficaces. El segundo elemento es la búsqueda del desarrollo socio-económico y la integración social, es decir la generación de políticas públicas que satisfagan las necesidades básicas de la población. Finalmente, se debe promover un clima internacional que privilegie la resolución pacífica y negociada de conflictos. Lo anterior implica el fortalecimiento de los regímenes internacionales construidos sobre la base de un multilateralismo cooperativo y la preeminencia del Derecho Internacional.

Cualquier debate sobre gobernabilidad requiere una discusión sobre democracia, conceptos de progreso, y el rol de las políticas económicas y sociales en la consecución de un modelo de desarrollo para enfrentar los desafíos de equidad e igualación de derechos en el nuevo siglo.

19 Chantal Mouffe. *Deliberative democracy or agonistic pluralism*. Viena, Austria. Political Science Series, Institute for Advance Studies, 2000

20 FLACSO-Chile. (2004) *Gobernabilidad en América Latina. Informe regional 2004*. Santiago, Chile, FLACSO-Chile. pp. 14-15 y Rojas Aravena, Francisco (2005) *La Gobernabilidad en América Latina: Balance reciente y las tendencias a futuro*. I Informe del Secretario General. San José, Costa Rica, FLACSO-Secretaría General. pp. 9-10

En los últimos 20 años América Latina vivió un crecimiento económico, pero este crecimiento no se tradujo en progreso. De ahí que los modelos de desarrollo en la región se han caracterizado por la desigualdad, el mal ajuste externo y, aún ahora, en la explotación histórica de los recursos naturales.

¿Qué pasó entonces en la denominada “década latinoamericana”? De 2003 a 2013 se vivieron transformaciones políticas, económicas, sociales y culturales que marcaron de manera positiva a la región. Fue un período donde América Latina vivió una mejora en la calidad de vida y un incremento de las clases medias en Suramérica, producto de un significativo progreso ligado al incremento del valor de las materias primas. En esa “década latinoamericana” 72 millones de personas salieron de la pobreza y alrededor de 94 millones se incorporaron a las clases medias.²¹ Sin embargo existe el peligro de retrocesos de estos logros. En la actualidad la región se encuentra en una etapa de fragmentación política, de gran debilidad de los procesos de integración, de creciente descontento con la democracia, con poca diversificación y con bajo crecimiento económico.

Existe un creciente descontento con la clase política e incluso con el sistema democrático, producto de años de rezago en derechos económicos, sociales y culturales de grandes mayorías. Esto vino a explicar el surgimiento de una serie de “nuevos” liderazgos y movimientos político-sociales que cambiaron el mapa político de la región en 2006 hacia los llamados “gobiernos progresistas”, cuya retórica profundamente nacionalista y reivindicativa del “ser” nacional, en ocasiones lograron superponerse a los objetivos integracionistas que los mismos líderes proclamaban. Este período denominado de los gobiernos progresistas también llega a su fin en la región y los desafíos son grandes.

Ahora bien, conceptualmente la democracia incluye ideales y realidades. Es un proceso social en permanente construcción ligado a la libertad y la justicia. En este contexto la democracia organiza la convivencia y asienta el control del poder en la ciudadanía, la

21 PNUD. *Progreso multidimensional: bienestar más allá del ingreso. Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe*. Nueva York, Estados Unidos, 2016, p.8.

cual participa en la estructuración de poder a través de elecciones periódicas, la división de poderes y la subordinación de todos ellos, así como de todos los ciudadanos, a un orden jurídico-positivo, que reconoce y garantiza los distintos tipos de derechos y libertades. Asimismo, es un sistema en el cual los ciudadanos tienen derecho a hacerse oír por quienes les gobiernan, gozando de ciertas posibilidades de control y corrección de la actuación de los poderes públicos a través de la opinión pública.

La democracia se hace cotidianamente y forma parte de la experiencia de los ciudadanos, de los grupos sociales y de las comunidades que construyen todos los días su vida en común. Por eso se dice que es de realidades. El eje de la democracia es el ser humano, a quien le es inherente derechos y responsabilidades. De ese fundamento filosófico se deriva la noción de ciudadanía. Igualmente derivan de este fundamento, el derecho al disfrute de bienes y servicios de naturaleza socio-económica, esto es: el bienestar, la cultura, la educación, la propiedad, el trabajo y la seguridad social, como condición y derecho fundamental del ciudadano. Por eso se dice que la democracia es de ideales.

Cuando las sociedades tienen fuertes desigualdades entre sus habitantes, las cuales se expresan en sus ingresos económicos, o en las posibilidades de acceder a niveles razonables de bienestar, se habla de inequidades sociales y económicas que no son otra cosa que carencias de la democracia. En este sentido, la pobreza y la desigualdad son limitaciones o déficit de la democracia, más que problemas sociales.

La democracia por esencia es participativa, no existe democracia sin participación; es lo que define y caracteriza al sistema. Por ello mientras mayores son las posibilidades reales de participación de los ciudadanos, más democrático es el Estado.

El concepto de democracia ha venido evolucionando sobre la base de dos dimensiones clásicas: Los procesos que conducen a la toma de decisión y la relación entre quienes toman las decisiones, y aquellos sobre quienes recaen. En cuanto a la relación de los participantes, si se trata de las mismas personas se habla de democracia participativa, o directa; si se trata de personas

distintas, de modo que las decisiones las toman representantes con alguna dependencia del conjunto de los ciudadanos, cabe hablar, en sentido amplio, de democracia representativa, o de competencia.

El sistema democrático representativo plantea, desde numerosos ángulos, serias dudas sobre su capacidad para llenar las aspiraciones de representatividad de la ciudadanía y para lograr dar respuesta a las demandas de equidad, inclusión, cohesión social y justicia de sociedades cada vez más complejas, diversas y plurales.

En muchos países occidentales, y América Latina no escapa de ello, se viene hablando de la “crisis de representatividad política”, la cual es causa y refleja el debilitamiento de la participación. Se ha puesto en entredicho la representatividad de los agentes políticos en tanto que no expresan las demandas y aspiraciones de la sociedad civil. La representatividad implica la existencia de una fuerte agregación de las demandas de los individuos y de los muy diversos sectores de la sociedad, y su solidez depende de articular exitosamente las demandas sociales y las ofertas políticas. Eso, al menos en algunos países latinoamericanos, está lejos de suceder.

América Latina en período de transición

La crisis de la gobernabilidad democrática en la región deviene, además de la incapacidad de atender los déficits de la democracia mencionados, también por problemas derivados del binomio corrupción e impunidad.

La región se encuentra movida. Paso a mencionar algunos ejemplos: la crisis de Nicaragua; Brasil sumido en una inestabilidad interna y dividido ante la incertidumbre de las elecciones de octubre; la crisis de Venezuela acrecentada con la ilegitimidad de su reciente elección del 20 de mayo; los desafíos del proceso de paz en Colombia con los cuestionamientos realizados por el Presidente Iván Duque; Ecuador y Costa Rica con el fantasma de la ingobernabilidad; Argentina con su economía en proceso de definiciones; México complicado por su problema de violencia y desconfianza por la elección del Presidente Andrés Manuel López Obrador; Guatemala con los enfrentamientos entre el Presidente Jimmy Morales y la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) y Suecia; Honduras que aún no se repone de los efectos post electorales; y las renunciaciones

respectivamente del Presidente Pedro Pablo Kuczynski de Perú el 21 de marzo y Horacio Carter de Paraguay el 28 de mayo de 2018.²² Cuba se encuentra en un período de transición importante, no solo por la designación en abril del Presidente Miguel Díaz Canel por la Asamblea Nacional Popular, sino también por el proceso de aprobación de una nueva Constitución Política en esa nación.

Aunque América Latina es hoy una región más democrática, se percibe una tendencia de la ciudadanía a sentirse progresivamente más alejada de los políticos y la política. En esencia hay más democracia, pero una parte cada vez mayor de la población cuestiona la capacidad de mejorar sus condiciones de vida. Este creciente descontento con la clase política e incluso con el sistema democrático, viene a ser producto de años de rezago en derechos económicos, sociales y culturales de sectores sociales históricamente marginados.

Adicionalmente, fenómenos como el crimen organizado, la corrupción, la impunidad, las violencias, las migraciones, y las nuevas pobreza ponen tensiones adicionales a los ya existentes, donde encontramos a una ciudadanía más informada de los problemas y más crítica con los gobiernos. Si echamos un vistazo a la región, la mayoría de los gobernantes se encuentran en sus mínimos de aceptación.²³

Las nuevas inequidades

El mundo vive una acelerada revolución tecnológica enmarcada en la globalización, donde el combate a la pobreza y la igualación de oportunidades de las poblaciones pobres siguen expresando un desaprovechamiento del recurso más importante que tienen los países: su gente. Esto contraviene tanto imperativos éticos como la racionalidad económica.

22 La renuncia de Horacio Carter a la presidencia de Paraguay se da en un contexto diferente al de Pedro Pablo Kuczynski en Perú. Horacio Carter renuncia a la presidencia para asumir un escaño como senador de su país, luego de la victoria en las elecciones del 20 de abril del 2018 del oficialista Mario Abdo Benítez. La renuncia de Carter para asumir el escaño legislativo ha sido catalogada como inconstitucional por la oposición del Paraguay. En el caso de Kuczynski, hace efectiva su renuncia un día antes de que el Congreso peruano votara una moción para destituirlo por sus supuestos lazos con la empresa brasileña Odebrecht.

23 Latinobarómetro/CAF/IDB. Informe 2017. Buenos Aires, Argentina. 2017.

Por otra parte, evaluar los conceptos éticos y políticos como justicia e injusticia no pasa por una simple cuestión de registrar percepciones; pasa por razonar y comprender nuestro entorno. A la luz de las teorías de Amartya Sen,²⁴ es en la aplicación y evaluación crítica de los fundamentos en los cuales se basan los juicios sobre la justicia como las libertades, capacidades, recursos, felicidad, bienestar, y otros, donde radica la relevancia de las diversas consideraciones que figuran bajo los enunciados generales de igualdad y libertad, así como la evidente conexión entre la búsqueda de la justicia y la búsqueda de la democracia en la viabilidad y el alcance de las reivindicaciones de los derechos humanos.

Los Estados nacionales han quedado pequeños para solucionar muchos de los problemas que plantea la modernidad y, además, se muestran demasiado rígidos para poder controlar los flujos globales de poder y de dinero. La globalización de la economía pone en duda el concepto mismo de economía nacional, siendo esa una de las más importantes causas de la quiebra del Estado del Bienestar. Los Estados ya no son soberanos para determinar las políticas sociales y económicas, y se muestran incapaces no sólo de controlar los flujos financieros, verdaderas fuentes de poder, sino también los flujos de información, o la economía criminal y el terrorismo internacional.²⁵ Los países por sí mismos, aún los más poderosos, no pueden hacer frente a las nuevas amenazas globales como cambio climático, gestión de riesgo y desastres, pandemias, terrorismo, crimen organizado, diferentes tipos de violencias, que generan nuevos riesgos globales y regionales.²⁶ Adicionalmente el tema humanitario de las migraciones exige respuestas conjuntas de cooperación y asociación para enfrentarlos.

A todo ello hay que añadir que la llamada “economía global” también ha producido un quiebre de la ciudadanía por diferentes motivos. Entre ellos destaca la exclusión de sectores sociales, segmentos de

24 De estas preocupaciones y la evaluación crítica de los fundamentos en los cuales se basan los juicios sobre la justicia, Amartya Sen teoriza en su libro *La idea de la justicia*. Penguin Press, Londres, 2009.

25 Manuel Castells. *La era de la información*. Vol. II, Alianza Editorial, Madrid, 1998.

26 Francisco Rojas Aravena. (Ed.) *Vínculos globales en un contexto multilateral complejo*. Editorial Teseo, Buenos Aires, 2012.

países y grupos de personas. Se trata de un sistema en el cual la creación de riqueza y el consumo se concentran en unos segmentos conectados a escala mundial, mientras que para amplios sectores de la población, a veces países enteros, se produce una transición de la anterior situación de explotación a una nueva de irrelevancia estructural desde la lógica del sistema.²⁷

Así, la pobreza y la desigualdad se siguen manteniendo en un sector importante de la población, e incluso aumenta en las llamadas “nuevas pobrezas”. Todo ello incide directamente en el concepto de justicia social, la negación del principio de igualdad, de los derechos humanos básicos y de la posibilidad de poder tener un nivel de vida digno. La pobreza se transforma de esta manera en una dura interpelación al sistema democrático, y la exclusión social se traduce en un quiebre del principio democrático de ciudadanía.

Los temas de la agenda social tienen componentes colectivos, son multifacéticos y requieren de enfoques integrales, interinstitucionales, intersectoriales y multidisciplinarios. Las características de una sociedad y sus problemas son cambiantes, por lo que no se puede pensar en políticas públicas inmutables. Ello remite de nuevo al debate y discusión sobre el concepto de desarrollo. Para que la política social sea efectiva, la política económica debe promover un crecimiento sostenido, distributivo e incluyente. Sin producción y sin empleo e inversión, no puede haber distribución y, sin distribución, no hay equidad ni acceso a los bienes públicos.

Para facilitar la inclusión y la igualdad, el énfasis está puesto en la necesidad de lograr articular de manera complementaria el desarrollo económico, el crecimiento y la productividad con el desarrollo social, la distribución de la riqueza y un mercado laboral con justicia social. En otras palabras, generar de políticas públicas que estén centradas en las personas y no sólo en los indicadores económicos. Se fortalece así el concepto de cohesión social como

27 Este ha sido la línea de investigación de economistas como Thomas Picketty, Paul Krugman y Joseph Stiglitz, entre otros. Se puede abordar los principales argumentos de este último en: Stiglitz, Joseph E. 2002. *Globalization and its discontents*. New York: W.W. Norton; Stiglitz, Joseph E. 2006. *Making Globalization Work*. New York: W.W. Norton & Co., y; Stiglitz, Joseph E. 2012. *The price of inequality: how today's divided society endangers our future*. New York: W.W. Norton & Co.

noción integral y multidimensional que trasciende los temas de reducción de la pobreza como la mera satisfacción de las necesidades básicas y materiales, y toma en cuenta los aspectos económicos, sociales, políticos, culturales y étnicos en cada sociedad.

La participación ciudadana

Si bien es cierto que la democracia participativa tiene sus límites por aspectos eminentemente prácticos, también lo es que la sustancia del sistema democrático es la participación popular.

La expresión participación ciudadana o participación política, designa, generalmente, una serie de actividades: el acto del voto, la militancia en un partido político, el involucrarse en manifestaciones, la contribución a una cierta agrupación política, la discusión de sucesos políticos, la intervención en los comicios, o en apoyo a determinado candidato en el curso de una campaña electoral, la presión ejercida sobre un dirigente político, la difusión de información política y otros.

Se pueden identificar al menos tres formas, o niveles de participación política. Una primera vendría a ser la presencia, que es la forma menos intensa y más marginal de participación política. Se trata de comportamientos especialmente receptivos o pasivos como la presencia en reuniones, la exposición voluntaria a mensajes políticos y, en general, situaciones en las cuales el individuo no hace aportación personal. La segunda sería la activación, la cual se da cuando el ciudadano desarrolla, de turno o fuera de una organización política, una serie de actividades de las cuales es delegado permanente, o de las que se encarga de vez en cuando, o bien, puede él mismo ser el promotor. Y finalmente la participación, que entendida en sentido estricto, se reserva a las situaciones en las cuales la persona contribuye directa o indirectamente en una situación política. Según Alain Touraine,²⁸ esta contribución se suele dar en forma directa en contextos políticos muy reducidos, pues en la mayoría de los casos la contribución es indirecta, y se evidencia en la elección del personal delegado por un cierto periodo de tiempo.

28 Touraine, Alain. ¿Qué es la democracia? Montevideo: Fondo de Cultura Económica, 1995.

Varios son los factores que condicionan la participación política. El principal lo constituye lo que podría ser llamado *estructuras* u oportunidades de participación política, que están determinadas por el ambiente en el cual la persona se mueve. Estas estructuras varían notablemente de sistema en sistema, e inclusive en el ámbito del mismo sistema. Aun estando muy difundidas, las estructuras de participación no bastan por sí solas donde la motivación a la participación es baja, o limitada a un grupo pequeño, y es en estos casos que las características de la cultura política se hacen sentir.

En suma puede decirse que amplios estratos sociales reciben insuficientes estímulos de participación política que, en todo caso, reciben estímulos contrarios que inducen más bien a la abstención. En efecto, problemas como la poca o mala calidad de la información, por no decir desinformación, la pobreza, la desigualdad, la corrupción, la injusticia son dilemas que erosionan la credibilidad en el sistema y disuaden a la ciudadanía de asumir su derecho y responsabilidad de ejercer su poder, es decir, de participar.

No todo lo que brilla es oro

Numerosas investigaciones²⁹ han seguido la pista a la evolución de la participación política en sociedades democráticas contemporáneas, demostrando que la realidad es muy distinta al ideal *rousseauano* de la democracia de ciudadanía activa y comprometida. El ingreso de las masas en los mecanismos de la vida política es un hecho relativamente reciente -con la excepción de Estados Unidos- donde el sufragio universal y la igualdad del voto se lograron en las primeras décadas del siglo antepasado.

Lo mismo puede decirse de otras estructuras de participación como los partidos políticos. En gran parte de los países latinoamericanos, su continuidad ha sido con frecuencia interrumpida por experiencias de regímenes no democráticos. Tampoco la pertenencia y militancia son sinónimos de participación, tan solo una fracción reducida del total de los inscritos pasan a ser dirigentes de base, intermedios y nacionales.

29 Entre ellas ver: Spreafico y J. La Palombara (comps). *Elezioni e comportamento politico in Italia*. Milán: comunita, 1963; Verba, Sidney y Nie, Norman H. *Participation in America, politica democracy and social equality*. Chicago: University of Chicago Press, 1987, y; Garretón, Manuel Antonio. *Los partidos y la transformación política de América Latina*. FLACSO—Chile, 1993.

En varios países, aun en aquellos de larga tradición democrática, los porcentajes de abstencionismo electoral llegan a grados elevados.³⁰ El cuadro no mejora mucho si se considera la inscripción en asociaciones no explícitamente políticas que, sin embargo, ejercen con frecuencia un cierto peso en la vida política, y pueden verse como vehículos subsidiarios de participación política, como son sindicatos, asociaciones culturales, recreativas y religiosas. Si consideramos que las distintas formas de la participación política tienden a acumularse, y que los participantes terminan por ser marginados, entonces la situación es menos halagüeña.

Toda esta situación apunta a que las sociedades democráticas actuales han venido experimentando un proceso de desencanto respecto de las instituciones políticas y de lo relacionado con el manejo de la cosa pública. Este proceso se asienta en la pérdida de representatividad de los partidos políticos y en la reducción de las áreas de acción del Estado. En el contexto de la realidad latinoamericana, tanto en naciones en proceso de consolidación democrática, como en aquellas de mayor tradición republicana, la ciudadanía experimenta lo que distintos autores han denominado “el alivio de liberarse de la política”,³¹ expresado como una total apatía respecto de esa vinculación con lo público.

No obstante esta tendencia a la apatía, paradójicamente existe un creciente interés ciudadano por promover una redistribución del poder que les permita tener acceso a las decisiones que les afectan y a participar en las instancias de control de la gestión estatal. La aspiración es a una sociedad en la cual el Estado no sea el definidor exclusivo de las políticas, en el tanto se busca mejorar y profundizar la democracia. La vía de esta propuesta es a través de las organizaciones de la sociedad civil, las cuales también pueden presentar, en algunos casos, el riesgo de “corporativizar” la democracia, lo cual lejos de fortalecerla la podría debilitar aún más.

30 Mollie Cohen, Noam Lupu y Elizabeth Zechmeister (eds.). *The Political Culture of Democracy in the Americas, 2016/17. A Comparative Study of Democracy and Governance*. Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP), 2016/2017, pp. 17-18.

31 Ver Guillermo O'Donnell y Phillippe Schmitter (comps.) (1994), *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*. Paidós, Buenos Aires.

El problema es ontológico, no epistemológico. Tampoco trata sobre el método de la democracia. Se debe reconocer el disenso social, con base en el diálogo, el respeto y la tolerancia, pues es este desacuerdo el que permite profundizar la democracia y dialécticamente ir construyendo sociedades más libres, justas, abiertas, inclusivas e incluyentes.

Maratón electoral en América Latina

América Latina dio inicio a un intenso ciclo electoral para el trienio 2017-2019, con un total de 14 elecciones presidenciales. Este súper ciclo electoral en la región dio inicio en el 2017 con la elección en Ecuador el 19 de febrero en primera vuelta y 2 de abril segunda vuelta, Chile el 19 de noviembre y el 17 de diciembre primera y segunda vuelta respectivamente, y Honduras el 26 de noviembre.

Durante este año 2018, seis países realizan procesos electorales. Costa Rica, el 4 de febrero y la segunda vuelta el 1 de abril; Paraguay, el 22 de abril; Venezuela, el 20 de mayo; Colombia, el 27 de mayo; México, el 1 de julio; y Brasil el 7 de octubre. Para culminar el proceso en 2019 con otro grupo de países: Guatemala, Argentina, Uruguay, Panamá, El Salvador y Bolivia.

Calendario de elecciones presidenciales en América Latina 2017-2019

2017	2018	2019
Ecuador (19 de febrero y 2 de abril)	Costa Rica (4 de febrero y 2 de abril)	El Salvador (3 de febrero)
Chile (19 de noviembre y 17 de diciembre)	Paraguay (22 de abril)	Panamá (3 de febrero)
Honduras (26 de noviembre)	Venezuela (20 de mayo)	Guatemala (19 de junio)
	Colombia (27 de mayo y 17 de junio)	Uruguay (octubre)*
	México (1 de julio)	Argentina (octubre)*
	Brasil (7 de octubre)	Bolivia (octubre)*

* Los órganos electorales nacionales de Uruguay, Argentina y Bolivia no han establecido claramente la fecha de las elecciones presidenciales en sus países.

Fuente: Elaboración propia con base en: Celag (2017). *2018-2019 Calendario electoral América Latina*. Disponible en: <http://www.celag.org/calendario-electoral-2018-2019/>; OEA. (2018). *Departamento para la Cooperación y Observación Electoral. Observación electoral: calendario*. Disponible en: <http://www.oas.org/es/sap/deco/calendario.asp>; Cámara Nacional Electoral de Argentina. (2018). *Cámara Nacional Electoral: Justicia Nacional Electoral*. Disponible en: <https://www.electoral.gob.ar/nuevo/index.php>; Corte Electoral. (2018). *Corte Electoral de la República Oriental del Uruguay*. Disponible en: <http://www.corteelectoral.gub.uy/gxpsites/page.aspx?3,26,266,O.S.O.>; Tribunal Electoral de Panamá. (2018). *TSE define fecha para elección presidencial 2019*. Disponible en: <https://www.tribunal-electoral.gob.pa/sine/tse-define-fecha-para-eleccion-presidencial-2019/>; y; Órgano Electoral Plurinacional de Bolivia. (2018). *Órgano Electoral Plurinacional: democracias en ejercicio*. Disponible en: <https://www.oep.org.bo/procesos-electorales-y-consultas/democracia-representativa/>.

Las elecciones en la región poseen altos niveles de incertidumbre en los resultados que, cada vez tienden a ser ajustados, con tendencias a un mayor abstencionismo y con grandes dificultades para poder lograr mayorías estables en los parlamentos. Lo anterior expresa el enfado, la irritación y la apatía de la ciudadanía. Los últimos resultados electorales ponen en evidencia la desconfianza en ceder el mando a un solo partido, lo que dificulta la construcción de mayorías políticas. Esto manifiesta el fracaso de los enfoques de la democracia, tanto la perspectiva agregativa de Schumpeter y Downs, como la deliberativa de Habermas y Rawls, excesivamente racionalistas, y la necesidad de construir un orden democrático con base en un pluralismo agonista que permita canalizar el disenso en vez de buscar desaparecerlo.³² El resultado, y gran error de estos enfoques de la democracia, en palabras de Mouffe es que:

La política en su dimensión conflictual se considera algo propio del pasado, y el tipo de democracia elogiado es una democracia consensual completamente despolitizada. Actualmente los términos clave del discurso político son la “buena gobernanza” y la “democracia no partidista”. En mi opinión, la incapacidad por parte de los partidos tradicionales de proporcionar formas de identificación distintivas en torno a alternativas posibles es lo que ha preparado el terreno al

32 Para abordar la postura de la autora, se recomienda ver: Chantal Mouffe. *Deliberative democracy or agonistic pluralism*. Viena, Austria. Political Science Series, Institute for Advance Studies, 2000; Chantal Mouffe. *The Democratic Paradox*. Londres, Reino Unido. 2000; Chantal Mouffe. *Democratic Politics and Agonistic Pluralism*. España. Seminario Interdisciplinar, Consello da Cultura Galega, 2009, y; Chantal Mouffe. *Política agonística en un mundo multipolar*. Barcelona, España. CIDOB, N°15, 2010.

actual florecimiento del populismo derechista. Efectivamente, los partidos populistas de derechas son, con frecuencia, los únicos que intentan movilizar las pasiones y crear formas colectivas de identificación. Contrariamente a aquellos que creen que la política puede reducirse a motivaciones individuales, estos partidos son muy conscientes de que la política siempre consiste en la creación de un “nosotros” versus un “ellos”, y que ello implica la creación de identidades colectivas. De ahí el enorme atractivo de su discurso, que proporciona formas colectivas de identificación en torno al “pueblo”.³³

Las fracturas y las polarizaciones presentes en la mayoría de los países de la región hacen cada vez más difícil auscultar la realidad, dificultan el trabajo de los gobiernos y la posibilidad de generar las condiciones para ejercer los derechos ciudadanos que hacen efectiva una ciudadanía tanto política, como económica y social, precisamente porque se construyen a partir de bases antagónicas. Las últimas elecciones en América Latina demuestran que, en general, las encuestas no han logrado adelantar los resultados de los procesos de decisión popular. En la región, pareciera existir una marcada tendencia a un voto oculto que, por alguna razón, hace que aquellos que buscan leer la opinión pública únicamente a través de las encuestas tiendan a equivocarse.

Los partidos políticos cuentan con una baja credibilidad. Ello se relaciona en la baja sintonía con las nuevas clases emergentes, la creciente urbanización y con la falta de adaptación a las nuevas formas de hacer política y la incapacidad de construir identidad en torno a formas alternativas de sociedad. El descrédito de los partidos es muy alto y ello erosiona al conjunto del sistema y a las capacidades de gobernabilidad democrática.³⁴

Así las cosas, esta maratón electoral debería ser una oportunidad para reafirmar el compromiso con los valores de libertad, igualdad ante la ley, pluralismo y soberanía popular, así como un recordatorio del proceso histórico que fue necesario para lograr las instituciones

33 Chantal Mouffe. *Política agonística en un mundo multipolar*. Barcelona, España. CIDOB, N°15. 2010, pp. 13.

34 Mollie Cohen, Noam Lupu y Elizabeth Zechmeister (eds.). *op cit*, pp. 19-26.

democráticas que hoy tenemos en la región, aún con sus múltiples imperfecciones.

Lo que está sucediendo en esta coyuntura es la búsqueda de opciones, de caminos que se abran a nuevas perspectivas que ofrezcan respuestas diferentes, capaces de superar la exclusión social y política de la gran mayoría de personas, en un contexto de mayor autonomía política y espacios de relación económica internacional. Para lograr esto se debe abandonar la idea de que la norma del consenso debe prevalecer por encima de cualquier tipo de disenso. Estar en desacuerdo no es perjudicial para la democracia. Por el contrario, es comprender que el disenso permite profundizar la discusión democrática sobre temas fundamentales de la sociedad.

Por todo lo anterior es necesario garantizar la integridad del sufragio más allá de toda duda. De ello depende la legitimidad del sistema político democrático y, en consecuencia, su capacidad para atender las legítimas demandas y necesidades de la ciudadanía.

Los procesos electorales latinoamericanos de este año estarán marcados por un contexto de limitado crecimiento económico, que se suma a que la región enfrenta una caída en el apoyo a la democracia. Según la encuesta de LAPOP,³⁵ el apoyo a la democracia en la región pasó de 69% en 2012 a 57.8% en 2017, una caída de más de diez puntos porcentuales. Estos datos resultan claramente preocupantes, más no sorprendentes si consideramos lo que podríamos llamar el ‘elefante en la cocina’: La corrupción institucionalizada que azota la región. Según la citada encuesta de LAPOP, uno de cada cinco latinoamericanos ha sido víctima de la corrupción en el último año. Aún más sorprendente, estos datos prácticamente no han variado desde que se empezó a aplicar la encuesta en 2004.³⁶

La consecuencia de todo ello es el surgimiento de movimientos populistas (de diverso signo ideológico) que aprovechan el malestar ciudadano para proponer salidas autoritarias, represivas, xenófobas, punitivas, o, en todo caso, divergentes de los principios y valores de una democracia liberal moderna y de las conquistas en materia

35 *Ibíd.*, p. 6.

36 *Ibíd.*, pp. 50-54.

de Derechos Humanos. Un dato de la encuesta de LAPOP resulta particularmente preocupante: casi el 40% de los latinoamericanos estaría dispuesto a apoyar un golpe de Estado para acabar con el crimen y la corrupción.³⁷

Sin embargo, la solución, como demuestra la experiencia, no pasa por ahí. Tal como indicaba recientemente la politóloga argentina y directora de Transparencia Internacional, Delia Ferreira, “*La lucha contra la corrupción requiere un abordaje múltiple y sincronizado para prevenir y sancionar la corrupción. [...] Una fórmula sencilla para un programa anti-corrupción comprende cuatro líneas de acción: 1. Más información; 2. Más integridad; 3. Menos impunidad, y 4. Menos indiferencia*”.³⁸

Así las cosas, no pueden desligarse los procesos electorales de los contextos en que ellos ocurren, ni pueden obviarse los retos que enfrenta la región y que se verán reflejados, de una u otra manera, en tales procesos. La construcción de democracias basadas en el pluralismo agonista en América Latina es indispensable hoy más que nunca.

No obstante, más que un momento para la desilusión, es un momento para la acción. Desde los más diversos frentes tenemos que acometer la tarea de defender la institucionalidad democrática que es la cristalización de aquellos valores de libertad, igualdad y fraternidad que inspiraron a generaciones enteras.

El primer paso, es la garantía de la integridad de los procesos electorales. En esta materia, la región ha tenido avances significativos, pero no podemos bajar la guardia. Existen una serie de instrumentos que facilitan esta tarea, tanto técnicos como políticos, que deben ser utilizados y promovidos. Hago énfasis en la importancia de la observación electoral internacional como uno de esos instrumentos, que no solo otorga mayor legitimidad a un proceso electoral, sino que genera una serie de incentivos para que los diferentes actores respeten la voluntad popular expresada en las urnas.

37 *Ibíd*, pp. 7-12.

38 Deila Ferreira Rubio. *Pendientes en transparencia*. Buenos Aires, Argentina. Periódico El Clarín, opinión, 11 de enero de 2018.

Tendencias regionales

El cambio en el mapa político latinoamericano permite estructurar algunas tendencias que reflejan los intereses colectivos en la región.

1. El equilibrio de fuerzas ha cambiado y es inestable en un mundo multipolar. Hay cambios en las relaciones de poder en un sistema pluricéntrico. Los actores redefinen los contextos, según capacidades, intereses y las alianzas que forjan. La globalización de la economía pone en duda el concepto mismo de economía nacional. Los Estados ya no son soberanos para determinar las políticas sociales y económicas y se muestran incapaces para controlar los flujos financieros, de información, la economía criminal y el terrorismo internacional. Ningún Estado por sí mismo, ni los más poderosos, pueden hacer frente a las nuevas amenazas globales como pandemias, crimen organizado, terrorismo y cambio climático, por mencionar algunos. Tampoco a nuevos riesgos globales y regionales que exigen concertación interna e internacional, y mejorar la gobernabilidad y convivencia democrática.³⁹

2. En la actualidad tiempo y espacio son simultáneos en tiempo real y planetarios. La interdependencia ha generado mayor riqueza, mayor pluralidad y, al mismo tiempo, las amenazas se han globalizado. Los riesgos se han transnacionalizado.⁴⁰ El mundo se encuentra en un acelerado proceso de cambios en las relaciones de poder y la región latinoamericana no es ajena a esto. Emergen nuevos actores globales y regionales. No hay certezas. Y en este escenario de grandes incertidumbres, se ha producido una ruptura de los paradigmas del sistema internacional. Las respuestas

39 Al respecto, ver: Thomas Wright. Sifting through Interdependence. *Center for Strategic and International Studies, The Washington Quarterly*, 36(4), 2013, pp. 7-23. DOI: <http://dx.doi.org/10.1080/0163660X.2013.861706>; Vasile Puscas. *Management of Post-Crisis Global Interdependence*. Institute for International Studies. International Economic Congress, Berlin, 2010, y; Jorge Argüello. Varios centros y varios sures. *Fundación Embajada Abierta. Foro argentino de debate sobre la actualidad internacional*. 2018. Disponible en: https://www.embajadaabierta.org/single-post/2018/06/25/Varios-centros-y-varios-sures-por-Jorge-Arg%C3%BCello?mkt_hm=2&utm_admin=58404&utm_campaign=Articulo_Varios-centros-y-varios-sures&utm_medium=email&utm_source=email_marketing

40 Al respecto ver: Francisco Rojas Aravena. "América Latina en un ciclo de baja y con pocas señales esperanzadoras". En: *Pensamiento Iberoamericano*, 3º Época/01/2016, pp 57 – 58. https://issuu.com/segibpdf/docs/francisco_rojas_aravena

tradicionales a estos nuevos desafíos se transforman en problemas más que en soluciones.

3. Aunque el capitalismo es global, la oferta política y las elecciones no lo son. Estas son nacionales con una fuerte raigambre local, que genera grandes disonancias. Las decisiones referidas a temas de soberanía salen del ámbito nacional y de las élites nacionales. La percepción de las personas es que los gobiernos que eligen no tienen capacidad de mandar, que son los “mercados”, los acreedores, y las instituciones financieras internacionales, o “entes técnicos”, los que deciden. Esto produce un vaciamiento de la democracia. No hay poder en los gobiernos y los partidos políticos, no tienen capacidad de articulación para definir intereses y plantear respuestas a fenómenos ligados a la globalización.⁴¹

4. Los procesos electorales hoy son la norma en la región y la democracia electoral está consolidada. Las elecciones poseen altos niveles de incertidumbre en los resultados y los resultados cada vez más tienden a ser ajustados. En las elecciones presidenciales el *balotaje* (o segunda ronda) es la regla en la mayoría de países en la región, con las excepciones de Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Venezuela, donde no se aplica.

5. La construcción democrática tiene un punto central en los procesos electorales que fundamentan la construcción de una democracia ciudadana basada en el reconocimiento de los derechos de todos. No obstante, la tendencia a un crecimiento del abstencionismo se fortalece, así como las dificultades para lograr mayorías sólidas en los parlamentos. Esto como resultado de la creciente apatía sobre la política y al sentimiento ciudadano de la debilidad sobre quiénes y lo que se decide en temas centrales de progreso y bienestar, dado el contexto global. Si las personas eligen y los gobiernos no pueden decidir, entonces las elecciones y la política pierden valor.

6. La tendencia al cambio en la mayoría de los recientes procesos electorales en la región, generan grandes temores de retrocesos en aquellas poblaciones que se constituyeron en nuevos sectores medios. Estas diversas y frágiles nuevas clases medias, tienen las capacidades para definir las relaciones de poder por sus demandas y preferencias electorales. Apoyan la democracia, pero están

41 *Ibíd.*, pp.56.

insatisfechas con ella porque los resultados no logran reducir las vulnerabilidades y elevan los temores de recaer en situaciones de pobreza. Este escenario afecta la estabilidad política, la convivencia democrática y las oportunidades de gobernabilidad democrática.

7. En la actualidad los clivajes no son sólo políticos o económicos, son sociales. Las diferencias socio-culturales, referidas fundamentalmente a la disputa por los valores, han cobrado fuerza en América Latina y el mundo. La reivindicación de los derechos de grupos minoritarios e históricamente excluidos ha provocado una polarización social que ya no se basa en clivajes tradicionales como la clase social, sino en el posicionamiento individual frente a cuestiones como la diversidad, las migraciones, y los roles de género, entre otros.

8. El elemento religioso-evangélico ha estado presente a lo largo de las últimas campañas electorales en la región, lo cual es inédito en la historia reciente de países como Costa Rica, Guatemala, Nicaragua, Colombia, México y Brasil. En el caso de Costa Rica el pronunciamiento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) un mes antes de concluir la primera ronda electoral, sobre el matrimonio entre personas del mismo sexo y el reconocimiento de la identidad de género a personas *trans*, catapultó a los dos candidatos que estaban de últimos en las preferencias electorales y que terminan disputándose la presidencia de esa nación. Fabricio Alvarado asumió la postura conservadora/religiosa-evangélica, mientras que Carlos Alvarado consignó el voto más liberal/progresista. Hay que señalar que Costa Rica evitó por muy poco el peligro de un desliz autoritario. Esto probablemente se deba a que, como señala el Barómetro de las Américas, este país se encuentre entre los primeros cinco del continente con mayor apoyo a la democracia.⁴²

9. Los partidos políticos tienen una baja credibilidad relacionada con el descredito de las élites políticas, el débil nexo con las nuevas clases emergentes, la creciente urbanización y la falta de adaptación a las nuevas formas de hacer política donde los vínculos personales han dado paso a relaciones virtuales por medio de redes sociales. El descredito de los partidos políticos es muy alto y esto

42 Mollie Cohen, Noam Lupu y Elizabeth Zechmeister (eds.). op cit, p. 5.

erosiona al conjunto del sistema democrático y a las capacidades de una gobernabilidad democrática.

10. La heterogeneidad estructural de la región se refleja en la organización política de sus Estados, en la diversidad de sus sociedades, y en las opciones de políticas públicas aplicadas según los modelos democráticos de cada época. En la actualidad los espacios para regresiones antidemocráticas son reducidos, pero los espacios para “autoritarismos democráticos” se han incrementado. Ante estos desafíos la reafirmación democrática es fundamental, como lo expresa la Carta Democrática de las Américas suscrita en el año 2001. De allí que hay que democratizar la democracia.

La democracia en crisis

Podemos señalar que diversos elementos de análisis dan cuenta de que hay una crisis del modelo de democracia liberal-representativa. Las personas en la actualidad tienen acceso con más facilidad al conocimiento y la información, que les permite darse cuenta que esta forma de gobierno no representa, ni satisface, sus intereses. Las y los ciudadanos quieren tener voz e incidencia en todo cuanto les afecta, y no están dispuestos a ser gobernados por un sistema que tiene sólo la cualidad de ser el “el menos malo”, según la célebre frase de Winston Churchill. De ahí las demandas ciudadanas por una mayor participación. Hay que tener en cuenta que la democracia, como modelo de organización política dinámico es perfectible y nada impide que se consolide de otra manera, más en consonancia con lo que se espera de ella, y a las necesidades de los nuevos tiempos. Las sociedades modernas tienden a ser cada día más complejas, más diversas, más plurales, con muchos problemas de difícil resolución. La solución precisa una ciudadanía madura y responsable, en pleno ejercicio de las responsabilidades políticas, económicas, sociales y culturales de civilidad, para lo cual se requiere repensar no sólo la política, también la condición del ciudadano.

Como se afirmó previamente, el apoyo a la democracia en la región ha caído de manera significativa en la última década. Un análisis de este fenómeno pone de relieve las deudas de la democracia: la corrupción, la impunidad, la inseguridad, las violencias, las desigualdades persistentes y la pobreza. Estos son males que siguen

aquejando la región latinoamericana y derivan en desconfianza, animadversión, desafección y descontento con el sistema político. Estas condiciones crean un terreno fértil para el surgimiento de alternativas autoritarias o populistas de distinto signo ideológico. Fenómeno que no es exclusivo de la región latinoamericana.

El concepto de ciudadanía idóneo para estos tiempos, tiene que unir la racionalidad de la justicia con el sentimiento de pertenecer a una comunidad y su afán de participar en ella. Hay que tener en cuenta que sólo quien se siente reconocido por una comunidad puede sentirse motivado a integrarse y comprometerse activamente con dicha comunidad. Por eso la importancia de acrecentar la sensibilidad social y sentirse miembro de la colectividad para romper con el individualismo que invade las democracias actuales. En realidad, los individuos deberían poder asumir su ciudadanía haciéndose cargo de la injusticia dentro y fuera de la propia comunidad política, y cargando con su responsabilidad para articular, desde ella, y con las mediaciones políticas pertinentes, una práctica solidaria eficaz. Además, es necesario ampliar la noción clásica de ciudadanía para integrar el pluralismo de las sociedades actuales. Por tanto, la ciudadanía activa y social debe ser también multicultural.

La democratización de la sociedad civil es la premisa necesaria e ineludible para la existencia de un Estado democrático, lo que, a la vez, es el motor de su democratización y viceversa. Por tanto, el propio Estado requiere ser democratizado en sus instituciones que se deben abrir a la sociedad. Ello pasa por una profundización en la descentralización no sólo administrativa, sino política a todos los niveles, con estructuras de decisión política más cerca de los ciudadanos.

Para hacer frente a estos nuevos desafíos hace falta ir más allá de las expresiones tradicionales de participación, para lo cual, la democracia debe trascender su carácter meramente electoral. Se hace necesaria una participación que implique, también, participación en la vida social y política, así como en la distribución de la riqueza.

El nuevo concepto de democracia requiere del aporte de todos los agentes sociales. El reto del nuevo siglo es construir la democracia

llenando el concepto de contenido y de proyección universal, porque la globalización económica puede abrir espacio a una globalización política y ética, sobre la que se asiente un mundo más justo y humano.

Reflexiones finales

Fue la idea racional de la colaboración y la cooperación surgida del instinto mismo de la vida, contrapuesta al impulso natural del antagonismo, lo que vio nacer a la sociedad pasando de la defensa personal de los individuos al grupo, a cambio de la sujeción a la ley y a la participación en las actividades comunes. Esto permitió la aceptación de los valores de libertad e igualdad para la construcción de la democracia. La gobernabilidad democrática debe aceptar el disenso y convivir con la diferencia para construir sociedades más plurales, equitativas y justas.

Una paradoja que enfrentan las y los jóvenes en la actualidad es cuando se encuentran en el dilema de escoger entre lo que de ellos se espera, a saber prepararse para competir en un mercado laboral, y el impulso de su empatía social que los lleva a desear un cambio en el orden político-cultural generador de grandes inequidades que favorecen la pobreza, las desigualdades, y carencias materiales y espirituales. Para José Figueres Ferrer el dilema del Siglo XXI vendría a constituirse en abrir las mentes y procurar ver en los medios de producción los instrumentos del bienestar general, creando oportunidades e igualdad de derechos, de lo contrario y a pesar de los nuevos conocimientos, seguiría mirando de manera torpe a los bienes productivos cada vez más complejos, como meros objetivos de comodidades personales, incrementando las asimetrías, las injusticias y las desigualdades a lo interno de las naciones y entre las naciones.⁴³

En síntesis, el cumplimiento de los derechos económicos y sociales para combatir las nuevas pobrezas representa uno de los principales desafíos para la gobernabilidad democrática y la paz en América Latina. Aunque en promedio la mayoría de los países pueden ser

43 José Figueres Ferrer, tres veces Presidente de Costa Rica, escribió en 1973 *La pobreza de las Naciones* en contraposición al modelo de desarrollo planteado en *La Riqueza de las Naciones* de Adam Smith.

considerados de renta media, no todos los ciudadanos gozan de una mínima calidad de vida debido a las persistentes inequidades. Las asimetrías a lo interno y entre los países de la región señalan diferencias en relación con los porcentajes de pobreza.⁴⁴

La mayor parte de los países han realizado esfuerzos en la redistribución de un poder formal que, históricamente ha estado y, en general, continúa estando, centralizado en el poder ejecutivo, como herencia que se mantiene de los regímenes autoritarios coloniales. En tal sentido, se tiene por cierto que las sociedades son más democráticas en la medida en que los ciudadanos tomen parte en los procesos de decisiones sobre los asuntos públicos. Recuperar un sentido de metas centradas en el ser humano, en su desarrollo y potenciamiento es lo que permite recobrar los valores universales de la Declaración de los Derechos Humanos, desde sus orígenes en la Revolución Francesa a las metas colectivas que hoy nos hemos propuesto con los Objetivos del Milenio, las metas de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y las metas del Acuerdo de París (COP 21), así como la Agenda de Acción de Addis Abeba. Ese es el camino para enfrentar los desafíos del presente y superar de manera cooperativa los futuros.

44 Rebeca Grynspan. Desigualdad en América Latina: mayor equidad, tareas pendientes. Pensamiento Iberoamericano, *Los desafíos de la desigualdad*, 3ª época, 02, 2017, pp. 13-14.

Referencias bibliográficas

- Altmann Borbón, Josette. *Costa Rica en América Latina. Historia Inmediata*. Editorial FLACSO- Costa Rica. San José, 1998.
- Altmann Borbón, Josette. “*Democratizar la Democracia en América Latina. De la democracia electoral a la participativa*”. En: Nombres Propios. Madrid, España, Fundación Carolina, 2007
- Altmann Borbón, Josette. (Comp). *Integración y Cohesión Social: Análisis desde América Latina e Iberoamérica*. FORO Series. Quito, Ecuador, FLACSO-Ecuador, 2009.
- Altmann Borbón, Josette y Rojas Aravena, Francisco (Coords). (2009) “*Efectos sociales de la crisis financiera mundial*”. *Documentos sobre Gobernabilidad y Convivencia Democrática en América Latina*. San José, Costa Rica, FLACSO/AECID, 2009. Disponible en: www.flacso.org
- Altmann Borbón, Josette, Beirute, Tatiana, Falconí, Fander y Rojas Aravena, Francisco (Coords). *América Latina y el Caribe: Perspectivas de desarrollo y coincidencias para la transformación del Estado*. San José, Costa Rica, FLACSO-Secretaría General/AECID, 2011
- Altmann Borbón, Josette. “*Desarrollo: Medio y fin para la gobernanza y la convivencia democrática*.” En: Rojas Aravena, Francisco. (Coord). *Iberoamérica: Distintas miradas, diferentes caminos para metas compartidas. El bienestar y el desarrollo*. San José, Costa Rica, FLACSO-Secretaría General/AECID. 2011. Disponible en: http://www.flacso.org/fileadmin/usuarios/documentos/Cumbres/Iberoamerica_Distintas_miradas_diferentes_caminos_para_metas_compartidas_El_bienestar_y_eldesarrollo.pdf
- Altmann Borbón, Josette. *Modelos de Desarrollo, Alianzas Políticas e Integración Latinoamericana*. Universidad de Leiden, Holanda, 2015 Disponible en: <http://hdl.handle.net/1887/32789>

- Altmann Borbón, Josette. “Fortalecimiento de la justicia en el desarrollo democrático de una ciudadanía incluyente.” En: Ahrens, Helen; Rojas Aravena, Francisco; Sainz Borgo, Juan Carlos (Eds). *El Acceso a la Justicia en América Latina: Retos y Desafíos*. San José, Costa Rica: Universidad para la Paz. 2015. Disponible en: <http://www.flasco.org/fileadmin/usuarios/AL%20y%20el%20Caribe-Perspectivas%20de%20desarrollo%20y%20coincidencias%20para%20la%20transformaci%F3n%20del%20Estado.pdf>
- Altmann Borbón, Josette. “Desigualdad y cohesión social: repensar la política pública para la justicia social”. En: Pensamiento Iberoamericano, 3º Época/02/2017. https://issuu.com/segibpdf/docs/josette_almann_borbon
- Argüello, Jorge. Varios centros y varios sures. *Fundación Embajada Abierta. Foro argentino de debate sobre la actualidad internacional. 2018*. Disponible en: https://www.embajadaabierta.org/single-post/2018/06/25/Varios-centros-y-varios-sures-por-Jorge-Arg%C3%BCello?mkt_hm=2&utm_admin=58404&utm_campaign=Articulo_Varios_centros_y_varios_sures&utm_medium=email&utm_source=email_marketing
- Castells, Manuel. *La era de la información*. Vol II, Alianza Editorial, Madrid, 1998.
- Cortina, Adela. *La ética de la sociedad civil*. Anaya, Madrid, 1994.
- Cortina, Adela. *Ciudadanos del mundo. Hacia una teoría de la ciudadanía*. Alianza Editorial, Madrid, 1999.
- Ferreira Rubio, Delia. *Pendientes en transparencia*. Buenos Aires, Argentina. Periódico El Clarín, opinión, 11 de enero de 2018.
- Figueres Ferrer, José. *La Pobreza de las Naciones*. Imprenta Nacional de Costa Rica. San José, 1973.
- Garretón, Manuel Antonio. *Los partidos y la transformación política de América Latina*. FLACSO—Chile, 1993.
- Giddens, Anthony. *Central Problems in Social Theory: Action, Structure, and Contradiction in Social Analysis*. University of California Press, 1979.

- Guillermo O'Donnell y Phillippe Schmitter (comps.) (1994), *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*. Paidós, Buenos Aires.
- Grynspan, Rebeca. *Desigualdad en América Latina: mayor equidad, tareas pendientes*. Pensamiento Iberoamericano, Los desafíos de la desigualdad, 3ª época, 02, 2017.
- Mouffe, Chantal. *Deliberative democracy or agonistic pluralism*. Viena, Austria. Political Science Series, Institute for Advance Studies, 2000.
- Mouffe, Chantal. *Política agonística en un mundo multipolar*. Barcelona, España. CIDOB, N°15, 2010.
- Mollie Cohen, Noam Lupu y Elizabeth Zechmeister (eds.). *The Political Culture of Democracy in the Americas, 2016/17. A Comparative Study of Democracy and Governance*. Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP), 2016/2017.
- PNUD. *Progreso multidimensional: bienestar más allá del ingreso. Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe*. Nueva York, Estados Unidos, 2016.
- Puscas, Vasile. *Management of Post-Crisis Global Interdependence*. Institute for International Studies. International Economic Congress, Berlin, 2010.
- Rojas Aravena, Francisco. (Ed.) *Vínculos globales en un contexto multilateral complejo*. Editorial Teseo, Buenos Aires, 2012.
- Rojas Aravena, Francisco. (2017) “América Latina en un ciclo de baja y con pocas señales esperanzadoras”. En: Pensamiento Iberoamericano, 3º Época/01/2016. https://issuu.com/segibpdf/docs/francisco_rojas_aravena
- Sojo, Ana. “Cohesión Social: una mirada desde la CEPAL” En: Altmann, Josette. (Comp.) *Cohesión social y políticas sociales en Iberoamérica*. Quito, Ecuador, FLACSO/Fundación Carolina, 2009.
- Spreafico y J. La Palombara (comps). *Elezioni e comportamento politico in Italia*. Milán: comunita, 1963.

- Touraine, Alain. *¿Qué es la democracia?* Montevideo: Fondo de Cultura Económica, 1995.
- Touraine, Alain. *Un nuevo paradigma para comprender el mundo de hoy*. Editorial Paidós, Buenos Aires, 2006.
- Verba, Sidney y Nie, Norman H. *Participation in America, politica democracy and social equality*. Chicago: University of Chicago Press, 1987.
- Wright, Thomas. Sifting through Interdependence. *Center for Strategic and International Studies, The Washington Quarterly*, 36(4), 2013, pp. 7-23. DOI: <http://dx.doi.org/10.1080/0163660X.2013.861706>
- Zúñiga, Guillermo. “*Políticas públicas y cohesión social. La política fiscal en Costa Rica.*” En: Altmann, Josette. Comp. *Cohesión social y políticas sociales en Iberoamérica*. Quito, Ecuador, FLACSO/Fundación Carolina, 2009.

Incertidumbres globales: impactos en los procesos de integración latinoamericanos⁴⁵.

Francisco Rojas Aravena
Rector. Universidad para la Paz.

La globalización es el aspecto más significativo en los grandes cambios político y estratégicos que se producen en el mundo. Estábamos acostumbrados a mirar al mundo con dos grandes bloques, con sus relaciones de tensión y cooperación. El impacto que ha tenido la globalización en América Latina, particularmente en los procesos de integración, ha resultado ser un factor determinante en las relaciones de intrarregionales. En la actualidad, el sistema internacional está estructurado en torno a una gran diversidad de actores, a múltiples voces, y una agenda amplia e interrelacionada. Las transformaciones son aceleradas en todos los ámbitos. La transnacionalización se expresa en el plano global y en las relaciones domésticas, de allí que los procesos se caracterizan por ser intermesticos. En esta constelación de actores, con agendas cada vez más complejas se producen profundas mutaciones en un contexto de un creciente cambio en las relaciones de poder. En ello influyen factores estructurales y los liderazgos personales. Lo anterior se expresa en un contexto de crisis del multilateralismo. Las principales instituciones globales y regionales poseen reducidas capacidades para cambiar el entorno, sobre todo en un momento de reafirmación de las autonomías y el nacionalismo. El unilateralismo no es la solución por el contrario solo la cooperación permitirá superar los principales riesgos globales.

45 En este trabajo doy seguimiento a algunos puntos de un texto inicial que publiqué en la Secretaría General de FLACSO, en 2012, titulado Escenarios Globales Inciertos: Los Desafíos de la CELAC. www.flacso.org. A su vez una versión de este capítulo fue publicada en la Revista Diplomacia, de la Academia Diplomática de Chile, en agosto 2017. <http://www.academiadiplomatica.cl/index.php/centro-de-publicaciones/>

Una de las características del nuevo sistema planetario es que se producen menos guerras interestatales, pero existe una mayor violencia. En este ámbito la región latinoamericana y caribeña aparece como la región más violenta del mundo. Lo que caracteriza la actual etapa son los conflictos intra-estatales, las profundas crisis de gobernabilidad, que afectan gravemente los derechos humanos – y que muchas de ellas buscan ser resueltas por medio de la violencia – en diferentes partes del mundo.

El uso de la fuerza ha mostrado que no resuelve los grandes problemas internacionales. Más bien la evidencia muestra lo contrario. Ello tiene demostraciones muy claras en casos como el de la guerra de Irak, donde el uso de la fuerza creó más problemas que lo que ha solucionado, e igualmente en el caso de Afganistán. La situación de empantanamiento y prolongación del conflicto en Siria, por las de un quinquenio, reafirma lo anterior.

Frente esta situación lo que aparece como una respuesta adecuada, al haber fallado algunas de las opciones de prevención, son las perspectivas del uso “poder suave” y del “poder inteligente” como formas de ejercicio de poder más efectivo⁴⁶. Es necesario enfrentar los graves problemas internacionales con mayor inteligencia, sobre la base de la cooperación multilateral. Sobre todo, cuando los principales temas que emergen en la agenda global y regional son de carácter transnacional. Por lo tanto, se requiere tener formas de construir poder desde opciones concertadas, desarrollar bienes públicos internacionales y formas nuevas de ejecución asociativas. Para ello es fundamental el establecimiento de coaliciones con mayor legitimidad, con mayor fuerza legal, mayor representatividad y más amplias e inclusivas. Esto solo se logra con un multilateralismo cooperativo eficaz.

El Acuerdo de París sobre Cambio Climático, como la reciente reunión del G-20, mostró que no hay un solo actor que por sí solo que sea capaz de resolver los grandes problemas, los grandes riesgos y las crecientes demandas de la agenda internacional. Ni China, ni Estados Unidos, ni Rusia, ni la Unión Europea pueden resolver el

46 Joseph Nye, “Soft Power: The Means To Success In World Politics”. *Public Affairs*, 2009.

efecto del cambio climático. Tampoco el G-7, hoy día diríamos el G-7 menos 1, por la disidencia que ha expresado el Presidente Trump frente a este acuerdo⁴⁷. Por lo tanto, se requiere plantear nuevas formas y espacios de concertación para alcanzar por medio de la cooperación soluciones globales. La reforma del multilateralismo actual es una condición principal para construir nuevos derroteros.

Los problemas y situaciones fundamentales que afectan al planeta y a los principales actores – estatales y no estatales - son todos problemas transnacionales. Estos son de carácter interméstico. Es decir, problemas que son de carácter global, pero también, a la vez, de carácter doméstico. Es decir, las diferentes situaciones que afectan a todos y cada uno de los países, independientemente de la región donde se ubiquen. De forma específica inciden en la transnacionalización sobre la política doméstica en cada región por sus particularidades y las formas de inserción en el sistema internacional. Esto se expresa como crisis de gobernanza tanto global, regional, como local. Y las tres se interrelacionan y afectan mutuamente.

Lo que en su momento (2003) Moisés Naím denominó como las Guerras de la Globalización⁴⁸, tienen un impacto planetario, no existe región o país que esté libre de estos impactos negativos, los que afectan desde gobiernos locales, pasando por los Estados, hasta el sistema internacional. La crisis ambiental, la crisis alimentaria, la crisis energética, la crisis financiera global, las comunicaciones y en particular, los ilícitos internacionales, incluido el crimen organizado, son algunas de las expresiones de las nuevas amenazas y nuevos riesgos globales.

Uno de los aspectos estructurales de la globalización es que, en el sistema planetario, se ha constituido una determinada forma de producción, un capitalismo de carácter global, interrelacionado en una trama interdependiente y globalizada. Esta dinámica entra en contradicción con los procesos políticos que siguen siendo locales. Es decir, cuando se vota en los procesos políticos en cada uno de los países se vota por un presidente, un diputado o un alcalde;

47 El Presidente Trump decidió retirarse del Acuerdo de París el 31/05/2018

48 Moisés Naím. *El fin del poder*. Editorial Debate, 2013.

no se vota por un actor internacional o una tendencia global. Se busca decidir sobre quien puede concertar o definir políticas específicas que resuelvan los problemas domésticos y locales. Esto tiene una implicancia muy importante, en el tanto que las promesas de candidatos presidenciales, parlamentarios o de alcaldías, muchas veces tienen pocas posibilidades de realizarse, dados los constreñimientos y condicionamientos generados por el marco interdependiente y globalizado. Desde esta perspectiva nace una mayor frustración con los sistemas democráticos y con las autoridades que se eligen, con las élites políticas, porque no son capaces de cumplir con las promesas y efectivizar los cambios que se anhelan y prometen. Muchas decisiones esenciales dejan de estar radicadas en el ámbito nacional, en la soberanía estatal y deben responder a condicionamientos globales.

Hace dos décadas atrás había visiones globales, emanadas desde las distintas grandes corrientes internacionales: la Internacional Socialista y la Internacional Liberal, entre otras. Estas distintas internacionales tenían una interpretación del mundo y posibilitaban construir concertaciones y gerenciar los desarrollos asociados, en un amplio abanico de temas. Esta forma de concertación en la práctica ha desaparecido, tanto en el quehacer de la política efectiva y en los espacios de interlocución global.

América Latina no tiene una visión compartida del mundo, pero tampoco la tienen los países desarrollados. El G-20, en su última reunión de Hamburgo y en la del G 7, en Quebec, lograron débiles consensos y más bien quedaron en evidencias grandes diferencias. Uno de ellos fue sobre la lucha contra el terrorismo como lo más importante, un débil acuerdo para que desaparecieran las palabras sobre políticas proteccionistas en lo comercial (aunque estaba en germen la guerra comercial), y un acuerdo respecto al cambio climático. Seguimos ante un sistema internacional no fácil de aprehender, poco cohesionado, con mayores tensiones y, por lo tanto, un sistema internacional que genera diferentes contenciosos y situaciones críticas en distintas partes. Lo que lo caracteriza es una alta incertidumbre.

De igual forma, enfrentamos y podemos constatar cambios en las relaciones de poder internacionales. Tanto en las grandes tendencias

comerciales del este al oeste y también en las relaciones norte sur. Con ello lo característico es también una alta incertidumbre. Las tendencias de la interdependencia y la globalización inciden en los más diversos ámbitos, desde la nanotecnología, pasando por la robótica, a las nuevas aplicaciones de la internet de las cosas y la producción industrial. Las aplicaciones en tecnología militar son crecientes, pero no quedan allí y se expanden a todas las áreas. Son cambios rápidos con impactos en todas las regiones del planeta, el cual mantiene grandes inequidades.

Los cambios en las relaciones de poder están cambiando la configuración del sistema internacional y las expresiones de este en un sistema multilateral de muchos actores. Con la emergencia de nuevos poderes desde lo económico, lo cultural, e incluso en lo militar. Más allá del reciente acuerdo sobre prohibición de armas atómicas, el peligro de la proliferación nuclear se mantiene e incluso de producen expresiones de tensiones graves en este campo. El nuevo, variado y amplio abanico de actores con incidencia global genera eventos de gran complejidad y mayores demandas de reformas al actual sistema multilateral heredado de la II Guerra Mundial, de hace poco más de 70 años. El espacio para concordar estas reformas es limitado, las tensiones producto del incremento del proteccionismo y el nacionalismo, unido a políticas que no pueden realizarse y que polarizan las sociedades, los llamados populismo; en un contexto de un aumento de las amenazas terroristas. Junto a ello, la búsqueda de refugio de millones de personas, - se estima en 65 millones las personas refugiadas - incrementa las incertidumbres, las tensiones y la desconfianza globales. Se producen serios retrocesos en la protección de los derechos humanos. Aunado a lo anterior, las noticias falsas y la incidencia de actores externos en procesos electorales por medio de las redes sociales, complejiza aún más las diversas situaciones nacionales.

El multilateralismo se resiente, pierde vigor y se reduce su capacidad para producir normas internacionales aceptadas y para promover bienes públicos internacionales esenciales para enfrentar peligros para toda la humanidad. Particularmente significativo son las derivaciones referidas al cambio climático.

¿Cómo se inserta América Latina en el nuevo contexto global?

Mirado estos desarrollos globales desde América Latina, tenemos que preguntarnos cómo podemos construir una perspectiva de carácter global sobre la base de los cambios en las relaciones de poder (geoeconómicos, políticos, culturales y militares), en este contexto de altas incertidumbres. ¿Cómo podemos generar una mirada común en y desde América Latina?, ¿cómo logramos construir una visión común y buscar incidir, en los desarrollos, desde ella? ¿De qué manera se logra generar coincidencias que, a partir de las miradas compartidas, hagan posible avanzar, conjuntamente, con cursos de acción colaborativos? Desarrollar un proyecto político estratégico, a partir de las coincidencias en el diagnóstico que tengamos sobre el sistema internacional es una tarea esencial.

La cultura latinoamericana, desde una perspectiva plural iberoamericana y más en general desde “occidente”, debería estar en condiciones de establecer las bases para el desarrollo y una construcción de dicha mirada estratégica propia. Es necesario mirar los procesos de interlocución, de concertación y de integración con una mirada crítica, para poder comprender los principales desafíos a los que se enfrentan estos procesos y los actores que los promueven, en el actual contexto global.

Las contradicciones y paradojas se evidencian inmediatamente. Una encuesta, que dio a conocer INTAL, muestra que más del 70% de los latinoamericanos apoyan los procesos de integración⁴⁹, no obstante, los procesos de concertación, compactación comercial y los referidos a la integración están empantanados; e incluso algunos de ellos en pleno retroceso.

Cuando analizamos el entorno actual, la forma de describirlo es que nos encontramos en una situación de altas incertidumbres, tanto en el sistema global, regional como en el nacional. Estas incertidumbres están directamente relacionadas con la globalización y los procesos de transnacionalización y como estos se imbrican nacionalmente. Estos procesos son omnipresentes y junto

⁴⁹ Ana Inés Basco, “La Tecno-integración de América Latina”. INTAL-Latino-barómetro, noviembre 2017.

a los procesos de interdependencia generan nuevas relaciones de poder y, en forma concomitante, emergen nuevos actores que tienen incidencia en nuestra región. Estos cambios globales en América Latina se manifiestan en: la emergencia de Brasil como potencia internacional, más allá de su crisis y sus problemas de gobernabilidad que lo han retraído –en los últimos años - como actor global y regional; la mayor presencia y significación en todos los ámbitos de la República Popular China, como un actor global con una mayor significación. También, se producen otros cambios igualmente significativos: un menor peso de los Estados Unidos en el conjunto de la región, aunque esto se manifiesta con mayor fuerza especialmente en Suramérica. El ciclo del “olvido” de la administración Tump lo acelera y profundiza. El peso de concertaciones regionales como los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) tiene un impacto significativo en la economía mundial y en los desarrollos que de ahí se derivan en la región. De igual forma, es importante visualizar cómo el mundo se mueve cada vez más hacia el Asia–Pacífico y la importancia creciente de instituciones como el APEC.

Otro de los cambios mayores fue el cambio de la política estadounidense hacia esta macro región. Estados Unidos había avanzado en la construcción de un gran acuerdo, el TPP en el Asia-Pacífico, en el cual le permitía incrementar bases de poder, sobre la base de establecer y definir normas internacionales, principalmente en comercio. No obstante, el presidente Trump decidió retirar a Estados Unidos, con lo cual – en forma paralela - el otro gran tratado que fijaba normas internacionales que tenían gran complejidad para los países en desarrollo, el TIPP con Europa, también quedó en stand by; esto abre opciones a otros actores.

Constatamos un contexto internacional claramente complejo en lo multilateral y con tendencias al proteccionismo global, en particular por parte de los Estados Unidos. En América Latina esto tiene un impacto que se expresa en un proceso económico de recesión y muy bajo crecimiento, sin haberse logrado superar la caída de los precios de los commodities y la reducción de las exportaciones. Los ingresos bajan, el número y el porcentaje de pobres se incrementa y algunos

de los nuevos sectores medios vuelven a caer en la pobreza. Esto tiene un efecto directo sobre las capacidades de gobernabilidad en los diferentes países, las que evidencian importantes dificultades; las demandas sobre el Estado se incrementan y las posibilidades de enfrentar con éxito muchos de los problemas que confronta la región se reducen.

Desafíos principales que enfrenta América Latina.

América Latina muestra importantes debilidades institucionales. Si bien el apoyo a la democracia, de un 54%, decrece; este es superior el 50%. No obstante, la frustración con la democracia es bastante más grande y alcanza al 62%. La gente siente que la democracia no le está resolviendo sus problemas. La desafección con la democracia crece. El malestar de las sociedades se incrementa. A ello se debe agregar el impacto negativo, en toda la región, de la corrupción y su vínculo con la política. La institucionalidad se corroe en el conjunto de la región, como consecuencia de la corrupción y principalmente de la impunidad. Las dificultades de gobernabilidad democrática aumentan, así como la polarización política y la emergencia de mesianismos. Muchos presidentes desde el año 1991 no han terminado sus mandatos. 21 presidentes no han finalizado sus mandatos y de estos casi el 30% han sido defenestrados o han debido renunciar por problemas ligados a la corrupción. Esto es un tema altamente sensitivo y que está deteriorado gravemente a la democracia en toda la región.

Los grandes desafíos estructurales de América Latina son básicamente cinco⁵⁰. La inequidad, las situaciones de creciente violencia y el amplio derrame de la corrupción. A esto se agregan las crecientes dificultades de los mecanismos de concertación e integración política y su derrame en lo económico, comercial, financiero y cultural.

50 Francisco Rojas Aravena. "Peace and Security in Latin America: New Challenges, New Directions". En U. O. Spring & S.E. Serrano Oswald (Eds.), *Risks, violence, security and peace in Latin America: 40 years of the Latin American Council of Peace Research (CLAIP)* (pp. 53-75). : Springer. 2018.

En el tema de la inequidad, Latinoamérica es la región más inequitativa del mundo, no la más pobre. El quintil más rico recibe más del 50% de los ingresos. La inconformidad con la situación económica se expresa por desempleo, la precariedad del empleo que tiene efectos de transmisión intergeneracional de la pobreza. La exclusión es uno de los aspectos fundamentales que es necesario resolver porque en la medida que exista exclusión, se seguirán ahondando las diferencias que tendrán un impacto claramente en la desigualdad, en la violencia y afectarán al conjunto del sistema político. Lo anterior lo podemos visualizar en las cifras de CEPAL⁵¹ las cuales muestran que, en año 90, el 48.4% de las y los latinoamericanos estaban en la pobreza. Esta cifra cayó en el año 2012-2013 al 28.1%. En los últimos 2 ó 3 años la pobreza ha aumentado en un 1%. Se podría señalar que ha aumentado poco, considerando la recesión mundial. Pero cuando se mira en números absolutos la cantidad de personas que han recaído, en este período en la pobreza, son más de 10 millones de personas. Esto tiene un impacto esencial sobre los sistemas políticos y su gobernabilidad y en el malestar de los ciudadanos en la región.

El crecimiento económico del conjunto de Latinoamérica, donde después de una época donde se progresaba de manera importante, se produjo la caída en el año 2008. En el 2009 se recuperó, para recaer nuevamente, principalmente en los países suramericanos.

En el ámbito de la (in)seguridad, es esencial que los Estados de la región logren un control de los grupos ilegales, tanto pandillas como crimen organizado. Para esto es necesario disminuir la hiper-violencia en que está sumida la región. Latinoamérica es una zona de paz interestatal, pero, a la vez, somos la región más violenta del mundo. El reciente informe del Banco Mundial⁵² nos muestra que con el 8% de la población del mundo, somos responsables del 37% de los homicidios globales. La tasa más alta de homicidios se produce en la región, con 23 homicidios por cada 100 mil habitantes, cuando en Asia es solamente el 2.7. En América Latina se encuentran 8 de los países más violentos del mundo; y de las 52 ciudades más violentas del mundo 42 están en América Latina, 21 de ellas en

51 CEPAL, *Panorama Social de América Latina*. 2017.

52 Laura Chioda. *Fin a la violencia en América Latina*. Banco Mundial, 2016.

Brasil⁵³. Son jóvenes los que matan y mueren⁵⁴. El promedio de edad en el total de homicidios muestra que fluctúan entre los 15 y los 30 años.

La lucha contra el crimen organizado encuentra su mayor desafío en el carácter transnacional de estos grupos. Su compleja y difusa organización dificulta su desarticulación, al tiempo que los esfuerzos y estrategias emprendidas por los Estados se ve mermada por la corrupción y su crisis de gobernabilidad. Esta incapacidad estatal de combatir la criminalidad también deteriora su legitimidad, ya que las demandas ciudadanas no encuentran respuestas en sus gobernantes quienes han perdido el monopolio de la fuerza y el control territorial. Esta erosión democrática ha dado pie para que surjan líderes con tintes autoritarios cuyas propuestas encuentran eco en sectores importantes de la sociedad. Ante este escenario, nunca ha sido más importante el rol de los mecanismos regionales para articular políticas y estrategias nacionales para combatir estas estructuras que socavan las bases democráticas.

Si bien el costo político es difícil de cuantificar, se estima que el costo económico que ha tenido el crimen y la violencia en la región oscila entre 2,41 y el 3.55% del PIB, lo cual incluye los costos sociales, los costos del sector privados y los costos incurridos por el gobierno. De este modo, esta cifra constituye tanto los gastos que se generan como los ingresos que se dejan de percibir. Esto es especialmente importante cuando se considera que la mayoría de las víctimas de los homicidios y la población carcelaria está compuesta por hombres entre los 15 y 29 años⁵⁵, lo que le afecta la fuerza laboral y reproduce pobreza.

El tercer desafío fundamental para América Latina corresponde a la corrupción. Cuando miramos los índices internacionales, vemos que en la parte alta se encuentra Chile y en la parte baja Venezuela, todos tienen en común la multiplicación de denuncias de corrupción. En particular el vínculo entre dinero y política; dinero

53 Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal. *Las 50 ciudades más violentas del mundo*. 2018. Disponible en: <https://www.seguridadjusticiaypaz.org.mx>

54 Laura Chioda. *Fin a la violencia en América Latina*. Banco Mundial, 2016.

55 Laura Jaitman. *Los costos del crimen y de la violencia*. BID, 2017.

y elites políticas y empresariales (los Panamá Papers); y casos de alta conmoción mediática y política, en donde altas autoridades fueron sobornadas por Odebrecht y otras empresas; evidencian que independientemente de donde se encuentren ubicados en los índices, hay graves problemas de corrupción en toda la región⁵⁶. En este ámbito actualmente varios expresidentes están en la cárcel, otros fugados y con solicitudes de extradición. Otro tanto ocurre con representantes parlamentarios.

¿Cómo enfrentar el tema de la corrupción? Es uno de los temas principales que es necesario abordar por parte de todos y cada uno de nuestros países. No sabemos cómo enfrentar este tema, no hemos aprendido cómo intercambiar y traspasar buenas prácticas en este campo y entender el proceso histórico al cuál se ligan y de qué manera construir una nueva cultura de la legalidad, una nueva cultura ética, fundada en la transparencia.

La concertación y la integración en un ciclo de baja, de gran fatiga.

La Diplomacia de Cumbres ha sido el mecanismo privilegiado para el desarrollo de las relaciones multilaterales en la región⁵⁷. Este está caracterizado por las reuniones de los Jefes de Estado en las cuales discuten los principales temas de la agenda de la región, en el contexto global, donde tienen un diálogo de alto nivel, con muy bajo grado de institucionalización y donde lo que se busca es un ámbito de concertación de acuerdos, establecidos por los Jefes de Estado y de Gobierno. En este tipo de diplomacia el rol de liderazgo, representado por los presidentes es central. Las complicidades y asociaciones pueden marcar tendencias. Sin embargo, dado que no poseen un carácter vinculante esas tendencias pueden ser exiguas. Este es el ámbito donde se define y prima la diplomacia presidencial. Desde el punto de vista de la institucionalidad es una asamblea

56 Índice de Percepción de la Corrupción. Transparencia Internacional, 2018. Disponible en: https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017

57 Sobre este tema he trabajado a lo largo de las tres últimas décadas, algunas de las referencias son: “América Latina y la diplomacia de cumbres”, FLACSO-Chile, 2009; “La CELAC y la integración latinoamericana y caribeña”, Revista Nueva Sociedad, 2012; “Integración política: un camino hacia la integración latinoamericana”, FLACSO-SG. Costa Rica, 2012.

plenaria, con una secretaría pro tempore. La agenda es definida por el país que organiza la Cumbre y tiene a su cargo la secretaria pro tempore. La declaración final, es preparada por los equipos técnicos, revisada por los Ministros de Relaciones Exteriores y suscrita por los Jefes de Estado o Gobierno. Su periodicidad tiende a ser semestral en los mecanismos subregionales, anuales en los regionales y bi o trianual en los transregionales⁵⁸.

Se constata en los últimos años una fatiga en la Diplomacia de Cumbres. A las Cumbres llegan pocos presidentes, el espacio que estos tienen para un dialogo directo y franco se ha achicado. Ello impide que se enfrenten posiciones y se logren acuerdos sustanciales, o bien se encuentren mecanismos que, reconociendo las diferencias, se abran caminos que eviten la polarización y el estancamiento. La reducción de los espacios de dialogo presidencial directo, los claustros presidenciales, ha redundado en una pérdida de centralidad de este mecanismo de diplomacia.

Adicionalmente, señalo que al perder relevancia y espacio los “claustros” presidenciales, se dificulta aún más concordar temas de largo aliento. Ello por la relación tiempo y política de los mandatos presidenciales. La superposición del tiempo con los mandatos presidenciales que, son en su mayoría de solo de 4 años, hace que el tiempo máximo de superposición, en el cual los presidentes se encuentren sea de 2 años, por lo tanto, si no logran afinidades y concuerdan visiones, la posibilidad de diseñar y proyectar y luego concertar grandes proyectos regionales se ve dificultada. Más aún ante la ausencia de Políticas de Estado⁵⁹.

Las paradojas de la integración.

En un libro que coordinamos, con la actual Secretaria General de FLACSO, Josette Altmann, publicado por la editorial Siglo XXI, Madrid, FLACSO y la F. Carolina; hace 6 años atrás, titulado Las

58 Francisco Rojas Aravena. “Regionalismo e integración regional” en *Introducción a las Relaciones Internacionales: América Latina y la Política Global*. Oxford University Press, 2014

59 El tema de las Políticas de Estado como tema central que se ha explorado poco y no se han sacado las lecciones positivas.

Paradojas de la Integración⁶⁰, destacábamos las que ya se perfilaban como las tendencias contradictorias de la integración, a las cuales podemos agregar algunas nuevas.

Estas paradojas y las inconsistencias se mantienen y se han reforzado en este último quinquenio.

- *Más democracia, con mayor descontento.*

La ciudadanía se siente cada vez más alejada de la política. El sentimiento de exclusión se expande. La frustración con los resultados de la política genera problemas en la representación. Los partidos políticos no logran dar respuestas efectivas. La política se personaliza y con ello aparecen propuestas mesiánicas. Nada de esto favorece los procesos de integración regional.

- *Más crecimiento del comercio, con menos integración.*

Esto fue así en el período de auge exportador de la región desde el 2003 hasta la crisis financiera internacional. Esta impactó fuertemente a la región hacia el 2010. En esa etapa el comercio interregional era una cifra que tendía a una meta inicial del 20%. Hoy el comercio ha decaído y con ello el comercio intrarregional, en donde, en el 2016, llegó solo a un 15%. Esto muestra la debilidad de las interdependencias regionales y de las bases de la integración comercial.

- *Más crecimiento económico, con más desigualdad.*

El crecimiento ha sido pobre en los últimos años y la pobreza crece y con ella las inequidades se mantienen. Desde 2014 se ha revertido la tendencia de reducción de la pobreza y se ha incrementado el número de pobres, en al menos 10 millones de personas. Esto impacta sobre las diferentes formas de desigualdad y se están reduciendo las capacidades de los Estados para ubicar los recursos económicos necesarios para solventar las políticas de protección y de gastos e inversión sociales; sobre todo si tienen un enfoque de derechos.

60 Francisco Rojas Aravena y Josette Altmann Borbón. *Las paradojas de la integración en América Latina y el Caribe*. Siglo XXI, FLASO-SG, Fundación Carolina. Madrid, 2008

- *Retórica integracionista, con acciones fragmentadoras.*

El mensaje de las altas autoridades de la región es de apoyo a la integración. Es un señalamiento de una misión que se reitera. Sin embargo, no hay decisiones que pongan el énfasis en la coordinación de cursos de acción concertados. Muchas de las decisiones son individuales y generan fragmentaciones. Tampoco se avanza en que los acuerdos sean vinculantes. Esto conllevaría entregar capacidades soberanas. Faltan manifestaciones expresas de voluntad política. Las acciones son tenues en comparación con la retórica en el ámbito integracionista.

- *Discurso cooperativo, con escalamiento de tensiones.*

Las tensiones entre los países entorno a contenciosos desde disputas fronterizas a diferencias ideológicas, son parte del panorama regional. Las herencias del siglo XIX aún pesan. El déficit en los mecanismos de conciliación y de resolución de disputas se hace evidente. El caso de Venezuela lo muestra en forma indiscutible. También el de Nicaragua y la polarización en Brasil. De igual forma las diferencias en la interpretación de los cambios globales y las oportunidades de la región para concordar cursos de acción se han reducido, no se alcanzan acuerdos básicos. Esto produce distancias entre los interlocutores que redundan en pérdida de confianza. El discurso cooperativo muchas veces genera y esconde tensiones y un escalamiento de ellas.

- *Diseños institucionales complejos, con debilidades estructurales.*

Los procesos integracionistas en América Latina poseen una debilidad estructural: sus carencias de diseño y la impotencia institucional. Una razón está en el diseño propio del mecanismo de Diplomacia de Cumbres, eminentemente centrado en la figura de los Jefes de Estado, que ha llevado a competencias por el liderazgo; también en la copia de diseños altamente complejos – especialmente desde la Unión Europea, que no se corresponden con las realidades locales en Latinoamérica. Ello hace que la institucionalidad no tenga fortaleza ni plena representatividad. De igual manera, aun existiendo no se utiliza en forma adecuada. Los diseños institucionales complejos se encuentran debilitados

respecto a su capacidad de acción. Quizás el ejemplo más claro en esto es el de la Comunidad Andina, que prácticamente ha desaparecido; o el de las instituciones parlamentarias y judiciales en el caso centroamericano.

- *Más autonomía en el sistema internacional, sin voz propia.*

Los cambios internacionales han generado nuevos espacios que se expresan en una mayor pluralidad en el sistema internacional. También en mayores grados de autonomía, por aumento de capacidades o por retracción de otros actores y más en general por cambios en las relaciones de poder. No obstante, no hay una voz concertada de la región. No hay una voz común de la región y menos cursos de acción concertados que pudiesen incidir y gravitar en decisiones sobre temas significativos y en los cambios de normas como consecuencia de la mutación en las relaciones de poder. Hay una mayor participación y mayor capacidad de expresar opiniones a través de los medios de comunicación, las redes sociales, el Twitter y otros, por parte de los Estados, y otra variedad de actores, pero no tenemos una voz común, compartida que exprese los intereses y proyectos, así como los bienes públicos internacionales que se fomentan desde la región.

- *Se combaten guerras transnacionales como si fuesen guerras domésticas y tradicionales*

Se dan respuestas convencionales a guerras no convencionales. El caso de la fracasada guerras a las drogas lo ilustra plenamente. De manera similar están las formas de enfrentar la amenaza del crimen organizado. La respuesta automática es el empleo de las fuerzas armadas en tareas policiales, sin planificar el control nacional soberano territorial, sin reforzar los mandos civiles, sin el desarrollo de capacidades nacionales de inteligencia y sin la coordinación internacional, que es fundamental para avanzar en esta tarea. El proceso de post negociación y post conflicto en Colombia tiene la gran oportunidad de aplicar soluciones innovadoras en los acuerdos que concluyeron y que estos que superen los errores de otros conflictos y sus herencias posteriores.

Este conjunto de paradojas se manifiesta en un resultado que termina por impedir que los procesos de integración avancen y se consoliden. A esto debemos sumar una sobre oferta de integración, que inhibe la integración.⁶¹ El exceso de iniciativas de integración y de sus respectivas formas institucionales hacen que se pierda en centro gravedad y marque una tendencia central hacia un proyecto integración. La sobreabundancia de propuestas es parte de las marchas y contramarchas, para volver a comenzar con nuevas “formulas”. Esta sobre oferta y la ampliación de propuestas de integración genera una sobrecarga en las agendas presidenciales, tiende a ampliar las superposiciones de temas y agendas, se evidencia una mayor dificultad de coordinación y tiende a mantener una muy baja institucionalidad, que dificulta el seguimiento y monitoreo de los debates y los acuerdos y decisiones.

Adicionalmente, limitan los progresos en la integración la transformación de la regla del consenso en un veto que imposibilita los acuerdos. Las convergencias se producen en un contexto de interlocución efectiva que recoge una positiva voluntad política. Colocar los intereses ideológicos contrapuestos, de corto plazo, produce primero una fragmentación que debilita los consensos y convergencias. Segundo, rompen las confianzas básicas. Tercero, se empantanar las decisiones y las posibilidades de acuerdos pragmáticos. De allí a la polarización y al uso del veto para impedir el consenso se está a un paso. Frente al veto, mecanismos de superación como el silencio positivo, 1 + 2, u otros no han sido aceptados. Esto en el marco de la institucionalidad de la integración transformó la regla del consenso en la regla del veto de uno.

El resultado en los procesos de integración en los últimos años es la pérdida de rumbo sobre los objetivos centrales. El veto paraliza la voluntad mayoritaria. Deja en el marasmo a las instituciones. Sin opciones para avanzar sobreviene la parálisis y con ello se imposibilita construir un proyecto político estratégico como marco de la acción concertada. Este parecería ser el cuadro que caracteriza a los procesos integracionistas en la actualidad y se manifiesta en diversos marcos institucionales.

61 Francisco Rojas Aravena. “América Latina y los desafíos de la integración regional”. En Anuario CEIPAZ, 2008-2009. Madrid. España. 2010.

Desde los años 90s se han creado los siguientes esquemas principales: MERCOSUR, CAN, Proyecto Mesoamericano, SICA, AEC, ALBA, PETROCARIBE, ALBA, UNASUR, Alianza del Pacífico, CELAC. Además de Cumbres Presidenciales trans-regionales: Cumbres Iberoamericanas, Cumbres de las Américas, Cumbres del APEC, América Latina-UE. Además, las Cumbres Globales de Naciones Unidas, o las reuniones especiales como las del G-77 y el G-20.

Esto evidencia la amplitud de las instituciones y organismos regionales de interlocución, concertación y promoción de la cooperación y la integración. Todas apuntan a un interés común: definir y construir políticas. Todos tiene como objetivo promover la identidad compartida. La entidad más importante debería ser la CELAC, pero ha demostrado una gran debilidad. En la V Cumbre, República Dominicana no se definió una agenda. El “silencio positivo” como mecanismo para superar los vetos fracasó como una opción que hubiese permitido dejar atrás rápidamente el impasse sobre dónde se efectuaría la VI Cumbre en 2018. Finalmente, y con grandes dificultades, se logró un acuerdo que esta fuese en El Salvador. No obstante, el mecanismo quedó empantanado nuevamente al abordar el debate sobre la situación de Venezuela. La polarización primó. Con ello se perdió la oportunidad de tener un referente regional, para expresar la “Unidad en la Diversidad” de las diferentes Latinoamérica, ante el sistema internacional.

Por otro lado, la calendarización hecha por El Salvador donde había programado realizar la reunión CELAC- Unión Europea, con más de 60 jefes de Estado en el mes de octubre 2017, posiblemente inhibiría la significación de la VI Cumbre de presidentes de la CELAC, que debería haberse efectuado en el mes de enero 2018. Era muy difícil que, con menos de 5 meses de diferencia, los presidentes participen en dos reuniones del mismo organismo, en el mismo país. Esto tiene consecuencias respecto de la fatiga del proceso de cumbres, y en la capacidad de incidencia que puede tener la región en el contexto internacional. La debilidad del liderazgo en esta materia se mantiene a la fecha.

Los debates sobre el rol de la CELAC como entidad que pudiese desplazara la Organización de Estados Americanos, OEA, siempre

fue superflua y sin bases reales. Más allá de la completa falta de viabilidad política. La CELAC es un mecanismo no un organismo. Además de las dificultades para alcanzar una mayoría en torno a esa “visión” del tema y ni que decir alcanzar un consenso regional. Muchos de estos debates estériles han llevado a una mayor fatiga con la diplomacia de cumbres. Lo que no se podía concertar en la OEA tampoco se podía concertar en la CELAC.

En el contexto de la disolución de UNASUR⁶², lo que mantiene en un nivel mínimo a la CELAC es su espacio de interlocución con los principales actores internacionales, en especial la Unión Europea y China.

El único signo de vitalidad entre los procesos de integración latinoamericana, actualmente, es la Alianza del Pacífico, creada en el 2011. Esta busca a través de la libre circulación de personas, bienes, servicios y capitales, para fortalecer el crecimiento y desarrollo sostenible orientado a mejorar la calidad de vida de los habitantes y enfrentar los retos y desafíos regionales y globales. Este mecanismo se afianzó de manera muy importante en la Cumbre de Puerto Varas, Chile, en 2016. Los países integrantes de la Alianza del Pacífico, México, Colombia, Perú y Chile han logrado una apertura comercial correspondiente al 92% de sus exportaciones. El interés de la Alianza es buscar la convergencia con el MERCOSUR, no una fusión. Crecientemente es un referente político en la integración. En la reciente Cumbre de Cali, la Alianza busca ir más allá del Mercosur y ligarse más estrechamente al Asia, para ello creo la figura de “Estados Asociados”, lo que posibilita pactos comerciales amplios, así como la libre circulación de bienes y servicios. Varios de los países observadores podrán cambiar de categoría. Una próxima meta es la unificación de trámites aduaneros. Los avances de la Alianza, en el contexto de la salida de Estados Unidos del acuerdo del Trans-Pacífico, abren un mayor espacio para que los países de la región consoliden su posición en el ámbito del Asia Pacífico, así como sus vínculos con las grandes economías de esa parte del mundo, particularmente con China.

62 En agosto del 2018 Colombia anunció por medio de la cancillería su retiro de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur). Disponible en: https://elpais.com/internacional/2018/08/10/colombia/1533920637_839419.html

Enfrentar con éxito la inequidad, la violencia, la corrupción y el avanzar en la integración, así como en las políticas de inclusión y desarrollo sostenibles – bases esenciales de la Agenda 2030 - para que tengan éxito requieren de Políticas de Estado. Es decir, una política impulsada por el gobierno, que tiene el respaldo del parlamento, de las iglesias, de las organizaciones de la sociedad civil, y que van más allá de un gobierno o un periodo electoral específico, con el fin de generar bienes públicos nacionales y promover los internacionales. Esto, en el ámbito de la integración, significa concertar una sola voz. Actuar de manera coordinada en el sistema internacional y promover para ser parte de quienes establecen las reglas y no ser sujetos de las reglas que establecen otros.

América Latina necesita más integración para el desarrollo. Solo se avanzará en el desarrollo si hay integración. Sin crecimiento, no hay desarrollo, y este conlleva la equidad y la inclusión. Sin distribución equitativa tampoco habrá desarrollo, por lo tanto, es necesario pensar en la inclusión como un aspecto esencial; y de manera poder construir un desarrollo sostenible.

En breve, si se quiere integración se debe trabajar por la integración.

Bibliografía

- Basco, Ana I. (2017) *La Tecno-integración de América Latina*. INTAL-Latinobarómetro.
- Chioda, L. (2016) *Fin a la violencia en América Latina*. Banco Mundial.
- Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal (2018) *Las 50 ciudades más violentas del mundo*. Disponible en: <https://www.seguridadjusticiaypaz.org.mx>
- Jaitman, L. (2017) *Los costos del crimen y de la violencia*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Marcos, A. (2018) *Colombia anuncia que se retira de la Unasur*. *Diario El País*. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2018/08/10/colombia/1533920637_839419.html
- Naím, M. (2013) *El fin del poder*. Debate.
- Nye, J. (2009) *Soft Power: The Means To Success In World Politics*. Public Affairs
- Rojas Aravena, F. (2008-2009) *América Latina y los desafíos de la integración regional*. En Anuario CEIPAZ. Madrid. España. 2010.
- Rojas Aravena, F. (2014) *Regionalismo e integración regional*. En T. Leger, A. Santa Cruz, & L. Zamudio (Eds.), *Introducción a las Relaciones Internacionales: América Latina y la Política Global* (pp.158-170). Oxford University Press México.
- Rojas Aravena, F. (2018). *Peace and Security in Latin America: New Challenges, New Directions*. En U. O. Spring & S.E. Serrano Oswald (Eds.), *Risks, violence, security and peace in Latin America: 40 years of the Latin American Council of Peace Research (CLAIP)* (pp. 53-75). : Springer.
- Rojas Aravena, F., Altmann Borbón J. (2008) *Las paradojas de la integración en América Latina y el Caribe*. Siglo XXI, FLASO-SG, Fundación Carolina.
- Transparencia Internacional (2018) *Índice de Percepción de la Corrupción 2017*. Disponible en: <https://www.transparency.org/>

Rumbo a la Centroamérica del Bicentenario: El papel del SICA

*Vinicio Cerezo*⁶³

Secretario General del SICA
Presidente de Guatemala 1986-1991

Introducción

Los países centroamericanos tienen las ideas de integración y unidad en su genética y en su historia. Los intentos de integración son anteriores al propio Sistema de la Integración Centroamericana (SICA). Recordemos que el 14 de octubre de 1951 se creó la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA) y comenzó un proceso histórico para institucionalizar los esfuerzos integracionistas; sin embargo, las ideas de unidad en Centroamérica datan de muchos años antes, en el siglo XIX ya se apelaba a la idea de una identidad regional y de una Patria Centroamericana. Razones históricas y geográficas indicaban a los centroamericanos la necesidad de soñar y repensar el istmo con aires de unión. Desde la independencia de España, Centroamérica siempre ha aspirado a la unidad, a pocos años de llegar al Bicentenario de nuestra independencia seguimos soñando con una Centroamérica capaz de ver por encima de sus diferencias y así apreciar todo aquello que siempre nos ha unido y nos sigue uniendo con base a objetivos y metas comunes, y sobre todo de futuro y destino conjunto.

Hoy más que plantearnos los viejos paradigmas de la Patria Grande, hemos concebido los esfuerzos de integración como un instrumento genuino de desarrollo, que promueve la democracia

⁶³ El autor agradece a Olinda Salguero, Jefa de Gabinete y Estéfany Mata Amaya, responsable de Gestión del Conocimiento de la Secretaría General del SICA, respectivamente, por sus valiosos aportes en la elaboración de este material.

y la paz. Nuestros países comparten una historia y un pasado en común, y ahora a través de nuestro proceso de integración y de los esfuerzos comunitarios estamos construyendo un proyecto de futuro conjunto para lograr nuestros objetivos comunes y hacer de Centroamérica una región de oportunidades. Es allí cuando la integración regional toma especial relevancia, pues se convierte en ese instrumento que nos permite sumar esfuerzos y trabajar de manera conjunta.

El verdadero sentido de la integración está en nuestra capacidad de transformar voluntades en realidades. Es un gran error negar sus posibilidades, su evolución, su herencia conceptual, porque es imposible concebir que, siendo utopía, el concierto de naciones no se cansa de acogerla con simpatía inquebrantable, reconociéndola como el rumbo de pasos firmes para hacer de Centroamérica una tierra de sueños y esperanzas.

Actualmente al hablar de Centroamérica en el marco de la institucionalidad de su proceso de integración y desde su perspectiva comunitaria, estamos ante una re-significación que va más allá de un elemento geográfico. Hablar de Centroamérica desde su proceso de integración es hablar del espíritu y convencimiento pleno de que el desarrollo solamente es posible a través de la solidaridad y la suma de esfuerzos de todas las partes. Históricamente los países de la región han compartido elementos lingüísticos, culturales, identitarios, entre otros; sin embargo, hoy en día Centroamérica trasciende esos elementos históricos. Por esta razón, a lo largo de este ensayo al hablar de Centroamérica hacemos referencia a los ocho países que conforman y apuestan a la integración centroamericana en el marco del SICA, lo cual incluye a Belice, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Panamá y también a República Dominicana, quien desde el año 2013 es Estado miembro del SICA.

Por otra parte, estamos a pocos años del bicentenario de nuestra independencia y del nacimiento de Centroamérica, un momento idóneo para reflexionar sobre la región que hemos construido en estos años y también la región que queremos de cara al futuro y al propio Bicentenario. Es el momento idóneo para analizar y

recapacitar sobre nuestras expectativas y capacidades del proceso de integración de cara al futuro de nuestra región. Esto incluye debatir sobre qué queremos y necesitamos de la integración regional para la construcción del proyecto conjunto de futuro de la región.

El marco institucional de la integración centroamericana

En el caso de Centroamérica se puede identificar la existencia de dos tipos de integración regional: la formal, representada por las instituciones y normativas que conforman y dan vida al Sistema de Integración Centroamericana (SICA); y la informal, que se expresa en el sentir de los pueblos, más allá de la estructuras y las instituciones. Estas iniciativas surgen en los territorios y son de naturaleza privada, sin vinculación a políticas de Estados y se realizan en diversos ámbitos cotidianos de la vida regional. Para los efectos de este ensayo centraremos nuestro análisis en la formal, pues lo que se pretende es profundizar la reflexión en torno a la institucionalidad que impulsa el proceso de integración y el rol que la institucionalidad ha tenido en la construcción del desarrollo de Centroamérica.

El Sistema de la Integración Centroamericana, creado a través de la firma del Protocolo de Tegucigalpa el 13 de diciembre de 1991, es el marco institucional de la integración regional de Centroamérica. Como ya se dijo antes, los países que actualmente conforman al SICA son Belice, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Panamá y República Dominicana. Estos países forman una comunidad económica-política que aspira a la integración de Centroamérica para constituir la como una región de paz, libertad, democracia y desarrollo.

La estructura actual del SICA refleja la voluntad de los países miembros para potenciar y consolidar los esfuerzos de integración regional. El andamiaje institucional y el derecho comunitario son las piezas indispensables para echar a andar el proyecto conjunto que los países centroamericanos han decidido construir. Las bases de proyecto regional están construidas sobre el Estado de Derecho, la gobernanza y la protección de los derechos humanos.

Jean Monnet, considerado como uno de los “padres de Europa” por su influencia en el proceso de integración europeo, dijo en uno de

sus discursos más emblemáticos: “Nada es posible sin las personas, pero nada perdura sin las instituciones”. En ese sentido, la solidez de nuestro proceso de integración se ha basado en los liderazgos que hemos tenido desde los Acuerdos de Esquipulas y ha permanecido por las instituciones que fueron creadas para materializar los esfuerzos regionales.

Centroamérica es una construcción social que desdibuja fronteras para crecer y construir lo común, una herencia que siempre ha estado presente en el ideario de la población y de los propios Estados. De hecho, esto se ve reflejado en las propias constituciones de los países de la región que contemplan la integración, manifestando así su vocación unionista y el respeto del derecho comunitario. Importante destacar como dentro de las constituciones nacionales, que conforman la ley fundamental de un Estado, países como Guatemala, El Salvador y Nicaragua plantean la posibilidad de crear una Unión, República o Nación Centroamericana. Por su parte Honduras hace referencia a la integración económica, Costa Rica al ordenamiento jurídico comunitario, mientras que Panamá menciona dentro del preámbulo la promoción de la integración regional.

A continuación se detallan los artículos de las constituciones nacionales de los países centroamericanos que hacen referencia a la integración:

Guatemala

Artículo 150. “De la comunidad centroamericana. Guatemala, como parte de la comunidad centroamericana, mantendrá y cultivará relaciones de cooperación y solidaridad con los demás Estados que formaron la Federación de Centroamérica; deberá adoptar las medidas adecuadas para llevar a la práctica, en forma parcial o total, la unión política o económica de Centroamérica. Las autoridades competentes están obligadas a fortalecer la integración económica centroamericana sobre bases de equidad”.

El Salvador

Artículo 89: “El Salvador alentará y promoverá la integración humana, económica, social y cultural con las Repúblicas americanas y especialmente con las del istmo centroamericano.”

La integración podrá efectuarse mediante tratados o convenios con las repúblicas interesadas, los cuales podrán contemplar la creación de organismo con funciones supranacionales. También propiciará la reconstrucción total o parcial de la República de Centro América, en forma unitaria, federal o confederada, con plena garantía de respeto a los principios democráticos y republicanos y de los derechos individuales y sociales de sus habitantes. El proyecto y bases de la unión se someterán a consulta popular”.

Honduras

Artículo 335. “El Estado ordenará sus relaciones económicas externas sobre las bases de una cooperación internacional justa, la integración económica centroamericana y el respeto de los tratados y convenios que suscriba, en lo que no se oponga al interés nacional”.

Nicaragua

Artículo 8. El pueblo de Nicaragua es de naturaleza multiétnica y parte integrante de la nación centroamericana.

Artículo 9. Nicaragua defiende firmemente la unidad centroamericana, apoya y promueve todos los esfuerzos para lograr la integración política y económica y la cooperación en América Central, así como los esfuerzos por establecer y preservar la paz en la región. Nicaragua aspira a la unidad de los pueblos de América Latina y el Caribe, inspirada en los ideales unitarios de Bolívar y Sandino. En consecuencia, participará con los demás países centroamericanos y latinoamericanos en la creación o elección de los organismos necesarios para tales fines.

Este principio se regulará por la legislación y los tratados respectivos.

Costa Rica

Artículo 121. Los tratados públicos y convenios internacionales, que atribuyan o transfieran determinadas competencias a un ordenamiento jurídico comunitario, con el propósito de realizar objetivos regionales y comunes, requirieran la aprobación de la Asamblea Legislativa, por votación no menor de los dos tercios de la totalidad de sus miembros.

Panamá

Preámbulo. Con el fin supremo de fortalecer la Nación, garantizar la libertad, asegurar la democracia y la estabilidad institucional, exaltar la dignidad humana, promover la justicia social, el bienestar general y la integración regional e invocando la protección de Dios, decretamos la Constitución Política de la República de Panamá.

Como se ha podido observar los países centroamericanos contemplan en sus constituciones políticas –de forma expresa o implícita– el objetivo de alcanzar la integración regional. Con lo cual se pone en evidencia la voluntad de los Estados por promover y consolidar la integración. Esta voluntad ha sido clave para materializar los sueños e ideales en acciones concretas en el marco de nuestro proceso de integración y dentro del SICA.

El proceso de pacificación en Centroamérica

Centroamérica ha vivido episodios de violencia y guerra. Durante las décadas de los años sesenta, setenta y ochenta los países del istmo no sólo estaban en medio de una guerra fría sino también al interior de los Estados había conflictos armados que desangraban a la región. Pese a las expectativas generadas, durante los años de auge de la ODECA y el Mercado Común Centroamericano, el desarrollo industrial no cambió al rostro desigual y convulso de la región. Entre las décadas de 1960 y 1980 el istmo no dejó de sufrir episodios de violencia institucional, violaciones de derechos humanos, golpes de Estado y otros fenómenos socio- políticos, que pusieron en grave peligro los escasos logros habidos en materias como educación, economía y seguridad alimentaria.

Durante esos años, la región guardó en algún armario la bandera de la unidad política de Centroamérica, se perdió el rumbo y se le dio pauta a la fragmentación y a la confrontación. Fueron años muy oscuros, convulsos y de guerra en nuestra historia. Pero fue allí, en medio de la tempestad, que los anhelos y los sueños de retomar la unidad de nuestros pueblos nos dieron las fuerzas y las herramientas para buscar la paz. Fue la convicción de que solamente las decisiones políticas y de unidad nos conducirían al planteamiento del relanzamiento de la integración centroamericana

para la consolidación de la paz. Con los históricos acuerdos de Esquipulas I (1986) y II (1987) sentamos las bases de la paz firme y duradera en la región, pero también se estableció la necesidad de volver a promover la unidad de nuestros pueblos y relanzar el proyecto de integración para construir juntos un mejor futuro para Centroamérica.

Sin lugar a dudas, los acuerdos supusieron un reto histórico de forjar un destino de paz para Centroamérica y el renovar nuestra vocación integracionista que asumimos José Napoleón Duarte, presidente de El Salvador; José Azcona, presidente de Honduras; Daniel Ortega, presidente de Nicaragua; Oscar Arias, presidente de Costa Rica, y su servidor como presidente de Guatemala. Con estos acuerdos sentamos un antes y un después en Centroamérica, por ello son a mi juicio un hito en la historia de nuestra región y los acuerdos más importantes para la región desde la Independencia de la colonia española. Nicaragua continuó en guerra tres años más, El Salvador cuatro y Guatemala ocho. Pero en ese momento se plantó la semilla de una nueva lógica política y unos nuevos valores comunes. Permitió replantear un nuevo horizonte de convivencia, con el que podíamos volver a reconciliarnos como región para soñar y construir nuestra Centroamérica.

Estos esfuerzos conjuntos de búsqueda de la paz para nuestros países hicieron que el Comité Nobel Noruego pusiera sus ojos y atención en Centroamérica y, por diversas razones y coyunturas históricas, le otorgaron el Premio Nobel de la Paz en 1987 al Presidente Oscar Arias, sin embargo, el esfuerzo, el compromiso y el trabajo fueron realizados de igual manera por los cinco presidentes de la región, de hecho para varios de los Presidentes apostar por la paz, trajo intentos de golpe de Estado, presiones internacionales muy fuertes y facturas políticas y económicas muy altas. Por ello, a la luz de los acontecimientos históricos, situando al lector en esa época en particular, siempre he creído que hubiese sido justo que el Premio Nobel fuera otorgado a los cinco Jefes de Estado que impulsamos y promovimos los históricos Acuerdos de Esquipulas I y II, firmados en Esquipulas y Guatemala, respectivamente.

Los costos políticos, económicos y sociales que implicaron los Acuerdos de Esquipulas para Guatemala, El Salvador y Nicaragua, países en conflictos internos en aquellos años, fueron muy altos. El cabildeo y el buen nombre de la nación costarricense, uno de los Estados con mayor trayectoria democrática en todo el continente americano, y la preocupación del propio Comité Nobel Noruego por la situación de los países en conflictos giró la balanza para que el Presidente Arias recibiera sólo un premio que debió ser para todos. Porque la historia la construimos entre cinco y Centroamérica es hoy una región en la que, a pesar de las dificultades y retrocesos, es posible construir la paz, gracias al compromiso que asumimos todos los presidentes en aquel momento.

Los pueblos centroamericanos demostramos con los Acuerdos de Esquipulas que hemos sido capaces de dirigir nuestro propio destino, y construir el porvenir de nuestra Centroamérica. Los Acuerdos de Esquipulas se realizaron sin ningún tipo de injerencia extranjera y nace desde la Centroamérica, desde la mirada de nuestra realidad y nuestras necesidades. Siendo uno de los principales objetivos acabar con las luchas internas que sólo conducían a la destrucción de nuestros pueblos. Nos reunimos en Esquipulas sabiendo que otros países no estaban de acuerdo en que nosotros dialogáramos, el mundo estaba inmerso en la Guerra Fría y Centroamérica estaba en medio de los intereses de ambos bandos. Pero a pesar de los problemas internacionales, los conflictos internos, las diferencias ideológicas de los cinco presidentes, tomamos la decisión de unirnos, dialogar y transformar Centroamérica, éramos conscientes que no podíamos tener desarrollo sin paz, y por ello la paz era fundamental para el nuevo proyecto de Centroamérica.

Esquipulas I y II posibilitaron que la región centroamericana volviese a encontrar la ruta de la paz, la democracia, el Estado de derecho, la gobernabilidad y el respeto a los derechos humanos. Estos acuerdos significaron un legado de transformación en Centroamérica, que permitió replantear los esfuerzos de unidad y la construcción de una nueva institucionalidad para la puesta en marcha de nuevas iniciativas de integración centroamericana. La creación de este nuevo marco normativo e institucional

de integración centroamericana se consolidó como símbolo de libertad e independencia de la reconciliación a la que aspirábamos en Centroamérica. El actual Sistema de la Integración Centroamericana se planteó como un sistema para dirigir a una región en la búsqueda de objetivos comunes, lo que propusimos con el SICA fue un espíritu y una práctica comunitaria.

En el presente, todos debemos estar comprometidos y preocupados porque en Centroamérica no perdamos las conquistas históricas que tanta dolor, sangre y sufrimiento han costado. No podemos ni debemos volver al pasado.

El proceso de integración que se diseñó con el Protocolo de Tegucigalpa era crear una mentalidad comunitaria que trascendiera los intentos de integración gubernamentales, se pretendía crear una comunidad de naciones y no simplemente un acuerdo de mercado común. Pretendíamos la creación de un Sistema que permitiera avanzar hacia lo comunitario. Por esta misma razón los Órganos del SICA responden a los tres poderes que existen en los Estados miembros del SICA: el órgano ejecutivo representado en la Reunión de Presidentes y la Secretaría General del SICA; el órgano ejecutivo con el Parlamento Centroamericano (PARLACEN) y el órgano judicial con la Corte Centroamericana de Justicia. Cuando creamos al SICA como marco institucional y normativo de nuestro proyecto de integración y de futuro lo hicimos bajo el pleno convencimiento que debía ser un proceso de Centroamérica, para Centroamérica y desde Centroamérica. Esto significaba contar con una agenda propia de desarrollo, que respondiera a nuestras realidades, a nuestras problemáticas, pero sobre todo que expresara las aspiraciones que como región queríamos construir.

Como centroamericanos nos une el amor por nuestro istmo, los sueños y anhelos de transformar nuestra región y nuestros pueblos, mejorar las condiciones de vida de nuestra ciudadanía, ampliar sus posibilidades de desarrollo y de un mejor futuro. Ese sentimiento colectivo, en el que miramos por encima de nuestras diferencias para defender lo nuestro, es profundizado a diario por el propio proceso de integración que nos invita a buscar el bien común por encima de todo. Pero también nos invita a definir el rumbo que

deseamos tomar en Centroamérica, y de allí la importancia de tener claridad en el tipo de integración que requerimos. La integración no es un fin en sí misma, es una herramienta de desarrollo, y como herramienta es importante saber cómo utilizarla y para qué utilizarla. De cara al futuro del proceso de integración y de nuestra región es importante tener claro el rol del SICA en ese proceso de desarrollo.

En 1943, Torres García, creador de la Escuela del Sur, escribió:

«He dicho Escuela del Sur, porque en realidad, nuestro norte es el Sur. No debe haber norte, para nosotros, sino por oposición a nuestro Sur. Por eso ahora ponemos el mapa al revés, y entonces ya tenemos justa idea de nuestra posición, y no como quieren en el resto del mundo. La punta de América, desde ahora, prolongándose, señala insistentemente el Sur, nuestro norte.»

Si para Torres García su norte es el Sur, para nosotros nuestro norte es Centroamérica y el anhelo de una región próspera, de mayores oportunidades de desarrollo. Soñamos con una Centroamérica solidaria, equitativa y justa para todos los pueblos de la región. Por ello seguiremos avanzando en la construcción de un legado de transformación social, económica, política y ambiental. Ese es nuestro compromiso con la historia y con los pueblos centroamericanos. La integración y las instituciones regionales, representadas por el SICA, tienen un papel fundamental en este proceso de transformación y legado para las nuevas generaciones.

Ocho países construyendo una región de oportunidades

Los ocho países que la conforman la región (Belice, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Panamá y República Dominicana) representan menos del 2% del territorio emergido del planeta, pero albergan alrededor del 7% de las especies conocidas a nivel mundial y el 12% de biodiversidad mundial. Esto se debe a que es el puente natural entre América del Norte y América del Sur. Esta posición geográfica tan privilegiada también nos ha permitido ser un puente comercial que une al mundo, a través de la conexión entre el mar Atlántico y Pacífico. Nuestro lugar en el mundo nos ha

dado ventajas competitivas que nos convierten actualmente en la sexta economía latinoamericana.

Los países de la región poseen economías abiertas y pequeñas que dependen y se complementan unas con otras para crecer. Como región, integra un mercado doméstico de \$315 mil millones anuales, con 58.2 millones de consumidores. Por el istmo centroamericano se movilizan más de 450 millones de toneladas de carga y más de 30 millardos de dólares en exportaciones. La región posee más de 126 mil kilómetros de carreteras y 264 kilómetros de líneas ferroviarias, tiene 29 aeropuertos y dos hub aéreos que movilizan a más de 16 millones de pasajeros. Además Centroamérica cuenta con 47 puertos marítimos, un canal interoceánico y 19 puestos fronterizos.

Pero su riqueza va más allá de su potencial económico, y se refleja también en su diversidad étnica y cultural. Somos una región con 63 pueblos indígenas que representan poco más del 20% de nuestra población total. Además poseemos 18 sitios declarados Patrimonio de la Humanidad. Nuestros países tienen un enorme potencial, pero éste se incrementa al presentarnos como región, porque es allí cuando multiplicamos nuestras posibilidades de desarrollo de nuestros pueblos y ampliamos nuestro horizonte. El proceso promueve la suma de esfuerzos y la complementariedad de acciones. Permite crear sinergias, trabajar de manera conjunta por objetivos comunes. Además permite posicionar a Centroamérica en el escenario internacional. La región como bloque tiene muchísimo más potencial, una voz más fuerte y representa mayor atractivo turístico, para inversiones, el comercio, etc. Centroamérica como bloque regional representa la sexta economía más importante de toda Latinoamérica, su mayor riqueza se encuentra en la suma de sus fuerzas y en trabajar de manera conjunta por alcanzar objetivos comunes. Los ocho países trabajan por la construcción de una región de oportunidades, complementando esfuerzos entre los planos locales, nacionales y regionales.

La Agenda de integración y la Agenda 2030

Históricamente ha existido coincidencia entre las agendas de desarrollo impulsadas desde Naciones Unidas y la agenda

de integración regional centroamericana que hemos venido desarrollando desde el SICA. Tenemos un primer antecedente entre la Cumbre de la Tierra y la Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible. En 1992 cuando la Cumbre de la Tierra se llevó a cabo en Río de Janeiro (Brasil) la Guerra Fría acababa de terminar y Europa estaba en proceso de firmar el Tratado de Maastricht. Mientras tanto Centroamérica transitaba hacia la paz y el proceso de la integración centroamericana renacía con la creación del SICA.

La región centroamericana fue la primera en retomar los lineamientos de la Agenda 21 de Río de Janeiro. De hecho, antes de la siguiente reunión de Naciones Unidas, realizada en Berlín (Alemania) en 1995, los presidentes de la región centroamericana se reunieron en Nicaragua en 1994 para el desarrollo de la Cumbre Ecológica Centroamericana para el Desarrollo Sostenible y adoptaron una estrategia integral de desarrollo sostenible en la región, la cual denominaron: Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible (ALIDES), que venía a dar cumplimiento y a materializar acciones que fueron establecidas en 1987 en los Acuerdos de Esquipulas II.

La ALIDES fue definida como una iniciativa integral en lo político, moral, económico, social y ecológico. Iba un paso más allá de lo planteado en la Agenda 21 de Río de Janeiro y contemplaba una visión mucho más holística e integral del desarrollo sostenible. El SICA tenía menos de tres años de haberse institucionalizado, cuando los presidentes de la región crearon la ALIDES, la cual marcaba un nuevo rumbo para los países. Con lo cual se pone en evidencia la importancia del desarrollo sostenible para la región, un desarrollo que va mucho más del desarrollo económico, ya que contempla aspectos para mejorar la calidad de vida de las personas en armonía con el planeta.

Actualmente Naciones Unidas cuenta con una nueva Agenda de Desarrollo Sostenible, la cual establece 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y 169 metas que deben alcanzarse para el año 2030. Desde el SICA contamos con una agenda de desarrollo propia, pero muy alineada con lo establecido por Naciones Unidas. La integración

regional puede y debe ser un mecanismo para complementar acciones que permitan el cumplimiento de los ODS, dado que el enfoque regional es propicio para incorporar los instrumentos de planificación y prospectiva en temas como seguridad, erradicación del hambre y la pobreza extrema, migraciones, cambio climático, desarrollo rural, salud, género, entre otros. Áreas que de hecho ya forman parte de la agenda del SICA.

Uno de los grandes desafíos del SICA es saber aprovechar la Agenda de Desarrollo 2030 y los 17 ODS para el fortalecimiento del proceso de integración, pero sobre todo para el desarrollo y bienestar de la región. Bajo el entendido de que el proceso de integración no es un fin en sí mismo, sino nuestro mejor instrumento de desarrollo. Esto implica asumir el compromiso adquirido por cada uno de los países miembros del SICA sobre los ODS, para adaptarlos y expresarlos a nivel regional, nacional y territorial. Los ODS son de cumplimiento nacional, pero desde el SICA estamos haciendo esfuerzos para alinear esfuerzos y hacer sinergias entre la Agenda de Desarrollo impulsada por la ONU y nuestra agenda de integración regional, de manera que los países puedan encontrar en el marco del proceso de integración acciones complementarias que les permitan alcanzar y cumplir con los ODS.

En la Cumbre Extraordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno, celebrada en El Salvador en el año 2010, los presidentes de la región acordaron relanzar el proceso de integración regional por la vía del desarrollo de acciones en cinco pilares:

- Seguridad democrática
- Prevención y mitigación de los desastres naturales y de los efectos del cambio climático
- Integración social
- Integración económica
- Fortalecimiento de la institucionalidad regional

Estos cinco pilares han permitido focalizar los esfuerzos en las áreas que han sido definidas de mayor relevancia para la región. A la vez, están en concordancia con las cuatro dimensiones de desarrollo humano que forman parte de los ODS: Desarrollo económico, Inclusión social, Sostenibilidad ambiental y Buen

gobierno. En general, la Agenda 2030 y la Agenda de integración regional son compatibles en cuestión de contenido y enfoque.

Uno de los aspectos donde existe mayor convergencia entre la Agenda de Desarrollo 2030 promovida desde Naciones Unidas y la agenda de integración regional impulsada en el marco del SICA, es precisamente la visión de desarrollo que se tiene. Esa visión multidimensional y multisectorial de las acciones. En ambas agendas se evidencia que el desarrollo pleno puede alcanzarse solamente si se trabaja por alcanzar todos los aspectos que conforman los elementos del desarrollo humano sostenible en todos sus ámbitos y verlo como un todo indivisible.

Además ambas agendas de desarrollo han estado marcadas por el respeto y tutela de los derechos humanos, por la igualdad de género, y el respeto por la multiculturalidad y la diversidad de los pueblos. Ahora el reto es converger en acciones concretas que permitan mayor articulación entre Naciones Unidas y el SICA, tomando en cuenta que los ODS son de cumplimiento nacional, pero que dentro del proceso de integración se pueden dar modalidades de cooperación que permitan alcanzar las metas establecidas

¿Crisis de resultados o crisis de expectativas de la integración regional?

El proceso de integración centroamericano se encuentra siempre frente a la paradoja de la crisis de expectativas tanto de los países como de los propios ciudadanos. Debido al reconocimiento que la integración tiene como instrumento de desarrollo, las expectativas sobre las posibilidades superan en muchas ocasiones las realidades y los alcances reales del propio proceso. Los países y la ciudadanía centroamericana demanda y espera mucho de la integración, por ello más que hablar de crisis de resultados lo que existe en realidad es una crisis de expectativas, ya que al no tener claridad de los objetivos y alcances de la integración, en muchas ocasiones se demandan resultados que no son posibles alcanzar a través del proceso de integración dado que la institucionalidad regional no cuenta con las competencias ni recursos para alcanzarlos. Lo que no significa que en el marco del proceso de integración no se tengan resultados importantes que han permitido hacer cambios

en la región y que ha posibilitado y ampliado las oportunidades de desarrollo de los pueblos centroamericanos.

Desde la renovación de nuestro proceso de integración en 1991 hemos hecho avances importantes en diversas áreas, que son claves para el desarrollo humano de nuestra gente como salud, género, turismo, medio ambiente, pesca, educación, prevención de desastres, cambio climático, desarrollo rural, etc. Todas estas acciones enmarcadas en iniciativas regionales demuestran que la integración es nuestro mejor instrumento de desarrollo y nos muestra un camino para coordinar nuestros esfuerzos y trabajar de manera conjunta, para atender las necesidades concretas de la población centroamericana. Pero sobre todo hemos diseñado nuestra propia visión de desarrollo, siendo nosotros los protagonistas y artífices de nuestro propio destino.

Hoy por hoy, nuestro proceso de integración es el más dinámico y vivo de toda Latinoamérica. Esto se evidencia con la capacidad que tenemos de crear políticas públicas regionales, con capacidad de incidencia y de coordinación de acciones que buscan mejorar la calidad de vida de los pueblos centroamericanos. Además, contamos con la única Unión Aduanera de todo el continente Americano, entre Honduras y Guatemala, que no sólo permitirá dinamizar nuestro comercio y nuestras economías, sino que facilitará el tránsito y el turismo entre nuestros países. El Salvador y Nicaragua ya están dando pasos para adherirse a esta Unión Aduanera, mientras que Costa Rica y Panamá han hecho avances sumamente importantes en este ámbito también.

Por otra parte hemos puesto en marcha la Política de Movilidad y Logística de Centroamérica, con la cual vamos a transformar la región en una plataforma logística de clase mundial para el traslado de cargas y pasajeros. La suma de nuestros esfuerzos se ha traducido también en ahorros de más de 61 millones de dólares en medicamentos, a través de la Negociación Conjunta de Medicamentos que ha permitido el acceso a medicamentos seguros y de calidad para la región. En materia de prevención de riesgos hemos hecho un apuesto por una región resiliente apoyando el fortalecimiento de los sistemas nacionales de gestión de riesgos

con su amplia red de actores y dotando a los países del SICA de instrumentos que permiten la generación de un desarrollo seguro y sostenible.

Hemos creado un modelo de gobernanza multinivel que ha impulsado el desarrollo económico de 62 territorios centroamericanos, promoviendo la cohesión social y territorial y llevando los beneficios de la integración a los territorios rurales de nuestra región. Hemos posibilitado que 600 MIPYMES comenzaran a exportar y comercializar dentro del mercado regional, generando así más de 670 nuevos empleos y generando más de 3.2 millones de nuevas ventas. En materia de turismo hemos consolidado a la región como un multidestino y hemos obtenido una certificación de calidad y sostenibilidad turística. Hemos creado reglamentos regionales para el desarrollo sostenible y la conservación de los recursos naturales de la región. Consientes con la necesidad de promover una región sostenible y amigable con el medio ambiente y comprometida con las futuras generaciones hemos logrado que más del 66% de la energía en la región sea renovable. Sólo por mencionar algunos de los logros alcanzados en los últimos años a través del proceso de integración.

Son muchos los logros alcanzados en el SICA y en muchas ocasiones pasan desapercibidos en diversos ámbitos de nuestra vida cotidiana. Hemos dado pasos trascendentales para pasar de la creación de agendas, estrategias y políticas regionales a garantizar la sostenibilidad de las acciones conjuntas y a la generación de bienes públicos construidos regionalmente. Por ello debemos celebrar el camino recorrido y abordar los nuevos desafíos y oportunidades regionales, teniendo claro que las necesidades del presente no pueden comprometer las capacidades de las generaciones futuras. Por ello es esencial la sustentabilidad en todas las acciones que desde el SICA ejecutamos, pues tenemos un compromiso con el futuro de nuestros pueblos.

Los problemas de la pobreza, la desigualdad, la violencia, el cambio climático no pueden ser abordados de manera aislada, para alcanzar un pleno desarrollo necesitamos trabajar de manera conjunta. Nuestra mayor fortaleza se encuentra en nuestra unidad, la suma

de nuestros esfuerzos nos hace tener más y mejores opciones de desarrollo. Geográficamente Centroamérica es un puente que une a las dos Américas y los dos océanos, seamos también pues un puente de oportunidades para nuestra población, para los jóvenes, los hombres y las mujeres de toda la región, de manera que todos nuestros esfuerzos regionales se traduzcan en beneficios concretos para nuestros pueblos y así puedan vivir la integración.

El SICA: una visión de desarrollo multidimensional

El Sistema de la Integración Centroamericana promueve un proceso de integración que por fin aspira a no ser sólo económico y discute sobre seguridad, salud, desarrollo rural, turismo, medio ambiente y muchos otros temas que son de interés para nuestra región. Tal vez no encaja en ningún modelo teórico pero es más real y responde a nuestras necesidades como región y a lo que deseamos construir juntos. Fue concebido como un proceso multidimensional, con una visión de desarrollo mucho más complejo y más ambicioso que engloba todos esos elementos y dimensiones que promueven el desarrollo humano en coherencia con el cuidado y el resguardo del planeta, para garantizar un desarrollo sostenible.

Actualmente el SICA promueve un proceso multidimensional que huye del defecto del economicismo del que adolecía el Mercado Común Centroamericano (MCCA) y la propia Organización de Estados Centroamericanos de la primera época de la integración. El SICA contempla cinco pilares (seguridad democrática, prevención y mitigación de los desastres naturales y de los efectos del cambio climático, integración social, integración económica y fortalecimiento de la institucionalidad regional) que se reflejan en los diferentes tratados actuales a través de las cuales se está en disposición de formular estrategias de políticas regionales que den respuestas a los distintos problemas de la región.

El carácter multidimensional de la integración centroamericana actual constituye uno de sus rasgos característicos más destacados e incluso diferenciadores del resto de procesos de integración en Latinoamérica. Representa el compromiso con el desarrollo humano y el crecimiento en concordancia con el cuidado del planeta. EL SICA ha sido capaz de crear una agenda de políticas regionales

en torno a estos cinco pilares, demostrándonos así la utilidad de la integración como instrumento de desarrollo para nuestros países. El SICA se piensa desde su conformación en los tratados como un proceso sistémico y holístico donde las políticas deben ser intersectoriales para que tengan una visión integral y sostenible del desarrollo. Poniendo en evidencia que de nada sirve aumentar el PIB sino lleva aparejadas políticas sociales que promuevan el bienestar de la población y por tanto la reducción de la pobreza y las desigualdades.

Pero también una de las grandes virtudes de este nuevo proyecto de integración desarrollado a través del SICA es la gobernanza multinivel, y es que con el SICA se han promovido procesos inéditos en los planos regional, nacional y territorial, incluyendo la participación conjunta de la institucionalidad pública y la sociedad civil, a través de los gobiernos centrales y municipales y también con la participación de universidades, el Comité Consultivo del SICA y otras instancias de la sociedad civil. Todo ello con un alto nivel de sinergias y acciones articuladoras entre lo regional, lo nacional y lo territorial.

La complejidad de los nuevos tiempos dio pie a un sistema de integración centroamericana más complejo, más ambicioso y más robusto a nivel institucional y jurídico. De acuerdo a un estudio realizado por la Secretaría General del SICA del año 2014, el actual Sistema de Integración cuenta con 117 instituciones vinculadas al proceso de integración, entre órganos superiores, secretarías sectoriales, instancias especializadas, etc. Esto ha complejizado a su vez la coordinación entre las distintas instancias. Uno de los grandes desafíos en la actualidad es trabajar de manera articulada y ordenada, eso que hemos denominado como integrar la integración.

No podemos seguir trabajando individualmente consideradas todas las instancias de la integración, todos los individuos y todos los países. Transversalizar nuestros esfuerzos, integrar la integración es el elemento básico para poder convertir la integración en ese instrumento que transforme para siempre a Centroamérica. La suma de nuestros esfuerzos y la complementariedad de las acciones para alcanzar los objetivos y metas comunes. Esto pasa

también por simplificar y volver más funcional el Sistema. Que los procesos no se conviertan en procedimientos burocráticos que se interpongan con las acciones regionales. A la vez debemos de integrar la integración no sólo hacia adentro de la institucionalidad regional, sino también hacia afuera, hacia la sociedad para que todos formemos parte de este fenómeno histórico que transformará definitivamente a todos nuestros pueblos y dará forma a un nuevo destino. Esto es lo fundamental de la integración.

Por otra parte, resaltar a la gobernanza regional en el SICA como la base para la creación de agendas, estrategias, políticas e incluso bienes públicos regionales. Estas acciones regionales son las que dan vida al proceso y requieren de todo un andamiaje político- institucional, sobre la base del derecho comunitario y de integración. Esta gobernanza demanda de la acción comunitaria, de la participación activa de los países y del liderazgo de las instituciones regionales. Las decisiones en el SICA se toman a través del consenso de los países, lo cual representa el máximo de grado de acuerdo posible dentro del desacuerdo. Esto hace también que los procesos de toma de decisión vayan a ritmos diferenciados de acuerdo con las prioridades que cada país tiene sobre determinados temas. Sin embargo, se trata de un proceso que requiere un giro para poder trascender y hacer un proceso más ordenado, con mayores apuestas y que logre un mayor desarrollo de los pueblos centroamericanos, en todos aquellos ámbitos donde la integración tiene incidencia. Por ello la importancia de dar un nuevo impulso al proceso de integración para lograr ese legado de transformación en la región, de allí que desde hace años hemos venido insistiendo de la creación de Esquipulas III.

Hacia Esquipulas III

Después de más de tres décadas de retomar los esfuerzos conjuntos, del inicio del proceso de pacificación y de nuestro proceso de integración necesitamos renovarnos en torno a un proyecto de futuro adecuado a las nuevas necesidades y realidades de nuestra región. Hace más de 30 años comenzamos a levantar y a soñar con una Centroamérica distinta, con los históricos Acuerdos de Esquipulas sentamos las bases y el camino hacia la construcción de

la paz y la democracia. Sin embargo, aún hay mucho por hacer, hoy resulta más evidente que se requiere de replantearnos ese proyecto de futuro que deseamos construir. Se trata de un momento crucial en Centroamérica, nos enfrentamos a viejos y nuevos desafíos frente a problemáticas estructurales y otras ocasionadas por el cambio climático. Seguimos aunando esfuerzos en la consolidación de la paz, ahora sin conflictos armados, pero con violencia social, exclusión y delincuencia que sigue obstaculizando nuestro camino para crear una sociedad más justa y equitativa. La paz es un proceso vivo y permanente que no puede darse cuando existen personas en condiciones de pobreza y exclusión social.

Tenemos una agenda pendiente con nuestros pueblos en materia social, política y económica. No puede haber desarrollo en nuestra región mientras parte de nuestra población viva en condiciones de pobreza, desigualdad y exclusión social. Centroamérica está posicionada como la región más desigual de América Latina. De acuerdo al Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas, los altos grados de pobreza que desencadena la desigualdad conllevan que las deficiencias de distribución de la riqueza se acentúen, y las bases institucionales para el crecimiento se debiliten. Centroamérica ha demostrado que a mayor crecimiento de la desigualdad, mayor ha sido el freno al desarrollo y esto a su vez contribuye al incremento de la delincuencia y la violencia.

La integración es ahora mismo el proyecto de desarrollo para los ocho países que integran el SICA y la integración es más necesaria que antes por razones históricas y por razones de futuro, pero no podemos seguir avanzando sólo sobre la base de nuestro pasado común y nuestra historia, lo que estamos construyendo juntos tiene que tener sobre sus cimientos el proyecto de futuro conjunto. Eso implica replantear el proceso de integración con proyección a diez, quince, veinte o cincuenta años. Para ello debemos trabajar en planes, estrategias y políticas sociales, políticos, medio ambientales, de seguridad, cambio climático, de infraestructura y movilidad, etc., a largo plazo y no seguir con iniciativas cortoplacistas. Por ello la importancia, como ya se dijo antes, de alinear la agenda de integración con la Agenda 2030, para tener también un proyecto de largo plazo y plantear un futuro distinto para la región.

La idea de renovar el proceso de integración bajo el concepto de Esquipulas III viene desde hace diez años, cuando en la Reunión de Presidentes en Honduras, en diciembre de 2008, los presidentes de la región plantearon la necesidad de promover un proceso de reflexión y análisis sobre la propuesta de Esquipulas III, denominado también «Esquipulas Social de los Pueblos», que pretendía ser un acuerdo regional contra la pobreza, la inequidad y el deterioro del medio ambiente. La propuesta fue liderada por el Parlamento Centroamericano (PARLACEN) que inició un proceso de consultas nacionales para poner en marcha la propuesta; pero cayó en la inercia del Sistema y la propuesta quedó abandonada. Sin embargo, es evidente que nuestro proceso de integración requiere de un nuevo impulso y de nuevos liderazgos para poder profundizar y avanzar en nuestro proceso de integración y en nuestro proyecto de futuro conjunto.

En la Cumbre Extraordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de países del SICA, celebrada en San Salvador, El Salvador, el 20 de julio de 2010, los Presidentes acordaron relanzar el proceso de integración regional, por la vía del desarrollo de acciones en cinco grandes pilares: seguridad democrática, fortalecimiento institucional, integración social, integración económica y gestión del riesgo y cambio climático. Esto fue un paso fundamental para dinamizar el proceso de integración, concentrar las acciones regionales en torno a los cinco pilares y facilitar las orientaciones técnicas y políticas del proceso. Pero además fue un paso fundamental hacia lo que se había planteado previamente con Esquipulas III, sobre la necesidad de renovar la integración sobre las nuevas prioridades y necesidades de la región.

Siempre el sueño de una Esquipulas III ha sido el de hacer de la región centroamericana el puente entre los dos subcontinentes americanos, el puente entre los dos océanos y el puente entre Centroamérica y el mundo. Y sobre todo hacer de la integración ese puente de oportunidades para todos los pueblos de nuestra región. Para ello requerimos de grandes proyectos que permitan posicionar a Centroamérica en el mundo, proyectos que nos permitan mostrarle al mundo que somos una región de oportunidades. Recientemente

hicimos la presentación pública de la Política Marco Regional de Movilidad y Logística de Centroamérica y es posiblemente el paso más importante hacia la modernidad, en busca de ir más allá de la cuarta revolución industrial y de la revolución del conocimiento. Somos geográficamente una región de conexión en el continente americano, y debemos aprovechar la posición estratégica y privilegiada de nuestra región en el mundo.

Pero además de proyectos trascendentales es necesario también retomar el diálogo político de los presidentes para ver en profundidad los problemas de la región, esto requiere de grandes decisiones políticas para empezar con procesos de transformación en nuestros pueblos. Implica también liderazgo y diálogo político del más alto nivel para romper con la inercia del Sistema y llenarlo de vitalidad, para que sea más vivo y dinámico, pero sobre todo para que los esfuerzos regionales tengan impactos reales en las vidas de nuestras poblaciones, necesitamos transformar a Centroamérica y eso pasa también por transformar la vida de cada una de las personas que viven en nuestra región.

El Bicentenario de Centroamérica nos lleva también a reflexionar sobre la Centroamérica que hemos construido y forjado durante casi doscientos años y de manera especial, la Centroamérica que deseamos fortalecer de cara al futuro. Hoy más que nunca es necesario plantear cuál es la Centroamérica que deseamos construir para el año 2021 y también qué es lo que representa el SICA y el proceso de integración de cara al Bicentenario de nuestra región. El año de conmemoración del Bicentenario coincide también con el 30 aniversario de creación del SICA, con lo cual el 2021 será una fecha de especial relevancia para nuestra región. El Bicentenario representa también para mí un reto personal como Secretario General del SICA, ya que coincide con el año en el que terminé mi mandato dentro del SICA por lo cual estoy dispuesto a trabajar con el mayor de los impulsos con ese proceso de transformación de cara al futuro de nuestra Centroamérica. Tengo un enorme compromiso con los pueblos centroamericanos que aspiran a elevar su calidad de vida, pongo mi capital político y la voluntad del trabajo al servicio del fortalecimiento y profundización del proceso de la

integración centroamericana. Lo que aspiro es que el Bicentenario de Centroamérica, encuentre a una región con más y mejores oportunidades y opciones de desarrollo.

Conclusiones

El proceso de integración regional fue y sigue siendo nuestro mejor instrumento de desarrollo. La historia nos ha demostrado que los países de la región tienen más y mejores opciones de desarrollo cuando se juntan, suman esfuerzos y trabajan de manera conjunta para alcanzar esos objetivos y metas comunes. Por ello seguimos construyendo el sueño centroamericano, desde la institucionalidad y desde lo colectivo. Dentro del imaginario centroamericano siempre ha existido ese sentimiento y esa identidad centroamericana, probablemente esta sea una de las grandes razones por la que la integración a pesar de los problemas, de las crisis y de los conflictos continúa siendo defendida por los Estados y por su ciudadanía.

A través del Sistema de la Integración Centroamericana encontramos la ruta, el camino y la orientación para la construcción de lo común y de esa Centroamérica de oportunidades que se consolida como una región de paz, desarrollo, libertad y democracia. No hemos elegido la integración por razones de mercado únicamente, eso fue en los años cincuenta y por eso también fracasó. Actualmente nuestra integración no se limita a aspectos comerciales y económicos. Este nuevo proceso de integración tiene objetivos políticos precisos para la búsqueda del nuevo modelo de desarrollo sostenible, justo y equitativo y por la construcción del proyecto de futuro conjunto.

Centroamérica tiene un pasado y una historia común, que han sido fundamentales para sostener el proyecto de integración regional, pero hoy más que nunca debemos replantearlo en base al futuro. El Bicentenario es un llamado a la reflexión de la Centroamérica que hemos construido y a la que aspiramos, y para ello es necesario el análisis contante y reflexivo sobre qué tipo de integración queremos y necesitamos para conseguirlo. Que la ciudadanía del Bicentenario encuentre a una mejor Centroamérica, más fuerte y más unida, con mejores oportunidades y con una mejor proyección hacia el futuro. La integración centroamericana debe ser ese gran proyecto expectante que una los esfuerzos y las esperanzas de la región

para concretar un mejor futuro para los pueblos centroamericanos. Centroamérica es nuestro destino común, y por ello necesitamos seguir construyendo juntos la Centroamérica que soñamos, que necesitamos y que nos merecemos.

En la región, todos debemos velar por consolidar conquistas históricas, por no retroceder, por avanzar a paso firme. Debemos estar conscientes que todo esto requiere voluntad y madurez política para pensar en el bien común y poder dar un salto de calidad en nuestras apuestas y propósitos.

Acabar con el divorcio entre lo político y lo económico, entre lo público y lo privado, entre la academia y la política, permitirá que nos demos cuenta que quizá hemos siempre buscado lo mismo, aunque por carreteras diferentes, consolidar esta infraestructura de la razón se vuelve fundamental para conseguir todo lo que Centroamérica necesita y no puede seguir esperando.

Estamos comprometidos y hemos dedicado parte de nuestras vidas por lograr que ese sueño centroamericano se convierta en realidad, el sueño de la integración, del bienestar, del desarrollo sostenible con equidad, estoy seguro que cientos, que miles vamos a seguir trabajando por alcanzarlo.

Estamos construyendo una región de oportunidades y el futuro inicia Hoy.

América Latina. De la Integración a la Convergencia

Ernesto Samper Pizano ⁶⁴

Expresidente de Colombia y

Ex Secretario General de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR).

El propósito central de este documento consiste en mostrar que los distintos procesos de integración en América Latina pueden ser complementarios para el fortalecimiento de la región, a través de la puesta en marcha de su convergencia a partir de un esquema donde las potencialidades de todos los subsistemas pueden ser desplegadas eliminando duplicidades, sumando esfuerzos y generando distintos niveles de especialización. La existencia de una constelación tan diversa de instituciones y mecanismos subregionales puede ser leída como una forma de cacofonía integracionista, y tiene el riesgo de provocar la fragmentación regional. No obstante, al sumar esfuerzos, evitando las duplicidades y fortaleciendo las especialidades, se abre paso la posibilidad real de que cada bloque y subsistema regional sume aquello en lo cual se ha destacado. Así, la zona en su conjunto, se vería favorecida por un acumulado de saberes, procesos e instituciones afincados en una serie de principios articuladores. El documento está dividido en tres partes. En primer lugar, se aborda el proceso de construcción regional que ha marcado a América Latina desde la década de los sesenta. En segundo lugar, se analizan las principales características que conforman la identidad cambiante de la región. Finalmente, se describen los principios articuladores que permitirían la puesta en marcha de tal convergencia.

64 Se ha desempeñado como Diputado de Cundinamarca, Concejal de Bogotá, miembro del Senado, Embajador de Colombia en España, Ministro de Desarrollo Económico y Coordinador de los Encuentros de Ex Presidentes Latinoamericanos para una Agenda Global. Abogado de la Universidad Javeriana de Colombia con especialización en Ciencias Económicas. Tiene cursos de especialización en la Universidad de Columbia, Nueva York y la Nacional Financiera de México.

América Latina. De la Integración a la Convergencia

Durante más de medio siglo, los procesos de integración regional han variado constantemente en América Latina. En el periodo de la Posguerra, varias instituciones de integración regional fueron creadas, siguiendo la tendencia mundial por crear una primera instancia de RELACIONAMIENTO y luego recrear y reforzar dichos bloques. Se puede afirmar que posterior al desastre de la Segunda Guerra Mundial se pensó con justa causa, que la mejor forma de prevenir el estallido de un conflicto a escala regional o global consistía en estrechar los lazos entre las naciones, con el fin de capitalizar la interdependencia entre estos y hacer inviable su confrontación. Uno de los ejemplos más emblemáticos de tal tendencia fue la firma, en 1957, del llamado Tratado de Roma que dio surgimiento a la Comunidad Económica Europea (CEE) y a la Comunidad de Energía Atómica (Euratom). Este tipo de esfuerzos también se notó en otras latitudes donde surgieron acuerdos similares. En 1963 se creó la Organización para la Unidad Africana, en 1967 la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) y en 1969 se conformó el Grupo Andino en Suramérica a través de Acuerdo de Cartagena.

En 1991 nació el Mercado del Común del Sur (MERCOSUR), que significaba un punto de llegada, luego de exitosos tránsitos desde regímenes militares y autoritarios a sistemas democráticos plurales. Esto ocurrió en pleno proceso de globalización, por lo que su principal vector de integración fue la apertura y la flexibilización de las economías para permitir el intercambio comercial entre ellas. Así, se fueron estableciendo los bloques de integración, según la lógica comercial, y hasta cierto punto descartando la posibilidad de la concertación política, pues se partía de la base que la mejor manera de aprovechar la interdependencia entre naciones era precisamente la comercial. América Latina fue testigo de tal dinámica, pero a partir del nuevo siglo, se dio un renovado interés por ampliar el espectro comercial e incursionar en la arena política.

La creación en 2008 de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) demostró que era posible lograr niveles de concertación política entre los países, especialmente cuanto la región en el

pasado había transitado por procesos que habían ayudado a definir su identidad. A diferencia de Europa, que ha buscado una identidad a través de lo institucional, América Latina ha buscado forjar instituciones apoyada en la misma. Con el nacimiento de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), en 2010, se confirmó esta tendencia que además recuperó para Cuba el puesto regional que arbitrariamente medio siglo de bloqueo económico por parte de Estados Unidos le había arrebatado. En 1962 Cuba fue suspendida de la Organización de Estados Americanos (OEA) en el contexto de la Guerra Fría, en una clara expresión de la doctrina de contención al comunismo, ideada en el seno del gobierno de los Estados Unidos y que fue aplicada severamente por varios Estados de la región. Ahora bien, instituciones como UNASUR y CELAC aparecieron como espacios de concertación política con una clara vocación plural necesaria, para que la región abandonara de forma definitiva las lógicas excluyentes de la Guerra Fría que tantos retrocesos causaron en los países en desarrollo.

El propósito central de este documento consiste en mostrar que los distintos procesos de integración en América Latina pueden ser complementarios para el fortalecimiento de la región, a través de la puesta en marcha de la convergencia, esquema donde las potencialidades de todos los subsistemas pueden ser desplegadas eliminando duplicidades, sumando esfuerzos y generando distintos niveles de especialización. La existencia de una constelación tan diversa de instituciones, puede ser leída como una forma de cacofonía integracionista, y tiene el riesgo de provocar la fragmentación. No obstante, al sumar esfuerzos, evitando las duplicidades y fortaleciendo las especialidades, se abre paso a la posibilidad real de que cada bloque y subsistema regional sume aquello en lo cual se ha consolidado. Así pues, la zona en su conjunto, se vería favorecida por un acumulado de saberes, procesos e instituciones afincados en una serie de principios articuladores.

El encuentro de todas las versiones de América Latina

La historia de América Latina ha sido el resultado de los múltiples esfuerzos por institucionalizar los vínculos regionales en aras de la cooperación, el comercio, el diálogo político y la solución pacífica de

controversias. En la década de los sesenta nació el Pacto Andino tras el Acuerdo de Cartagena, en 1969, que pretendió consolidar las relaciones entre Bolivia, Chile, Colombia, Perú, y Venezuela. No obstante, con el ascenso de la dictadura militar en cabeza de Augusto Pinochet Ugarte, Chile se retiró del esquema, en 1976, para optar por una apuesta de inserción en el mundo poco relacionada con su región natural.

Dos décadas después, el Cono Sur vivió un proceso similar. Con la transición exitosa hacia la democracia en la subregión nació el MERCOSUR formalizado, en el Tratado de Asunción de 1991, para afrontar el caótico e ineludible proceso de la globalización, nacido de las transformaciones geopolíticas a gran escala que se vivían en ese momento.

Tras la caída del bloque soviético, y desestimada la tesis del socialismo real, el comercio y el libre mercado como ejes de integración se impusieron, abriendo las puertas a profundas disparidades sociales. La propuesta para el establecimiento de un Área de Libre Comercio para las Américas (ALCA), por parte de Estados Unidos, supuso una estrategia que tenía como vectores la liberalización económica y la flexibilización laboral. Así se fue animando una disidencia suramericana cada vez más organizada que veía en ese modelo la continuidad de políticas neoliberales que habían hecho mella en las condiciones socio-económicas de millones de latinoamericanos al final del siglo XX.

Este discurso promovió el desmonte del Estado como agente redistributivo, condenándolo a su mínima expresión en términos económicos. Durante la década de los noventa, el número de pobres en América Latina pasó de 200 a 211 millones siendo la pobreza rural uno de los fenómenos más inquietantes, pues afectó al 64% de dicha población (CEPAL, 2004, p. 18). La mala distribución se acentuó en la mayoría de países donde se calculaba que el 75% del total de los hogares percibía ingresos inferiores al promedio. A pesar de ello, los países que marcaron distancia con las recetas mercadistas del Consenso de Washington entre 1994 y 1999 como Colombia, Honduras y Uruguay redujeron importantemente sus niveles de concentración (CEPAL, 2004, p. 20-21). América Latina terminó por convertirse en la región más desigual del

planeta. Como agravante mayor, en las encuestas que indagaban sobre el respaldo a la democracia en la zona, para comienzos del milenio, un porcentaje considerable de latinoamericanos expresaba sentirse dispuesto a tolerar un régimen autoritario, siempre y cuando solucionara los problemas económicos. Según la encuesta del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) Latinobarómetro de 2004, un 30% de latinoamericanos se consideraba ambivalente en su apoyo a la democracia, y apenas un 43% se reconocía como demócrata. Sin duda, la asociación entre democracia y neoliberalismo le restó crédito y aceptación a los sistemas políticos y los procesos democráticos. (PNUD, 2004, p. 133).

Las negociaciones del ALCA no prosperaron, por lo que algunos países de la región decidieron centrar sus esfuerzos en apuestas integradoras que no tuviesen como característica excluyente el libre mercado. A partir de ese entonces, América Latina desarrolló esfuerzos por una construcción regional que proyectara lo político, y fue así como nacieron en 2006 la Alternativa Bolivariana para los pueblos de las Américas (ALBA), en 2008 UNASUR y en 2010 CELAC.

Con el desarrollo de este conjunto de instituciones se hizo más notable la necesidad de un acercamiento entre las regiones de América Latina, que lograra hacer compatibles sus distintos objetivos, desde espacios dispares entre zonas y países. Más allá de todas las diferencias que existen entre cada bloque y cada uno de los mecanismos subregionales de integración, América Latina tiene una poderosa ancla en su identidad que facilita que el propósito de la convergencia se apoye en una historia común.

La identidad de América Latina

¿En qué consiste exactamente ese sentido de identidad de América Latina? En primer lugar, en la vocación pacifista que durante años y de forma interrumpida ha prevalecido en la región. En términos generales, toda la región ha dado pruebas de esta vocación con acciones concretas que han evitado grandes conflictos entre Estados, a diferencia de otras zonas en el mundo, donde los litigios territoriales, étnicos o religiosos han conducido a cruentas guerras.

En la década de los noventa, el mundo asistió horrorizado a los genocidios de Ruanda en 1994, de Srebrenica en 1995, a la limpieza étnica de Kosovo en 1999 y al proceso lamentable de guerras regionales que acabaron en tragedias humanitarias. Mientras esto sucedía, América Latina se fue perfilando como un santuario de paz donde tales disputas no tenían cabida.

Otro de los puntos que confirman esta vocación pacífica lo constituye el rechazo vehemente a la nuclearización con fines bélicos. En la década de los 50 tuvo lugar la primera iniciativa para combatir o prevenir la proliferación nuclear en América Latina. La región se convirtió en la primera Zona Libre de Armas Nucleares en el mundo, lo que sirvió de ejemplo a otras regiones que emularon la iniciativa de los latinoamericanos. Los antecedentes valen la pena.

En 1962 el gobierno de Brasil propuso en la Asamblea General de Naciones Unidas, crear una Zona Libre de Armas Nucleares en América Latina. Esta posición se explicaba por la Crisis de los Misiles de 1962, que generó preocupación en la región, pues se temía por el desplazamiento hacia América Latina de la disputa nuclear que sostenían los dos grandes bloques del momento. La propuesta de Brasil en Naciones Unidas obtuvo el apoyo de la mayoría de países de ese cuerpo.

Argentina y Cuba se mostraron reticentes del proceso, pues al declarar una zona como libre de armas nucleares, lo que podría ser deseable reconocían, se perpetuaba el statu quo de la prevalencia de Estados Unidos en la región como el único con esa capacidad, y de paso se limitaba la capacidad nuclear de otros Estados para hacerle contrapeso a Washington.

Durante las décadas de los 60, 70, y 80 las posiciones de los latinoamericanos fueron más bien diversas, aunque se podían decantar en dos tipos de liderazgos, reflejo de posiciones difícilmente conciliables, pero que terminaron cediendo ante el consenso que fue creciendo paulatinamente al compás de las transformaciones políticas en el mundo y en la región. Argentina, Brasil y Cuba se mostraron reticentes a la ratificación del Tratado de No Proliferación Nuclear de 1968, instrumento internacional para contener la carrera nuclear armamentista. Como afirmó el representante

argentino ante Naciones Unidas, el TNP solo “desarma a los desarmados”. Finalmente, se abrió camino a la propuesta pacifista que quedó consagrada en el Tratado de Tlatelolco, firmado en 1967, asumido como una extensión o aplicación regional del TNP y al cual México siempre se mostró favorable. Desde esa fecha se aplica para todo el territorio de América Latina y el Caribe.

El Organismo para la Prohibición de armas Nucleares en América Latina y el Caribe (OPANAL) es el encargado de velar por su cumplimiento del Tratado de Tlatelolco y trabaja de la mano con la Agencia Internacional de Energía Atómica.

La vocación pacifista de la región habría de ratificarse, con posterioridad, cuando se conformó el Consejo Suramericano de Defensa que, de alguna manera, sustituyó el decaído Consejo Interamericano de Defensa en el cual se trabajaba con hipótesis de guerra que enfrentaban a los países del hemisferio a través de hipotéticas confrontaciones bélicas. El Consejo Suramericano de Defensa, integrado por los Ministros de Defensa de la región, abrió el camino a un trabajo basado en hipótesis de confianza entre los países para acometer, de forma mancomunada, desafíos comunes de seguridad regional. La decisión, reciente, del Consejo de rechazar la instalación de bases militares extranjeras en el territorio suramericano constituye una afortunada reiteración de la vocación de paz suramericana.

En segundo lugar, sobresale como elemento insustituible de su identidad la forma como la democracia se ha venido imponiendo como un activo y una conquista histórica de la que los ciudadanos se han apropiado cada vez más. Desde la transición a la democracia, que dejó atrás los gobiernos autoritarios y dictatoriales que aprovecharon el apoyo de Estados Unidos en la Guerra Fría, el sistema no ha dejado de robustecerse y esa vocación democrática ha rendido varios frutos. Desde entonces y hasta hoy se han celebrado más de 100 elecciones democráticas, la mayoría vigiladas por Misiones del Consejo Electoral Suramericano, a través de las cuales se han escogido líderes y proyectos políticos nacionales.

En el pasado, los golpes de Estado que contaron con el apoyo directo, indirecto o con al menos la omisión de Washington, interrumpieron

la marcha de gobiernos como el de Jacobo Arbenz en Guatemala, Juan Bosch en República Dominicana, Joao Goulart en Brasil, o Salvador Allende en Chile y, en su lugar, se instalaron regímenes dictatoriales. Se trató, en ese entonces, de una de las eras más oscuras para la democracia latinoamericana. La legitimidad democrática fue reemplazada por el terrorismo de Estado que apeló a la expansión vertiginosa del miedo provocando heridas que aún siguen abiertas en segmentos completos de la población. Por cuenta de la llamada “doctrina de contención del comunismo” más de 30 mil ciudadanos desaparecieron (Robin, 2004).

Finalmente, los derechos humanos aparecen como otro rasgo constitutivo de la identidad de América Latina. En décadas recientes, con la llegada de la democracia, las evoluciones constitucionales, registradas en las Constituciones garantistas expedidas en varios Estados, dan cuenta de un catálogo de derechos humanos ampliado, mecanismos de participación política que hacen realidad una ciudadanía plena y activa y una soberanía popular reforzada. Todo ello acerca cada vez más a la región al objetivo de una democracia participativa y de un sistema político, tal como lo planteó Abraham Lincoln en el célebre discurso de Gettysburg concibiéndolo como “el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo.”

Los principios articuladores de la convergencia

La diferencia del proceso latinoamericano de integración, respecto del europeo, reside en que mientras Europa es una región conformada por varias decenas de países que aspiran llegar a ser una nación, América Latina es ya una nación que busca convertirse en región. Por ello, la convergencia de los diferentes esquemas subregionales de integración, está ya aceitado por sus compatibilidades históricas, políticas y económicas. Esa predisposición constructiva debe ser correspondida con la aplicación de unos principios articuladores que garanticen la sostenibilidad del proceso de convergencia, como lo son la solidaridad, la complementariedad y la identidad.

En primer lugar, la solidaridad tiene que ver con la necesidad de tener en cuenta las profundas asimetrías entre las regiones y países de América Latina. En ese sentido, la Unión Europea constituye un

modelo a seguir, pues sus fondos de cohesión le han permitido ir cerrando la brecha entre los países más ricos e industrializados y aquellos que aún están en camino. En casi todos los procesos de adhesión reciente, se ha visto la manera en que varios Estados han obtenido provecho de dichos fondos. Valga decir que tal fenómeno no ha estado exento de dificultades propias de la integración. En América Latina los esfuerzos por construir mecanismos de tales características también han aparecido. Ejemplos de ello han sido la iniciativa de Petrocaribe en el Alba, el Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur y el de Iniciativas Comunes de UNASUR. Todos ellos han apuntado a la nivelación regional, pues no sería posible pensar en una convergencia que se limitara a reproducir el mapa de brechas entre países y regiones.

En segundo lugar, aparece la complementariedad que debe encauzar a las economías a escala nacional hacia una mayor competitividad regional. La historia de América Latina, desde la colonia, muestra un sistema productivo dependiente de la extracción de recursos, cuyo modelo de desarrollo la ha hecho dependiente de esta explotación, sin necesariamente agregar valor a lo que se produce. Esto ha derivado en el proceso dramático de desindustrialización regional. Desde el 2010, la participación de la industria en el PIB se ha reducido de forma preocupante, al pasar del 14,5% en el 2013 a ubicarse por encima del 13%, según datos de la CEPAL.

La construcción de cadenas sociales de valor que agregan a los recursos un factor de diferenciación y allanan el camino para una nueva matriz productiva basada en el mejoramiento de la competitividad ayudaría a superar este síndrome de crecimiento sin igualdad. Las idea es que estas cadenas se erijan como motores endógenos de crecimiento, según el termino propuesto por la CEPAL, rompiendo con el ciclo de la dependencia económica, como se pretendió en la época de la sustitución de importaciones, cuando se consiguieron mayores niveles de autonomía en términos de producción y una reducción de vulnerabilidades sociales frente a factores externos a la región. Uno de los indicadores más reveladores sobre la escasa integración dentro de América Latina tiene que ver con el comercio intrarregional. Solo un 19,2% de las exportaciones de los países tienen por destino a la región

mientras que en Europa ese porcentaje alcanza 59,1% y en la caso de la ASEAN 49,8% (CEPAL, 2014). Las cadenas incluyentes de valor fortalecerían el tejido de pequeñas y medianas empresas productoras de semimanufacturas.

En tercer lugar, la identidad es clave en el salto de la integración a la convergencia. A las características evocadas en el punto anterior, y que forman parte integral de la impronta latinoamericana, se debe añadir un rasgo esencial histórico: el fuerte movimientismo social que condensó el descontento social en las épocas de la conquista, evitando así que emergieran confrontaciones violentas como producto de las desigualdades propias de la Conquista, la evangelización y el control colonial.

Por eso la identidad, como principio de articulación de la convergencia, insiste en la necesidad de que todas las regiones de América Latina coincidan en los objetivos de preservar su condición pacífica, la defensa de la democracia y el respeto y la promoción incansable de los derechos humanos.

Apuntes finales

La integración ha sido una constante en América Latina durante las últimas décadas. Como prueba irrefutable de este destino se observan distintos bloques surgidos en contextos dispares, reflejando profundas asimetrías en cuanto a niveles de desarrollo, expectativas y alcance de los mismos. La convergencia de los mecanismos subregionales de integración es un esquema que permitirá dinamizar esta regionalización.

La convergencia de estos mecanismos debe conducir a la región a la eliminación de duplicidades, la suma de esfuerzos comunes y el desarrollo de capacidades especializadas que consoliden procesos vigentes (democracia y paz) e incipientes (desarrollo redistributivo, ciudadanía regional y competitividad incluyente). Solo así, América Latina superará el agotado modelo de la integración fragmentada y entrará en una fase de inclusión de todas las regiones que contribuyen a la mayor de todas sus riquezas: la diversidad. Todo dentro de la apasionante perspectiva de sentar las bases para construir una nueva ciudadanía regional de derechos, la ciudadanía latinoamericana.

Bibliografía

- CEPAL. (2004). *Una década de desarrollo social en América Latina, 1990-1999*. Santiago de Chile: Naciones Unidas CEPAL.
- CEPAL. (2014). *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe 2014*. Santiago de Chile: Cepal.
- CEPAL. (2014). *La inversión en infraestructura en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Cepal.
- IIRSA. (1 de septiembre de 2000). www.iirsa.org. Recuperado el 7 de mayo de 2015, de <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=145>
- IIRSA. (9 de diciembre de 2004). www.iirsa.org. Recuperado el 8 de mayo de 2015, de <http://www.iirsa.org/Event/Detail?id=75>
- PNUD. (2004). *La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Buenos Aires: Alfaguara.
- Robin, M. M. (2004). *Escadrons de la mort, lécole française*. París: La Découverte. .

El Estado Actual de la Integración en el Caribe Insular

Iván Ogando Lora

Director del Programa FLACSO-República Dominicana.

1. Introducción

El Caribe es una de las regiones de mayor diversidad política, económica, histórica y cultural no tan solo de nuestro hemisferio, sino del mundo. Por eso no sorprende que en dicha región coexistan diversos esquemas de integración y cooperación entre los países, cuyas dinámicas se entrelazan y se condicionan mutuamente.

En este contexto, la Comunidad del Caribe (CARICOM)⁶⁵, constituye la principal expresión de la integración en la región. Como uno de los esquemas de mayor duración en el hemisferio occidental, ha atravesado por períodos de auge, crisis, desaceleración y estancamiento de manera alternativa a lo largo de su historia, logrando avances concretos relevantes. Pero la celebración de su cuadragésimo quinto aniversario, el 4 de julio de 2018, encuentra a la CARICOM en un escenario caracterizado por cuestionamientos sobre su estructura, su gobernanza, su viabilidad, los compromisos y los costos del proceso.

Lo anterior se deriva de la apreciación generalizada de que los beneficios tangibles derivados de la integración, siguen siendo esquivos para la gran mayoría de la población caribeña. Como resultado de esto, recientemente el gobierno de Jamaica se ha planteado oficialmente evaluar su vinculación al bloque, un hecho

⁶⁵ La CARICOM tiene quince miembros que incluyen catorce Estados soberanos y un territorio dependiente. Los Estados soberanos son Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Grenada, Guyana, Haití, Jamaica, Santa Lucía, San Kitts & Nevis, San Vicente & Las Granadinas, Surinam y Trinidad & Tobago. Monserrat es territorio británico dependiente.

sin precedentes que evidencia la profundidad de las preocupaciones y frustraciones existentes.⁶⁶

Pero aparte de la CARICOM, en la región operan otras dinámicas integracionistas y de cooperación regional muy relevantes, las cuales condicionan y al mismo tiempo son condicionadas de manera directa e indirecta por el proceso la integración caribeña. Nos referimos a la Organización de Estados del Caribe Oriental (OECO) y al relativamente poco conocido esquema de cooperación regional que representa el Foro Caribeño de Países ACP (CARIFORUM), el cual incorpora la participación de Cuba y a la República Dominicana. En adición está la Asociación de Estados de Caribe (AEC), la cual es un espacio de cooperación con la perspectiva del Gran Caribe, pues incluye además a México, toda Centroamérica, Colombia y Venezuela.

Este ensayo presenta algunos de los logros y desafíos presentes de las dinámicas en integración caribeña, haciendo énfasis en la CARICOM como principal expresión de dicha integración, e incorporando los aspectos más relevantes de la OECO y el CARIFORUM para ofrecer una visión holística de la perspectiva regional en el Caribe.

CARICOM: Un Poco de historia

La CARICOM fue establecida por el Tratado de Chaguaramas suscrito el 4 de julio de 1973⁶⁷ que definió el establecimiento de una Comunidad, como eje político y de cooperación, así como también un Mercado Común que incluía un Arancel Externo Común como mecanismo para avanzar en la integración comercial.

El optimismo integracionista inicial del bloque dio al traste con la crisis petrolera de octubre de ese mismo año, la cual tuvo efectos negativos en la mayoría de los miembros, impidiendo concretar avances significativos en la aplicación del Arancel Común y demás objetivos del Mercado Común. Posteriormente en los ochenta, la

66 La Comisión de Revisión de CARICOM fue establecida por el Primer Ministro Andrew Holness en Julio de 2016 con el objetivo de evaluar la relación de su país. El reporte final de la Comisión, que fue encabezada por el ex – Primer Ministro Bruce Golding, fue presentado en el Parlamento Jamaicano para discusión de sus recomendaciones en febrero de 2018.

67 Los fundadores fueron Guyana, Jamaica, Barbados y Trinidad & Tobago, a los que posteriormente se le fueron adhiriendo los demás miembros

crisis de la deuda también limitó el impulso integrador caribeño. En esos años, en vez de profundizar el comercio intra-regional y la complementariedad productiva entre los países miembros, estos se enfocaron más por competir por el aprovechamiento de esquemas de comercio preferenciales e unilaterales con países desarrollados, tales como la Iniciativa de la Cuenca del Caribe con Estados Unidos y el régimen comercial en el marco de la Convención de Lomé, con la entonces Comunidad Económica Europea.

La Cumbre de Jefes de Gobierno de la CARICOM celebrada en 1989 en Grand Anse, Grenada, marcó un cambio importante en la visión de la integración caribeña. Teniendo como trasfondo el magro crecimiento de las economías del bloque, el avance de las negociaciones de la Ronda Uruguay y su amenaza de la erosión de las preferencias comerciales unilaterales, así como los dramáticos cambios en la geopolítica mundial, los Estados miembros se propusieron dar un nuevo impulso a la integración económica regional vía la conformación de un espacio económico único dirigido a estimular una mayor eficiencia productiva, mayores niveles de inversión y una mejor complementariedad entre los sectores económicos del bloque, como alternativa para una inserción más competitiva a la economía internacional.

Este nuevo impulso se enmarcó dentro del paradigma del regionalismo abierto, y se planteó como objetivo la conformación de un mercado y economía únicos para julio de 1993. Lo anterior fue reforzado por las recomendaciones del reporte "Time for Action" preparado en 1992 por un grupo de personalidades y expertos independientes de la Comisión de las Indias Occidentales. El reporte favorecía reformas sustanciales para la profundización y ampliación de la integración caribeña. A partir de lo anterior, se inició un largo y complejo período de consultas y negociación entre los miembros que resultó en una sustancial reingeniería del proyecto de integración de la CARICOM.

Este proceso tomó nueve años y culminó en julio de 2001 con la firma del Tratado de Chaguaramas Revisado, el cual introdujo cambios significativos en el Tratado original de 1973, en lo que concierne a los objetivos, la estructura operativa e institucional y los mecanismos de gobernanza, entre otros. La parte más relevante

del Tratado Revisado fue el compromiso para establecer un Mercado Único y Economía Caribeña (CSME por sus siglas en inglés) como la vía para promover el crecimiento económico sostenible basado en el desarrollo de una mayor competitividad internacional de las estructuras productivas de sus miembros.

Tomó otros cinco años para que la parte relativa al Mercado Único llegara a ser ratificada por 12 de los 15 Estados miembros y la meta original de establecer una Economía Única en el 2009, debió ser postergada para el 2015. No obstante, en 2011, dado el nivel general de atrasos en la implementación de aspectos críticos del CSME, se evidenció que era irrealista alcanzar el objetivo de establecer la Economía Única para el 2015 y los Jefes de Gobierno acordaron poner una “pausa” al proceso de implementación CSME, a fin de repensar la estrategia regional. En seguimiento a las recomendaciones del estudio desarrollado por la firma Landell Mills (2012), se embarcaron en un nuevo proceso de consultas en el que se trató de incorporar opiniones y observaciones de todos los sectores productivos, sociales y económicos de todos los Estados miembros, a fin de diseñar un plan estratégico dirigido a reposicionar a la CARICOM e identificar prioridades y actividades necesarias para enfrentar los retos del contexto internacional.

De esta forma se concibió el Plan Estratégico 2015-2019 aprobado por los Jefes de Gobierno en 2015, el cual establece ocho áreas de trabajo prioritarias: construcción de resiliencia económica, social, medio ambiental, tecnológica; fortalecimiento de la identidad CARICOM y el espíritu comunitario; robustecimiento de la gobernanza de la Comunidad; mejoramiento de la coordinación de la política exterior; y finalmente, investigación y desarrollo e innovación. Ha habido avances importantes relativos a los compromisos legales e institucionales, así como en varias áreas del Plan Estratégico, pero, persisten niveles de implementación y avances muy desiguales entre los países miembros.

3. La Integración en la CARICOM: Avances y Limitaciones

En la Declaración de Rose Hall, Dominica, adoptada por la Conferencia de Jefes de Gobierno en julio del 2003, se define a la CARICOM como una Comunidad de Estados Soberanos, reafirmando el carácter intergubernamental de este proyecto de

integración. Esto se refleja en la modalidad de operación de la Conferencia de Jefes de Gobierno de la CARICOM, el órgano de mayor jerarquía en la estructura del grupo, en el que se mantiene criterio de la unanimidad para la toma de decisiones.

Esta modalidad de decisión es señalada como uno de los obstáculos del proceso de integración, pues en la práctica, obliga a avanzar sobre la base de acuerdos de mínimo común denominador determinados por los miembros menos entusiastas, lo que frena la velocidad del proceso. De esta forma, el mecanismo de unanimidad también permite que con frecuencia, la posibilidad de concretar avances, esté más subordinada a los intereses nacionales o sub-regionales particulares que a los objetivos regionales.

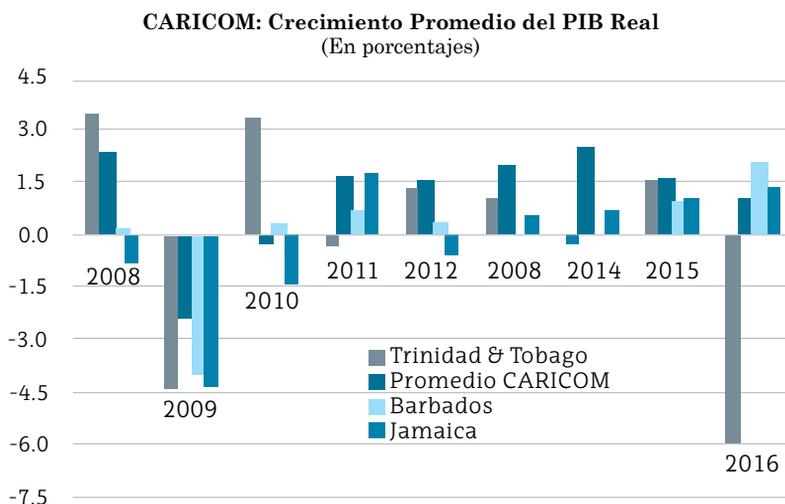
Sin embargo, también se reconoce que la unanimidad garantiza una mayor legitimidad y compromiso sobre lo acordado, ya que asegura que los intereses de todos los Estados miembros estén reflejados en las decisiones de mayor trascendencia del bloque, evitando imposiciones de la mayoría que vayan en contra de los intereses individuales de los países. Los defensores de esta modalidad argumentan que gracias a ello, se ha logrado que el proceso de integración caribeño haya podido sobrevivir a través de los años y avanzar, aunque sea de manera lenta y muy gradual.

El énfasis en el carácter inter-gubernamental de la CARICOM también ha impedido que prosperen iniciativas y propuestas planteadas en el pasado para crear cualquier mecanismo supranacional con autoridad ejecutiva para tomar acciones que permitan avanzar más aceleradamente el cumplimiento de los compromisos y obligaciones asumidas por los países como parte del proceso de integración. Siempre ha existido una marcada oposición entre los líderes regionales de introducir cambios en la gobernanza del bloque que puedan atentar contra la soberanía los Estados miembros.

Con las limitaciones que la estructura inter-gubernamental plantea, el proyecto de la CARICOM se construye sobre la base de cuatro pilares: integración económica, desarrollo humano y social, cooperación en seguridad y coordinación de la política exterior. A continuación se abordan algunos de los alcances y limitaciones de cada uno de estos.

3.1 La integración económica: el Mercado y Economía Caribeña Únicos (CSME)

El marco para la integración económica de la CARICOM lo constituye el establecimiento del CSME, el cual busca la creación de un espacio económico único, basado en cinco regímenes fundamentales que garantizan la libre movilidad de bienes, libre movilidad de personas, libre movilidad de servicios, movilidad de capital y derecho de establecimiento por parte de los nacionales de países miembros del bloque. Lo anterior se complementa con otras medidas como son el desmantelamiento de controles de cambio, la libre convertibilidad de las monedas, la integración de los mercados de capitales, la convergencia de las políticas macro-económicas y la armonización de leyes y procedimientos administrativos.



Fuente: Elaborado con base a datos de la CEPAL

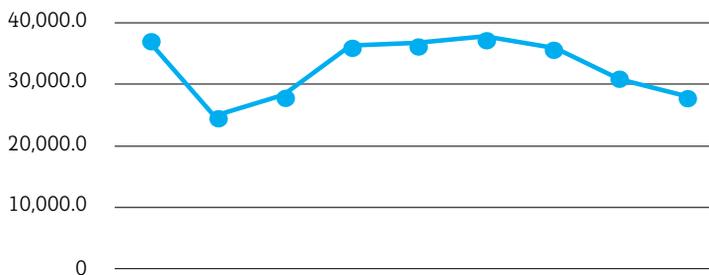
Pero no todos los miembros de la CARICOM participan en el CSME. Bahamas ha optado por ser parte de este mecanismo económico, mientras que Haití, aún está en proceso de cumplir con los requerimientos mínimos para su incorporación.

En general se reconoce que la implementación del CSME ha sido lenta y ha estado por debajo de las expectativas creadas. Una de las razones esgrimidas para justificar este lento avance ha sido el

exiguo desempeño económico que han tenido los países miembros en la última década. El contexto económico siempre ha sido un condicionante importante del proceso integración de la región, ya que en períodos de recesión económica los países tienden a concentrarse más en los temas internos que en los regionales.

La crisis financiera internacional de 2008 tuvo un impacto económico muy negativo en los países de la CARICOM. No es hasta el 2014 que empieza una lenta recuperación en varios de ellos. Sin embargo, para el 2016, las tres economías más grandes del bloque, Barbados, Jamaica y Trinidad & Tobago, reflejaron un estancamiento económico, e incluso, en el caso de Trinidad & Tobago sufrió una significativa contracción del orden del -6.6% según las cifras de la CEPAL (2018).

CARICOM: Exportaciones totales de bienes y servicios
(En millones de USD)



Fuente: CEPAL

2008 2009 2010 2011 2012 2013 2014 2015 2016

En lo que respecta al sector externo de las economías el rendimiento de los últimos años no ha sido muy favorable. Según cifras de la CEPAL, las exportaciones de bienes y servicios del bloque muestran una tendencia negativa en los últimos años, a pesar de que el bloque participa en varios acuerdos de comercio y es beneficiario de varios esquemas unilaterales de preferencia comercial⁶⁸.

68 CARICOM tiene acuerdos parciales de comercio con Venezuela (1990), Colombia (1994) y Cuba (2000); Tratados de libre comercio con República Dominicana (1998) y Costa Rica (2004). Un Acuerdo de Asociación Económica con la Unión Europea (2008). Además, es beneficiario de esquemas unilaterales de comercio con Estados Unidos y Canadá. también de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe con Estados Unidos.

Existe también una alta concentración de las exportaciones en el mercado de los Estados Unidos, el cual recibe cerca del 42% del total de las exportaciones del bloque, seguido por la Unión Europea con alrededor del 22%. Trinidad y Tobago, con sus exportaciones de derivados de petróleo aporta, en promedio, el 40% del total exportado del bloque.

Asimismo, entre 2014-2016 la inversión extranjera directa (IED), hubo una contracción generalizada de los flujos registrados en casi todos los países del bloque. Al 2016 la IED registrada estaba muy por debajo de la registrada en el 2007 (CEPAL, 2017)

En adición a lo anterior, gran parte de los Estados miembros se caracterizan por tener altos niveles de endeudamiento externo, lo que obliga a dedicar importantes recursos al servicio del pago de la deuda, lo que les resta capacidad de inversión para el crecimiento.

El adverso cuadro económico ha sido agravado debido a que las posibilidades de acceso a financiamiento concesionario y a necesarios recursos de cooperación financiera no reembolsable son cada vez más reducidas debido a que, con la excepción de Haití y Guyana, los miembros de la CARICOM son considerados países de renta media alta y no son prioridad para la asignación de la cooperación al desarrollo por parte de los principales donantes internacionales.

Otro elemento que ha tenido un impacto nefasto en el desempeño económico de la región, ha sido la recurrencia de desastres naturales que causan cuantiosas pérdidas materiales y humanas con un impacto sustancial la capacidad productiva de los países. Esto implica procesos de recuperación muy costosos y lentos y es un reflejo de la alta vulnerabilidad y la limitada capacidad de resiliencia de los países del bloque.

Por otro lado, contrario a otros esquemas de integración económica, en el caso de la CARICOM, el mercado regional interno no constituye una alternativa para compensar el mediocre comportamiento de las exportaciones generales, ya que los Estados miembros se caracterizan por una escasa complementariedad productiva entre ellos y los niveles de comercio intra-regionales nunca han sido significativos.

**CARICOM: Impacto Económico por Huracanes
(2007-2017)**

Año	Huracan Tormenta	País	Pérdidas Est. Millones US\$	% PIB
2007	Dean	St. Lucía	6.4	1.2
2007	Dean	Jamaica	329.3	10.1
2008	Fay Gustav	Haití	ND	
2010	Tomás	St. Lucía	110.8	14.3
2012	Sandy	Jamaica	107	1.0
2013	Dep. Tropical	Dominica	ND	
2013	Dep. Tropical	St. Lucía	99.8	8.3
2012	Dep. Tropical	S. Vicente	108.3	15.1
2015	Erika	Dominica	483	95.0
2017	Inundaciones	Jamaica	20	0.1
2017	María	Dominica	1313	225.0
2017	María	Ant. & Bermuda	300	9

Fuente: CDEMA

Lo anterior se agudizada por las debilidades y limitaciones estructurales, tales como el tamaño del mercado regional, la dispersión geográfica, los altos costos de transporte y la poca diversificación productiva de los países miembros. Conjugado con la desigual implementación de los compromisos regionales, el comercio intra-regional de bienes está lejos de constituirse en una herramienta que pueda motorizar la integración y el crecimiento económico real del grupo.

Se estima que las exportaciones intra-regionales de bienes representaron solo un 13.7% en el 2009 de las cuales, alrededor del 70% es atribuible a las exportaciones de gas natural y productos derivados del petróleo de Trinidad y Tobago (Caribbean Community Secretariat, 2012).

Para el 2014, aunque hubo un crecimiento en términos absolutos de las exportaciones intra-regionales que ascendieron a USD\$2.74 billones, estas solo representaron el 13.5% de los USD\$20.2 billones totales exportados por toda la región, lo que indica un estancamiento del comercio intrarregional en términos relativos. Alrededor de un 70% de este comercio es atribuible a las exportaciones de gas natural y productos derivados de petróleo de Trinidad y Tobago

lo que refleja aún más las limitaciones del mercado interno (CARICOM Secretariat, 2018).

El CSME se limita a garantizar la libre movilidad de los bienes producidos dentro de la Comunidad, así como también a incorporar un arancel externo común, pero está muy lejos de lograr el establecimiento de una verdadera unión aduanera que permita el libre tránsito de las mercancías de terceros países dentro de los espacios aduaneros de la región. Además el arancel externo común de la CARICOM tampoco es aplicado de manera homogénea en todos los países, de hecho existen múltiples excepciones aplicadas de manera unilateral, además de que dicho arancel no ha sido notificado oficialmente ante la Organización Mundial del Comercio (OMC). En la actualidad, tanto el régimen de Arancel Común Externo como el Régimen Comunitario de Reglas de Origen están siendo revisados para su modificación, aunque no hay fecha estipulada para la conclusión de este proceso.

Hay otros elementos que han limitado el comercio de bienes en la región. Entre estos están la utilización desproporcionada de barreras sanitarias y fitosanitarias entre los países miembros. También los problemas en cuanto a temas de facilitación de comercio y la falta de homogenización de los procedimientos utilizados por los países a pesar de que un Modelo de Armonización de Regulaciones Aduaneras ha sido acordado a nivel regional pero aún está en proceso de ser aprobado e incorporado en las diferentes legislaciones de los países miembros (CARICOM Secretariat, 2018).

Un elemento que eventualmente puede ayudar a expandir el comercio intra-regional serían las compras gubernamentales, pero aún se está en negociación un Protocolo para definir un régimen que permita a empresas de un país miembro de la CARICOM participar abiertamente y en igualdad de condiciones en las licitaciones para las adquisiciones de bienes y servicios por parte de los demás gobiernos del bloque.

Por otro lado, para la mayoría de las economías de la CARICOM, los servicios constituyen el sector de mayor relevancia y se entiende que el comercio intra-regional de servicios ha venido contribuyendo de forma importante al proceso de integración del grupo. Sin embargo, a pesar de algunas evidencias concretas, la ausencia de

estadísticas detalladas no permite hacer una evaluación objetiva de esta contribución. No ha habido suficiente progreso en la finalización de aspectos claves para promover la competitividad regional en servicios, pues están pendientes un marco regulatorio regional para servicios financieros y un código de inversiones común.

En cuanto a la libre movilidad de los ciudadanos entre los países miembros, se han removido barreras importantes como la eliminación de permisos de trabajo para diversas profesiones y oficios. Sin embargo, la desigualdad en el ingreso per cápita entre los países del bloque, conjugado con los elevados porcentajes de desempleo que exhiben algunas de sus economías, hace que la total y libre movilidad de los ciudadanos de la CARICOM en la región presente limitaciones. Esto se desprende del temor a que se produzcan flujos migratorios excesivos desde los países de menor ingreso, lo que supondría una presión adicional para los Estados receptores. Debido a esto, la libre movilidad sigue siendo un aspecto muy sensible en la implementación del CSME.

Para 2012 la Secretaría de la CARICOM informó que alrededor de un 64% de la estructura legal y normativa del CSME había sido elaborada y estaba en proceso de adopción por los países para la implementación de los compromisos a nivel nacional (CARICOM, 2012). También se había avanzado en el diseño y aprobación de políticas regionales comunes en áreas como agricultura, seguridad alimentaria, energía, industria y en tecnología de la información y comunicación.

No obstante lo anterior, en un informe presentado a inicios del 2017 sobre el desarrollo de la implementación del Plan Estratégico Para Reposicionar la CARICOM 2015-2019, se reconocía que, a pesar de los avances logrados, había aspectos críticos que no permitirían cumplir con las metas establecidas para 2019 (CARICOM Secretariat, 2017).

A pesar del lento proceso de implementación de los mecanismos del CSME en cuanto a la creación de un mercado común, el establecimiento de una economía única se mantiene como un objetivo fundamental de la integración. En el 2016 se encargó a la Secretaría de la CARICOM llevar a cabo una revisión general

del estado del CSME para re-evaluar los compromisos establecidos previamente, las metas y los plazos de ejecución. El informe de este ejercicio ha sido concluido y será sometido a la consideración de los Jefes de Gobierno en la reunión de julio de 2018 cuando deberá hacerse público.

Mientras, el Comunicado Oficial emanado de la 29^{na} reunión Inter-Sesional de Jefes de Gobierno realizada en Haití en febrero de 2018, reiteró la importancia crítica del CSME para los miembros y se insiste en la necesidad de avanzar en su implementación. Sin embargo, este tipo de llamado se ha convertido en una retórica recurrente de las reuniones de los Jefes de Gobierno. Se ha caído en una especie de círculo vicioso en el que, por un lado, la falta de implementación de los compromisos del CSME ha resultado en un limitado impacto en el mejoramiento de la competitividad productiva y en las expectativas creadas por la integración económica. Pero por el otro lado, el impacto limitado del CSME se utiliza como excusa para denostar la integración y no avanzar en la implementación de los mecanismos y compromisos contraídos por los miembros.

3.1.1 El Fondo de Desarrollo de la CARICOM (CDF)

El Fondo de Desarrollo de CARICOM (CDF por sus siglas en inglés) es uno de los mecanismos diseñados para apoyar la implementación de los compromisos del CSME y atender a las disparidades económicas y estructurales entre los países miembros. Su objetivo es prestar asistencia técnica y financiera a los países, regiones y sectores más desfavorecidos del bloque para mejorar las capacidades que le permitan participar de manera efectiva en los beneficios del proceso de integración, reducir las asimetrías entre los países, así como también para amortiguar los impactos negativos que se puedan derivar de la implementación del CSME. Tomó ocho años para que el CDF entrara formalmente en operación en agosto de 2009. El hecho de haber coincidido con la crisis de los mercados financieros internacionales, afectó seriamente el proceso de capitalización del fondo desde su inicio.

El Plan Estratégico del CDF 2015-2020, definió como objetivos: mejorar la competitividad y el desarrollo de negocios; apoyar al desarrollo de infraestructuras para facilitar el comercio y la

inversión privada. Para finales del 2016, el capital del FDC alcanzó USD\$94.52 millones. Los recursos, tanto en forma de préstamos concesionarios como donaciones, están dirigidos a financiar los Programas de Asistencia a los Países (CAPs en inglés) en las áreas como desarrollo del sector privado, exportaciones de productos agropecuarios, manufactura ligera y turismo, entre otros.

Sin embargo, para ese mismo año 2016, los montos desembolsados para proyectos a los países beneficiarios apenas ascendieron a USD\$7.24 millones, de los cuales USD\$5.01 millones fueron en forma de préstamos y USD\$2.23 millones en transferencias no reembolsables. Este pobre desempeño es atribuible en gran medida a la baja capacidad de absorción de recursos de los países beneficiarios y a las limitaciones técnicas para preparar propuestas de proyectos viables (CARICOM Development Fund, 2017). En función de lo anterior el CDF ha tenido una limitada incidencia en promover una mayor convergencia económica entre los países menos avanzados del bloque.

Por otro lado, una de las críticas al CDF es el hecho de que se ha concentrado en los países catalogados como menos desarrollados (LDCs) dentro de la CARICOM, sin atender sectores económicos en desventaja dentro de los países más desarrollados (MDCs) del bloque, los cuales son los que más contribuyen al CDF⁶⁹.

3.1.2 La Corte Caribeña de Justicia (CCJ)

La CCJ constituye una de las instituciones más relevantes en la arquitectura de la integración de la CARICOM. Fue establecida mediante el convenio firmado en febrero de 2001 por doce de los quince miembros de la CARICOM y entró en operación en el 2003. El Tratado de Chaguaramas Revisado le confiere a la CCJ la jurisdicción y competencia de tribunal internacional para

⁶⁹ El Protocolo VII del Tratado de Chaguaramas Revisado, estipula que los países miembros se clasifican en Países Menos Desarrollados (LDC's por sus siglas en inglés) y Países Más Desarrollados (MDC's). Los LDCs gozan de tratamiento especial y diferenciado permanente con respecto a los MDCs en cuanto a preferencias para la protección de sus industrias locales, así como también tienen derecho a excepciones para la implementación de compromisos respecto a asuntos arancelarios regionales. La lógica de la clasificación está más en función del tamaño, la capacidad de recursos y de la vulnerabilidad de las economías que en función del ingreso per cápita de los países. Los LDCs son Antigua y Barbuda, Dominica, Grenada, St. Kitts y Nevis, St. Lucia, St. Vicente y las Granadinas, Haití y Belize. Esta clasificación se estableció desde la creación misma del bloque y ha sido tema de mucha discusión y divergencias a través de los años.

la interpretación y la aplicación del derecho comunitario de la CARICOM. En este contexto, el uso de la CCJ como órgano superior para la resolución de diferencias y litigios surgidos, es obligatorio en el marco de aplicación del CSME entre los estados signatarios y entre los diferentes órganos de la CARICOM. Asimismo, la CCJ interpreta los derechos y privilegios de los ciudadanos estipulados en el Tratado Revisado y en el CSME. Esto es lo que se conoce como la jurisdicción original de la CCJ.

La segunda función de la Corte es servir como órgano de última instancia para casos judiciales y criminales provenientes de los sistemas judiciales nacionales de los países miembros. Sin embargo, no todos los países signatarios le reconocen esta función y a más de 15 años de operación de la CCJ, diversos países anglófonos de la CARICOM, aún conservan al Privy Council de Londres como su mecanismo judicial de última instancia. A finales del 2017, solo cuatro países, Guyana, Dominica, Barbados y Belice reconocían oficialmente a la CCJ como órgano de última instancia para apelación de procesos judiciales criminales y civiles. Grenada sostuvo un referendo en el 2016 en el que la población votó en contra de reconocer la CCJ y se apresta a realizar otro antes de finales de 2018. Hay también referéndum al respecto previsto en Jamaica. Resulta una ironía que Trinidad y Tobago, siendo país sede de la CCJ, tampoco la reconozca como tribunal de última instancia para la justicia ordinaria. En los casos particulares de Surinam y de Haití, los cuales tienen ordenamientos jurídicos diferentes a los países de herencia británica de la CARICOM, se dificulta que la CCJ sea reconocida más allá de la jurisdicción de las obligaciones del Tratado de Chaguaramas Revisado.

La CCJ ha venido operando en todos los temas vinculados a la interpretación del Tratado y a la implementación del CSME, pero el hecho de que todavía la mayoría de los países prefieran una entidad extra-regional como el Privy Council de Londres para actuar como órgano de última instancia en los casos de la justicia ordinaria, refleja la falta de credibilidad que prevalece en las propias instituciones regionales que están supuestas a servir de pilares para la integración.

3.2 Desarrollo humano y social: la Cooperación Funcional en la CARICOM

Una de las áreas en la cual el proceso de integración de la CARICOM puede exhibir mayores logros y avances es en la cooperación funcional para promover el desarrollo humano y social. A través de ella se conjugan recursos y esfuerzos para perseguir objetivos comunes que son más factibles de abordar de manera conjunta que de forma individual. Con los años, como parte del proceso de integración se ha venido construyendo un amplio y diverso engranaje institucional con cobertura regional, el cual abarca temas de salud, educación, agricultura, sostenibilidad del medio ambiente, preparación y respuesta a desastres, cultura, juventud, género, deportes, criminalidad, información y comunicación, entre otros.

Existen más de dos decenas de instituciones regionales con sedes distribuidas entre los Estados miembros, que han sido creadas como parte de la estructura de la CARICOM para desarrollar tareas en áreas específicas vinculadas directamente al proceso de integración. A continuación se exponen algunas de las agencias e iniciativas regionales más relevantes de la cooperación funcional en la CARICOM.

La Agencia Caribeña de Salud Pública (CARPHA), con sede en Jamaica, inició sus operaciones en enero de 2013 y que coordina bajo una misma sombrilla, las funciones de otras cinco agencias relacionadas a temas de la salud regional. Su objetivo es definir y promover políticas sanitarias regionales relativas a la prevención y tratamiento de enfermedades infecciosas y no infecciosas, y también dar respuestas coordinadas a emergencias de salud pública en los miembros del bloque. Su labor abarca países y territorios dependientes del Caribe inglés y del Caribe holandés⁷⁰.

Otro ejemplo sobresaliente de la cooperación regional en la CARICOM lo constituye el Consejo Caribeño de Exámenes (CXC), establecido desde 1972 con sede en Barbados, el cual se encarga del diseño de los contenidos educativos, la realización de exámenes

⁷⁰ Las cinco instituciones regionales bajo la sombrilla de CARPHA son: El Instituto Caribeño de Salud Medioambiental, el Centro Caribeño de Epidemiología, el Instituto Caribeño de Alimentación y Nutrición, el Consejo Caribeño de Investigación en Salud y el Laboratorio Regional Caribeño de Pruebas de Drogas.

y el otorgamiento de certificados de acreditación y diplomas para educación secundaria con estándares regionales. También ha desarrollado la Calificación Vocacional Caribeña (CVQ) para el reconocimiento de las calificaciones y competencias de artesanos y trabajadores en diferentes áreas de ocupación.

En una región tan proclive y vulnerable a los desastres naturales, la Agencia Caribeña para Gestión de Desastres y Emergencias (CDEMA), establecida originalmente en 1991, tiene el mandato de servir de facilitador y coordinador de la gestión integrada de desastres en todos los países miembros. Esto implica la coordinación de respuestas rápidas ante situaciones de desastres, la movilización de ayuda y la mitigación o eliminación, en lo posible, de las consecuencias derivadas de desastres. Esta agencia ha jugado un papel clave en la asistencia a los países afectados por la destrucción del paso de los huracanes Irma y María en 2017.

La promoción cultural es un elemento central no solo en la construcción de la identidad regional, sino también en la dinamización de la actividad económica y generadora de divisas a través del desarrollo de industrias creativas. Como parte de la cooperación cultural en la región se distingue la celebración periódica desde 1972, del Festival Caribeño de Artes (CARIFESTA), el cual ha extendido su participación a países no miembros de la CARICOM. La XIII edición de este festival se celebró en Barbados en 2017.

El turismo es una de las principales áreas en la que los países trabajan conjuntamente para la coordinación y armonización de políticas dirigidas al desarrollo de un turismo sostenible así como también conjugan recursos para la promoción y mercadeo conjunto a nivel internacional, para impulsar la modalidad de turismo multi destino en la región.

En el aspecto de medio ambiente, iniciativas regionales para mitigar los efectos del cambio climático y el diseño de políticas, son abordadas por el Centro de la Comunidad Caribeña para Cambio Climático (CCCCC), a través del cual se promovió la creación de Fondo Climático Verde, administrado por el Banco de Desarrollo del Caribe.

El Centro Caribeño para el Desarrollo de la Administración (CARICAD) impulsa una estrategia de cooperación regional para el desarrollo de las tecnologías de información y comunicación, cuyo objetivo es reducir la brecha informática y fortalecer la conectividad entre los países miembros y el resto del mundo.

Hay otras instituciones regionales que se han ido creando como resultado de la necesidad de avanzar en aspectos concretos de la implementación del CSME. Entre estos se distinguen la Organización de CARICOM para Normas y Calidad (CROSQ), establecida a través de un protocolo en el Tratado de Chaguaramas Revisado de 2001 y promueve la armonización de las normas y las regulaciones técnicas en la región, así como asesora sobre el cumplimiento de reglas para evitar el uso de barreras técnicas al comercio.

La Comisión de Competencia de la CARICOM es otra de las instituciones regionales creadas como parte del proceso de implementación del CSME. Esta apoya el ordenamiento de los mercados vía la aplicación de políticas de competencia dirigidas a la prevención de prácticas anti-competitivas y para asistir la protección de los derechos del consumidor.

Existen otras instituciones que no han sido creadas dentro proceso de la CARICOM pero que están asociadas al proceso de integración, como lo son el Banco de Desarrollo del Caribe (CDB), la Universidad de West Indies (UWI), la Universidad de Guyana, entre otras.

El diverso armazón institucional establecido en la CARICOM ha sido posible en gran parte debido a la cooperación internacional proveniente de fuentes extra-regionales. Sin embargo, en un contexto internacional en el cual los flujos de la cooperación internacional tienden a disminuir debido a que muchos de los países del bloque están clasificados como de ingreso medio alto y han sido “graduados” de la Ayuda Oficial al Desarrollo, los costos de operación de esta multiplicidad de instituciones representan una fuerte carga económica en los presupuestos nacionales de los Estados miembros. Lo anterior resulta en presupuestos institucionales limitados que no les permiten desempeñar sus funciones de manera efectiva. Además, la diversidad de instituciones e iniciativas de cooperación funcional demandan una gran coherencia y coordinación para evitar la duplicación de esfuerzos, lo que no siempre es posible.

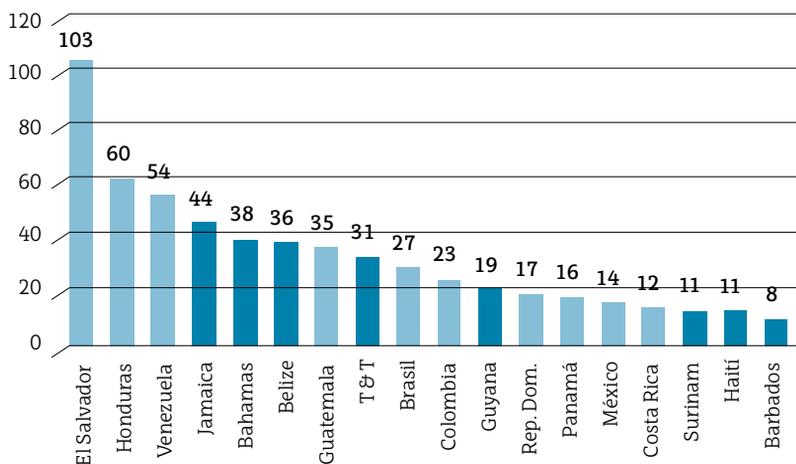
De esta forma, muchas instituciones regionales confrontan problemas de gestión y falta de transparencia, lo que le resta credibilidad al enfoque regional.

3.3 Cooperación en Seguridad

En los últimos años, los temas sobre la prevención de la criminalidad y reforzamiento de la seguridad en la región han ido adquiriendo relevancia debido al aumento sostenido de las actividades criminales ligadas al tráfico ilegal de drogas, de personas y de armas. Esto ha afectado los niveles de la seguridad ciudadana en los diferentes países de la región. Para el 2015, ocho de los miembros de la CARICOM se encontraban entre los países de mayor índice de homicidios en América Latina y el Caribe.

De ahí que la Seguridad Regional haya sido añadida como uno de los pilares para la integración. En julio de 2005 los Jefes de Gobiernos aprobaron el acuerdo para establecer la Agencia de Implementación de la CARICOM para Crimen y Seguridad (IMPACS), la cual está dirigida a diseñar, coordinar y administrar iniciativas que atiendan a las prioridades colectivas sobre seguridad y criminalidad de los Estados miembros. Es el interlocutor regional en asuntos de seguridad ante donantes e instituciones extra-regionales para la implementación de proyectos y diseño de políticas de seguridad.

LA y C: Índices de Homicidios por 100.000 personas 2015



Fuente: Sutton, Jaitman y Khandan (2017)

En este orden, con base a un amplio proceso de consultas con otros países de la región y las Naciones Unidas, IMPACS diseñó la estrategia regional contra-terrorista que fue presentada para aprobación en la reunión de la Conferencia de Jefes de Estado de la CARICOM en julio de 2017.

3.4 Coordinación de la Política Exterior

Uno de los pilares originales de la integración de la CARICOM ha sido la coordinación de la política exterior entre sus miembros como forma de atender problemas regionales y nacionales a través de la acción conjunta del bloque, procurando así una mayor influencia en el plano regional e internacional más allá de lo que sus Estados miembros podrían lograr de manera individual. De esta forma se busca establecer el reconocimiento de la CARICOM como un actor de relevancia en el escenario global. Son múltiples los logros que se han obtenido en este ámbito como resultado de los esfuerzos conjuntos desplegados, incluyendo la elección de nacionales del grupo en organismos internacionales⁷¹.

Tenemos que el bloque caribeño tuvo gran liderazgo en la conformación del grupo de países de África, Caribe y Pacífico (ACP) en 1975, el cual redefinió el balance de las relaciones con la entonces Comunidad Económica Europea. Por otro lado, en el marco de la Organización de Estados Americanos (OEA), la CARICOM ejerce una gran influencia al aunar a catorce de los treinta y cuatro países de dicha organización. La CARICOM estuvo al frente de los esfuerzos regionales que llevaron a la creación de la Asociación de Estados del Caribe en 1995.

La coordinación regional también se ha extendido a temas económicos y comerciales, logrando promover efectivamente políticas favorables en distintos foros internacionales, tales como las relativas a la deuda externa y a la vulnerabilidad de los países pequeños e insulares (SIDS). Otras iniciativas conjuntas efectivas para promover los intereses del bloque, se han dado en el marco de la Organización Internacional de Aviación Civil (OACI)⁷². En

71 En la actualidad, CARICOM tiene a la Dra. Clarissa Etienne y a Patricia Scotland, ambas de Dominican, al frente de la Organización Panamericana de Salud (OPS) y de la Secretaria General de la Mancomunidad de Naciones respectivamente.

72 En este escenario, CARICOM ha procurado impulsar la adopción del principio mediante el cual países que pertenezcan a bloques regionales que no dispongan de una aerolínea nacional propia, puedan designar la aerolínea de otro país del bloque para negociar derechos de ruta y acuerdos de servicios aéreos.

el marco de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (CELAC), los países de la CARICOM lograron imponer que la composición de la troika original para la gestión de la coordinación de las discusiones, fuera ampliada a un cuarteto en el cual se garantizaría siempre la participación del país que ocupe la presidencia en la CARICOM.

Como parte de los esfuerzos conjuntos en materia internacional, los Jefes de Gobierno de la CARICOM han estado impulsando la reclamación de una “retribución” a los países europeos que tuvieron colonias en la región. El argumento base es que de que la esclavitud, el genocidio y la explotación perpetrados durante la colonia, son parte de la causa de la pobreza actual en el Caribe. Por eso se “reclama” a las antiguas metrópolis, una compensación económica que impulse el desarrollo de los países de la región. Para estos fines se creó la Comisión de Reparación de CARICOM, sin embargo, no se ha logrado generar la mucha simpatía de las antiguas potencias colonizadoras con respecto a esta iniciativa.

Un tema que contribuyó de manera excepcional a alinear políticamente a todos los miembros de la CARICOM en una causa exterior común, fue la condena unánime a la República Dominicana por la sentencia TC/168-13 del Tribunal Constitucional de dicho país⁷³. A nivel internacional, la CARICOM asumió una postura bastante crítica e inflexible con respecto a las consecuencias derivadas de dicha sentencia, llegando a confrontaciones diplomáticas con ese país en foros regionales como la OEA y la CELAC.

Por otro lado, la CARICOM ha tenido una vocería colectiva muy activa en los foros internacionales en cuanto a los temas del cambio climático y calentamiento global. Contribuyó activamente en el marco de las Naciones Unidas para promover la firma del Acuerdo de París.

Un hecho que ha generado la acción conjunta de todo el bloque se refiere a la desvinculación de los acuerdos de correspondencia

⁷³ Dicha sentencia, emitida en septiembre de 2013, rechaza el otorgamiento de los derechos a la nacionalidad dominicana a las personas nacidas en territorio dominicano descendientes de padres extranjeros indocumentados. CARICOM sostiene que esta sentencia resulta discriminatoria en especial para los descendientes de haitianos nacidos en suelo dominicano.

que los bancos de países desarrollados han venido implementando unilateralmente en perjuicio de los bancos locales de países de la región. Los líderes de la región han venido realizando un activo despliegue de iniciativas ante terceros países y organismos internacionales para evitar estas prácticas que afectan la viabilidad de los servicios financieros de la región.⁷⁴

En materia comercial los países de la CARICOM han tenido como principio negociar acuerdos comerciales de manera conjunta, como en el caso de la República Dominicana en 1998 y el de Costa Rica en 2004. También actuó de manera colectiva en las negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), y en la Organización Mundial de Comercio (OMC)⁷⁵.

Sin embargo, la coordinación de la política exterior entre los países de la CARICOM no siempre ha sido posible y presenta sus límites. En el pasado ha habido serios fraccionamientos en el grupo, como la crisis de Grenada en 1983, en la cual algunos países promovieron la invasión dirigida por Estados Unidos ha dicho país, pero otros se opusieron abiertamente.

En múltiples ocasiones han primado más los intereses nacionales que los intereses comunes, lo cual ha debilitado la coherencia política y restringido la influencia del grupo en el escenario internacional. En términos de política exterior existen múltiples ejemplos de divergencias. Uno es con respecto a las relaciones bilaterales que mantienen los miembros de la CARICOM con la República Popular

74 Esta práctica conocida como de-risking, consiste en que los bancos corresponsales de países desarrollados cancelan sus operaciones con bancos locales o con clientes de dichos bancos como forma de reducir sus riesgos y evitar sanciones que han resultado de la imposición de mayores restricciones financieras dirigidas a evitar el blanqueo de capitales internacionales y el financiamiento del terrorismo. Como resultado, los bancos locales quedan desconectados de la banca internacional para hacer cualquier tipo de transacciones financieras, lo que afecta sus operaciones y resulta en pérdidas significativas de sus negocios.

75 En 1996 CARICOM creó la Maquinaria Regional Caribeña de Negociaciones Comerciales (CRNM) como entidad especializada y autónoma para las negociaciones comerciales. República Dominicana y Cuba entraron a formar parte de la misma en 1998. La CRNM coordinó todo el proceso de negociación del CARIFORUM con la Unión Europea para la firma de Acuerdo de Asociación Económica (EPA). Por su autonomía de la Secretaría de CARICOM y su enfoque incluyente, esta entidad logró un gran acercamiento tanto político como técnico entre la República Dominicana y los países de la CARICOM. Pero en el 2009, la CRNM fue colocada bajo la Secretaría de la CARICOM, cambiándole el nombre a Oficina de Negociaciones Comerciales (OTN) y se excluyó unilateralmente y sin consulta a países asociados a este mecanismo como República Dominicana y Cuba.

China y Taiwán, lo que limita la efectividad de la cooperación a nivel del bloque con estos dos países.

También hay Estados de la CARICOM vinculados de manera individual con otros esquemas de integración y cooperación regional. En este orden está la situación con Petrocaribe, en el cual no participan Barbados ni Trinidad y Tobago, dos de los países de mayor peso económico del grupo. También varios países de la CARICOM se adhirieron a la llamada Área Bolivariana de los Pueblos de América (ALBA), mientras que la mayoría no lo hicieron.

Por su parte, Guyana y Surinam, forman parte de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), mientras que Belice, es miembro de pleno derecho del Sistema de Integración Centro Americana (SICE).

El hecho de tener Estados que pertenezcan a distintos esquemas internacionales tiene el riesgo de que se presenten posibles contradicciones y fraccionamientos de las posiciones políticas al interior de la CARICOM, afectando la unidad del bloque, lo que puede ser visto como debilidad. No obstante, también se argumenta que en un mundo con una interdependencia creciente, esta situación puede verse como la capacidad de flexibilidad del bloque para buscar una “diversificación” y tener incidencia en foros alternativos para garantizar sus intereses.

Uno de los fraccionamientos más recientes en temas de política exterior se dio en el marco de la OEA con respecto al tema de la resolución contra Venezuela a mediados del 2017. Varios países del bloque tales como Guyana, Jamaica, Santa Lucía, Barbados y Grenada avalaron el llamado del Grupo de Lima, el cual procuraba una resolución condenatoria contra Venezuela. Sin embargo, otros países como San Vicente y las Granadinas, Dominica, Antigua y Barbuda bloquearon la posibilidad de aprobar esta resolución, lo que le dio una imagen disfuncional al bloque y disminuyó su incidencia en el marco de la OEA.

De esta forma, vemos que la coordinación de la política exterior del bloque no siempre está garantizada pues se ha visto disminuida por la prevalencia de los diversos intereses particulares entre sus miembros en cuanto a los temas de política exterior.

3.5 La Secretaría de la CARICOM

Es el órgano administrativo y coordinador del proceso de integración. Sin embargo, esta entidad con sede en Georgetown, Guyana, carece de autoridad para poder desarrollar un rol proactivo en cuanto a garantizar e incidir el cumplimiento efectivo de las obligaciones regionales por parte de los países. En tal sentido, se limita a dar asistencia técnica a los países, brindar apoyo logístico al proceso y dar seguimiento a la implementación de los compromisos acordados.

La Secretaría ha venido confrontando problemas para cumplir con eficiencia su labor en el proceso regional debido a la multiplicidad de mandatos y funciones asignados por los diversos órganos institucionales de la CARICOM, los cuales no han ido acompañados del consiguiente aumento de los recursos económicos, logísticos y humanos que sus crecientes responsabilidades demandan. Esto ha conducido a difíciles situaciones financieras que plantean gran incertidumbre sobre su rol y un significativo debilitamiento de su capacidad operativa (Landen Mills, 2012).

Aunque una gran parte de los recursos para la operación de la Secretaría procede de las contribuciones anuales provenientes de los fondos públicos de los miembros, no hay información disponible al público sobre el monto de los presupuestos operativos anuales de la Secretaría ni de los niveles de ejecución y gastos de los mismos, pues paradójicamente es un tema que continúa manejándose con alto secretismo.

En un contexto de lento crecimiento de las economías de la región, en los últimos años tampoco se han producido aumentos significativos en las contribuciones de los países, lo que mantiene cierta precariedad y limitaciones de las labores desarrolladas por la Secretaría para colaborar con los países en la implementación de los compromisos vinculados al proceso de integración. Se estima que sólo cerca del 50-60% del presupuesto central operativo de la Secretaría proviene de los aportes de los miembros, los cuales no siempre están al día. La parte complementaria, es cubierta por la cooperación internacional, a través del financiamiento de programas y proyectos específicos, lo que ha llevado a una excesiva dependencia de los aportes de estas fuentes. Si bien esto demuestra una buena capacidad para movilizar recursos de la cooperación

internacional, la alta dependencia de recursos provenientes de socios extra-regionales constituye también cierta debilidad, ya que ello implica que muchas veces se tengan que negociar prioridades y enfoques para acomodar, en alguna medida, los intereses de los donantes. De esta forma se pueden comprometer o desvirtuar los intereses de la Comunidad misma.

4. Otras Dinámicas de Integración en el Caribe

4.1 La Organización de Estados del Caribe Oriental (OEEO)

La OEEO, es un esquema de integración sub-regional el cual opera independientemente de la CARICOM. Este sub-bloque, creado en el 1981, está conformado por las siete economías insulares más pequeñas de la CARICOM y tres territorios asociados⁷⁶. Puede considerarse como el esquema de integración más avanzado pues dispone de elementos claves como una unión monetaria, un Banco Central, una misma Suprema Corte y la estrecha coordinación de las políticas fiscales entre sus miembros, entre otros. La firma del Tratado de Basseterre Revisado en junio del 2010, estableció como objetivo principal la unión económica del sub-grupo.

La inclusión de Martinica, un territorio francés de ultramar, como miembro asociado de la OEEO en 2015, representó un cambio importante en el enfoque regional del grupo que hasta esa fecha se había conservado exclusivamente como un club de países y territorios anglófonos. Guadalupe también ha solicitado su inclusión como miembro asociado.

Los logros y avances integracionistas de la OEEO hacen que este sub-bloque sea visto como la vanguardia del proceso de la CARICOM. Pero en realidad, no siempre los intereses de la OEEO han sido complementarios a los de la CARICOM por lo que en vez de ser una fuerza política motora de la integración dentro del bloque, en ocasiones este sub-grupo ha operado como un obstáculo para el avance de los compromisos a escala regional, anteponiendo sus prioridades más en función de los objetivos sub-regionales que de los regionales. Los miembros de la OEEO no siempre han estado a tono y a la velocidad con los esfuerzos para establecer una Economía Única a nivel de CARICOM. Entienden que si no se les

⁷⁶ Los países miembros de pleno derecho de la OEEO son Antigua y Barbuda, San Kitts y Nevis, Dominica, Grenada, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas que son estados independientes, y Monserrat que es territorio británico. Anguilla y las Islas Vírgenes Británicas y Martinica son miembros asociados.

otorgan determinadas preferencias ello les acarrearía mayores retos competitivos que marginalizarían sus economías caracterizadas por su reducido tamaño y su vulnerabilidad⁷⁷.

En función de lo anterior, reclaman y condicionan las decisiones regionales a que se incluyan estipulaciones especiales que tomen en consideración las debilidades de los mercados de la OECO. Los seis países independientes de la OECO están clasificados como micro – Estados en las Naciones Unidas y tienen un ingreso per cápita mayor que otros países grandes de la CARICOM, como Jamaica y Guyana. Dichos Estados están clasificados como países LDC's en la CARICOM, lo que de por sí les garantiza un trato especial y diferenciado al interior del bloque regional.

En todo caso, a pesar de sus avances institucionales, la relativa homogeneidad entre sus miembros, así como de la mayor coordinación y convergencias de políticas, el proceso de integración de la OECO también adolece de los constreñimientos que presenta la CARICOM como proyecto inter-gubernamental. Así, la llamada Comisión de la OECO creada mediante el Tratado de Basseterre Revisado de 2010, para supervisar el proceso de integración, carece de facultades supra-nacionales que le permitan incidir de manera directa en la decisión y en el cumplimiento de los compromisos sub-regionales. La unión política entre sus miembros no es un objetivo de la integración.

4.2 El Foro Caribeño de Países ACP (CARIFORUM)

El CARIFORUM no constituye un esquema de integración regional, pero ha jugado un papel muy importante en apoyar la integración caribeña. Este foro fue establecido en 1992 como un espacio “ad hoc” para la coordinación técnica vinculada a la identificación, diseño, negociación y gestión de los proyectos regionales financiados con recursos del Fondo Europeo de Desarrollo (FED) de la Unión Europea (UE) en el marco del Convenio de Lomé y posteriormente, del Acuerdo de Cotonú⁷⁸.

77 La extensión combinada de los seis Estados independientes de la OECO es de apenas 2,811 Kms² y el total de su población estimada es de apenas 621,000 personas.

78 La adhesión de Haití y la República Dominicana al Convenio de Lomé IV en diciembre 1989 fue lo que condujo a la necesidad de la creación del CARIFORUM ya que estos dos países no eran miembros de la CARICOM, cuya Secretaría había sido la coordinadora de la cooperación regional en el marco de los acuerdos de Lomé previos.

El CARIFORUM es una instancia informal pues no fue establecido mediante ningún tratado internacional y se ha regido tan solo con base a unas “Reglas de Procedimiento” aprobadas por los países participantes. El grupo comprende los 14 Estados independientes de la CARICOM más la República Dominicana y Cuba⁷⁹. El Secretario General de la CARICOM funge también como Secretario General del CARIFORUM y la estructura operativa y administrativa del Foro está compuesta por un Director General con un equipo técnico bajo la sombrilla de la Secretaría de la CARICOM, pero cuya operación es financiada en casi su totalidad por recursos de la cooperación de la UE y en menor grado por aportes de los países miembros.

A finales de la década de los noventa, el CARIFORUM se convirtió en el interlocutor de la región caribeña para el diálogo político con la UE. Es en ese contexto que en el 2013 se negoció de manera bi-regional la estrategia Caribe-UE en la cual se definen los temas prioritarios para la agenda política y de cooperación entre las dos regiones como: La cooperación regional; Apoyo a la reconstrucción de Haití; Cambio climático y desastres naturales; Crimen y seguridad; y finalmente coordinación bi-regional en foros multilaterales.

La negociación y firma del Acuerdo de Asociación Económica (EPA) con la UE en el 2008, le agregó la dimensión comercial en las funciones del CARIFORUM, pues el Directorado asumió las funciones de asistencia técnica para la implementación del acuerdo en los países miembros y de coordinador de las espacio de seguimiento bi-regional que plantea el Acuerdo. La integración comercial regional es uno de los objetivos definidos en el EPA y el artículo 238 sobre Preferencia Regional se planteó como uno de los principales mecanismos de promoción del comercio intra-regional⁸⁰.

79 Cuba es miembro de CARIFORUM en virtud de que es signataria del Acuerdo de Georgetown que crea el grupo de Países de Africa, Caribe y Pacífico (ACP), sin embargo, este país no es signatario del Acuerdo de Cotonú ni del EPA CARIFORUM-UE como los demás países del grupo.

80 La Preferencia Regional en el EPA CARIFORUM-UE estipula que todas las preferencias comerciales que los países del grupo concedieron a la UE, deben ser otorgadas entre ellos mismos. Fue uno de los puntos más controversiales en las negociaciones ya que varios países de la región la veían como una imposición y una injerencia de la UE en la integración regional. Diez años después de entrada en vigencia del EPA, los niveles de aplicación de la Preferencia Regional siguen siendo limitados.

Ha sido a través del CARIFORUM que la UE ha canalizado cerca de €850 millones para la cooperación financiera y técnica para apoyar los procesos de integración caribeña y promover el acercamiento entre los países. Entre 1992 y 2017 ha habido proyectos regionales en áreas como desarrollo de recursos humanos, agricultura, turismo, comercio, salud, medio ambiente entre otros. Muchos de estos proyectos han sido claves para los objetivos de integración de la CARICOM, como la implementación de aspectos del CSME, así como también a nivel del proceso de integración de la OECO y en la frontera dominico-haitiana.

Esta cooperación también ha sido fundamental para acercar tanto a Haití como a la República Dominicana a los demás países del área y en gran medida creó condiciones favorables para la negociación del acuerdo de libre comercio entre la CARICOM y la República Dominicana en 1998, así como también para la adhesión de Haití a dicho bloque en el 2001.

A pesar del importante rol que por más de veinticinco años el CARIFORUM ha desempeñado en el contexto regional, los países no han mostrado ningún interés en fortalecer su capacidad institucional dotándolo de personería jurídica internacional y una mayor autonomía con respecto a la Secretaría de la CARICOM. De ahí que se haya mantenido casi exclusivamente como un mecanismo ad hoc para los temas regionales de los países miembros con la UE y no es reconocido como contraparte regional por terceros países y organismos internacionales.

Hay varias razones que explican esto. Primero, para los países de la CARICOM, la creación del CARIFORUM no fue una iniciativa regional sino más bien una imposición europea para canalizar la cooperación y forzar a una expansión de la integración regional incorporando a Haití y la República Dominicana. Si bien Haití fue aceptada en la CARICOM, la candidatura dominicana nunca ha sido vista con buenos ojos por parte de muchos de los países del bloque ⁸¹.

81 La República Dominicana solicitó la membresía a la CARICOM en 1991 y luego en 1999, pero nunca hubo respuesta oficial. En 2013, Trinidad y Tobago promovió la adhesión dominicana al bloque pero esta iniciativa fue coartada por la Sentencia 168-13 del Tribunal Constitucional Dominicano, la cual fue muy criticada por los países de la CARICOM y que en el 2014 llevó a los Jefes de Gobierno a “suspender” la consideración de la candidatura dominicana, situación que no ha variado cuatro años después.

Debido a lo anterior, ha habido siempre la actitud deliberada por parte de la Secretaría de la CARICOM, de minimizar el papel que el CARIFORUM desempeña a nivel regional, a fin de evitar que pueda haber una competencia por la movilización de recursos de la cooperación provenientes de terceros miembros. Como resultado, el Directorado del CARIFORUM ni siquiera tiene una Página Web independiente ni tampoco hay información sobre los proyectos desarrollados por CARIFORUM en la Página Web de la CARICOM. Virtualmente hay muy poca información de un esquema de cooperación que ha probado ser de mucha relevancia.

Otra razón es que se estima que una vez la UE deje de asignar recursos para la cooperación regional al Caribe, el CARIFORUM desaparecerá pues no tendría razón. Esta posibilidad afectaría instancias comunes en el marco de la implementación del EPA CARIFORUM-UE y también la existencia de CaribbeanExport, una agencia de promoción de comercio e inversiones a nivel regional que constituye la única institución formalmente establecida en el marco del CARIFORUM a través de un convenio internacional.

Sin embargo en la actualidad, a parte de las funciones descritas, hay dos temas adicionales que le otorgan una relevancia obligada al CARIFORUM y que obligan a la CARICOM y a la República Dominicana a negociar conjuntamente. El primero es la definición del futuro de las relaciones con la UE una vez expire el Acuerdo de Cotonú en el 2020. Las negociaciones sobre esto comienzan a mediados de 2018 hasta finales de 2019. El segundo tema es la definición del acuerdo que regirá las relaciones comerciales con el Reino Unido con CARIFORUM una vez se concrete la salida de ese país de la UE. Ambas negociaciones son coordinadas por el Directorado del CARIFORUM con la participación activa de los países de grupo.

Reflexiones Finales

La CARICOM, como esquema de integración regional de más larga vigencia en la región, ha atravesado diversos períodos de estancamiento y crisis que han dificultado que el proceso de integración avance a pasos más acelerados. Las razones de su lento progreso son múltiples y variadas. Abarcan desde limitaciones estructurales de la capacidad productiva de las economías de los

Estados miembros, hasta factores de tipo coyuntural, como son las crisis económicas recurrentes y los desastres naturales que afectan regularmente la región; También incluyen desde la evidente ausencia de voluntad y liderazgo político por parte de los gobiernos de la región para cumplir con ambiciosos compromisos concertados, hasta su reticencia para alcanzar acuerdos que comprometan los niveles de soberanía de los países.

El gradualismo excesivo, conjugado con la multiplicidad de agendas no cumplidas o solo parcialmente cumplidas, ha opacado los logros obtenidos y ha desinflado expectativas creadas en diversos aspectos. Como resultado, una vez más la CARICOM se encuentra en una fase de serios cuestionamientos desde diversos sectores oficiales, empresariales y de la sociedad civil regional en sentido general.

La mayor y más reciente expresión de estos cuestionamientos es el llamado Reporte Golding de la Comisión de Evaluación encargado por el gobierno de Jamaica para analizar la relación de dicho país a la CARICOM. El documento propone condicionar la continuidad de Jamaica en el CSME si en un plazo de cinco años no hay progreso significativo en las 33 recomendaciones que se plantean. Estas incluyen la revisión de los roles y las responsabilidades de los diversos órganos e instituciones, así como aspectos vinculados a la gobernanza, mecanismos de toma de decisiones, en adición a los aspectos operativos de monitoreo y evaluación de las diversas agencias del proceso, de forma tal que permitan enfocarse en los factores que constriñen la integración regional así como replantearse metas y objetivos más realistas y alcanzables para atender los retos que plantean los condicionantes globales⁸².

Si bien la posibilidad de una especie de “Jamxit” no es realista, el documento ha tenido gran repercusión en la región y ha generado expectativas para la apertura de una discusión que introduzca elementos que contribuyan a una mayor eficacia en la institucionalización de la CARICOM.

La posibilidad de introducir cambios sustanciales en el proceso deberá sortear la secular resistencia de los gobiernos del bloque

⁸² El Reporte de la Comisión es un documento independiente, no vinculante. Está siendo debatido en el Parlamento Jamaícuino, pero el Gobierno de ese país aún no ha fijado una posición oficial al respecto.

para concertar mecanismos de gobernabilidad que otorguen una mayor autonomía y autoridad a los organismos regionales. Pero el desempeño económico poco favorable del bloque, unido a una ausencia de líderes regionales capaces de inspirar los ideales integracionistas, generan escepticismo en cuanto a los cambios que podrán resultar de la revisión del proceso de integración.

Al menos en la retórica de las élites gobernantes de los países miembros hay plena conciencia de que la integración regional constituye el único vehículo que les puede garantizar una inserción efectiva en el contexto político y económico internacional y así responder a los desafíos de la interdependencia creciente que impone una dinámica de globalización cada vez más acelerada. Lo mismo aplica para la OECO como ejercicio de integración sub-regional.

Se reconoce la necesidad de introducir cambios y la pregunta no es sobre si los habrá, sino más bien sobre el alcance y la trascendencia que podrían tener dichos cambios para relanzar de manera efectiva el proceso con compromisos de implementación realistas que generen beneficios concretos para la población de los miembros, o si por el contrario, los cambios serán cosméticos para garantizar la mera sobrevivencia de un proceso regional deficiente y limitado.

En cuanto al CARIFORUM, es poco probable que logre su independencia institucional y su vigencia dependerá de la extensión de la cooperación regional europea en el contexto Post-Cotonú después del 2020. CARIFORUM ha servido de plataforma funcional para acercar los países de la región, llegando incluso a facilitar la inserción de Surinam y Haití a la CARICOM. El caso de la República Dominicana, ha sido diferente, entre otras cosas, debido a las aprensiones que el tamaño relativo de su economía siempre ha generado. En la actualidad no hay interés de ninguna de las partes en promover una membresía al bloque⁸³. Tampoco parece haber interés de Cuba, a pesar de que tradicionalmente ha mantenido vínculos políticos estrechos con la CARICOM, pero una relación comercial muy limitada.

83 En el 2013 la República Dominicana optó por hacerse miembro de pleno derecho del Sistema de Integración Centroamericano (SICA).

La expansión de la CARICOM se estará dando hacia territorios no independientes como Martinica, Curazao y Aruba, en la modalidad de miembros asociados del bloque. Si bien esto es positivo pues hace al bloque más variado y cosmopolita, su aporte en cuanto a la profundidad de la integración es limitado ya que al no ser países independientes, dichos territorios tienen una autonomía política y económica limitada con respecto a sus metrópolis.

Una integración caribeña más fuerte y resiliente implica también una mayor vinculación de la CARICOM con las dos economías más grandes de la región y dejar de lado de una serie de prejuicios históricos que han condicionado estas relaciones en el pasado. De esta forma, una efectiva vinculación demandará de mecanismos novedosos y flexibles que reconozcan las diferencias y particularidades de los países y territorios caribeños.

Muchas veces se ha planteado que la insularidad de la geografía caribeña, es uno de los grandes obstáculos para su integración. Sin embargo, el verdadero reto es superar la mentalidad insular que tradicionalmente ha predominado en los líderes y hacedores de política regionales, a fin de desarrollar una visión y una realidad caribeñas con mayor énfasis en las personas, que conduzca a una integración más incluyente y participativa para hacer frente de manera eficiente a los problemas y desafíos comunes de la región.

Referencias bibliográficas

- Alleyne, T., Ötoker, I., Ramakrishnan, U. y Srinivasan, K. (eds.). (2017). *Unleashing growth and strengthening resilience in the Caribbean*. Washington D.C: International Monetary Fund.
- CARICOM/CARIFORUM Review Commission Secretariat. (2017). *Report of the Commission to review Jamaica's relations within CARICOM and CARIFORUM frameworks*. Ministry of Foreign Affairs and Foreign Trade of Jamaica.
- CARICOM Development Fund. (2017). *Annual Report 2016*.
- CARICOM Secretariat. (2001). *Revised Treaty of Chaguaramas Establishing the Caribbean Community Including the CARICOM Single Market and Economy*. Guyana: Georgetown.
- CARICOM Secretariat. (2005). *CARICOM, Our Caribbean Community, An Introduction*. Kingston: Ian Randle Publishers.
- CARICOM Secretariat (2017), *Communique – Thirty-Eighth CARICOM Heads of Government Meeting*. Grenada: Grand Anse.
- CARICOM Secretariat. (2018). *Communiqué of the 29th Intersessional Meeting of The Conference of Heads of Government of The Caribbean Community*. Port of Prince: CARICOM.
- CARICOM Secretariat. (2018). *CARICOM Secretary-General addresses Trinidad and Tobago Manufacturers Association's AGM*. Recuperado de: <https://www.caricom.org/media-center/communications/press-releases/caricom-secretary-general-addresses-trinidad-and-tobago-manufacturers-associations-agm>
- CEPAL. (2018). *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2017*. Santiago: CEPAL.
- CEPAL. (2017). *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe 2017*. Santiago: CEPAL.
- Landell Mills, Ltd. (2012). *Turning around CARICOM: Proposals to Restructure the Secretariat" Final Report*. Georgetown, Guyana.

- Lowitt, K., Saint Ville, A., Keddy, C., Phillip, L. & Hickey, G. (2016). *Challenges and opportunities for more integrated regional food security policy in the Caribbean Community. Regional Studies, Regional Science*, 3:1, 368-378. DOI: 10.1080/21681376.2016.1209983
- Ogando, I. (2013). *Dominican Republic-CARICOM: Unfinished Business*. GREAT Insights Magazine, European Centre for Development Policy Management (ECDPM), Volume 2, Issue 8 (noviembre 2013), Bruselas, Bélgica.
- Ogando, I. (2014). *CARICOM y Sentencia TC 168-14. Ponencia presentada en coloquio regional de la FLACSO-RD*, Junio 2014, Santo Domingo.
- Ogando, I. (2017). *La República Dominicana y la CARICOM: Una relación de encuentros y desencuentros*. Ponencia en coloquio regional de la FLACSO-RD, abril 2017, Santo Domingo.
- Sutton, H., Jaitman, L. y Khad, J. (2017). *Violence in the Caribbean: Cost and Impact* en *Unleashing growth and strengthening resilience in the Caribbean*. En Trevor et al (eds.). (2017). Washington D.C.: International Monetary Fund.

Los retos del Uruguay y el Mercosur en la Integración Latinoamericana

Mónica Xavier Yelpo

Senadora de la República Oriental del Uruguay

La renovación radical de los desafíos globales impone una reinserción internacional potente y consistente en términos de viabilidad y sostenibilidad de la región y de sus países.

En estas últimas décadas los contextos que enmarcan la discusión acerca de las estrategias de inserción internacional de los Estados Nacionales han variado dramáticamente. Los avances incontenibles de lo que la CEPAL denomina hiper-globalización se asocian con un visible re-balance de poder mundial, en el que la zona Asia-Pacífico –y en particular China- se convierten en el gran factor dinamizador en el nuevo (des)orden internacional. Con los escenarios multilaterales en entredicho, los procesos de integración regional interpelados y un nuevo marco de rediscusión de reglas y pautas del comercio y de las finanzas internacionales, la gobernanza mundial proyecta incertidumbres tan radicales como exigentes.

El impacto potencial en los flujos de comercio que pueden generar acuerdos comerciales incide en las condiciones de inserción internacional de América Latina. Eso representa desafíos en dos dimensiones: por un lado, a las políticas exteriores adoptadas por cada Estado y, por otro, a las posibilidades de fortalecer en común las condiciones regionales para el aumento de valor agregado en la producción, de cara a una participación más virtuosa en las cadenas globales de valor.

Los giros de los procesos de integración actualmente en curso en América Latina no pueden descontextualizarse de lo acontecido

durante el último tiempo en el panorama político regional – y mundial -. El indudable valor que representa la continuidad general de las democracias electorales en el continente no debe ocultar la persistencia de algunas situaciones de relativa inestabilidad política - institucional, crisis de los partidos y de formas de representación, con la consolidación de muy fuertes cambios en los mapas nacionales y regionales de movimientos y actores sociales.

A este cuadro político debe sumársele la persistencia de desigualdades inadmisibles aunque las mejoras sean tangibles y muy grandes en la última década – con alarmantes señales de reversión -. Son decenas de millones de latinoamericanos los que lograron dejar la pobreza en este período. Pero ello no quita la persistencia de la precariedad de su situación.

En el contexto actual, tres variables continúan siendo determinantes para analizar las perspectivas de la región: la desaceleración económica y el reordenamiento de la actividad en China; la tendencia a la baja de los precios de los commodities; una lenta recuperación de Estados Unidos y la Unión Europea. Todos aspectos que han tenido consecuencias significativas para América Latina, en particular en materia de disminución de las inversiones y un enlentecimiento de la demanda privada. La realidad determina que estas tres variables impacten en el orden económico mundial en su conjunto.

El comercio exterior está en plena reestructuración a nivel global, centrándose cada vez más en torno a las potencias emergentes, especialmente China. La producción es reorganizada en base a cadenas de valor que ya no tienen fronteras. Estar en el mundo tiene costos, no estar en el mundo tiene costos mucho mayores -y que pagan los sectores más vulnerables de la sociedad.

1. La realidad en datos

La participación de la región en el producto global oscila en torno a un magro 5% desde 1980 (en los noventas apenas superiores al 3%) mientras que las exportaciones provenientes de América del Sur y el Caribe representan un porcentaje estable del 4% de las exportaciones globales en el mismo período.

En materia de captación de inversión extranjera directa (IED) la región ha presentado un gran dinamismo, aunque se concentran fuertemente en actividades vinculadas con los recursos naturales, que son de menor capacidad de generación de empleo. Esto debe ser mejorado.

La rentabilidad de esas inversiones recibidas ha crecido fuertemente pero los egresos por repatriación de utilidades a las matrices alcanzaron el 92% de los ingresos de IED, con lo cual el efecto positivo en la balanza de pagos se neutraliza. Esta ecuación económica debe ser modificada para terminar con una dinámica de exportación de la riqueza que inhibe el fortalecimiento de la capacidad productiva y de generación de más empleos y de mayor calidad.

Los vertiginosos cambios en la economía digital, que en los últimos tiempos se han venido identificando bajo el rótulo de "Revolución Industrial 4.0", están en la base de este proceso de reconfiguración de la economía global.

Las posibilidades de la plena integración de la "internet industrial" a los procesos de producción llevan la capacidad de las empresas transnacionales para rediseñar sus cadenas de acumulación de valor a límites difíciles de comprender a cabalidad. A nivel macro este proceso tiene impactos claros en la todavía mayor profundización de la división internacional del trabajo, con impactos geoestratégicos aun por descifrar.

El cambio tecnológico puede actuar como amplificador de las tendencias de la precarización, de la concentración de la riqueza y del poder económico. Pero también puede servir para mejorar las vidas de las trabajadoras y trabajadores. Eso no será ni automático, ni regalado.

Esta revolución industrial, esta reorganización de la producción, puede dar oxígeno a nuevas formas de organizar la producción y el trabajo, formas más justas, con más igualdad, más inclusivas y más sostenibles. Frente a las nuevas realidades de la producción, hay que reevaluar las estrategias existentes de desarrollo económico y de inserción internacional. Hay que encontrar nuevas estrategias

de desarrollo centrados en la creación de trabajos dignos para la mayoría, cuidando a la vez a los recursos naturales y el ambiente.

A nivel regional, América Latina y el Caribe deben ser capaces de revigorizar la integración regional, hoy fragmentada y debilitada, para usarla como instrumento de diversificación productiva y construcción de capacidades. A nivel nacional, se requiere una nueva generación de políticas sociales, de educación y de desarrollo productivo que inserten a la región en la nueva revolución tecnológica, en la que convergen la innovación, la inclusión social y la protección del ambiente.

La situación de los procesos de integración a nivel hemisférico -no sólo en América del Sur sino más ampliamente en América Latina- exige profundizar en soluciones. No tiene futuro ni lógica negar una inercia comercial que se está dando en un tablero universal con jugadores en clave de alianzas supranacionales. Coherente a ello, si queremos avanzar debemos ser capaces de integrarnos.

2. Cambiar el paradigma para profundizar la integración

Teniendo en cuenta estos elementos de contexto, es legítimo cuestionar en la actualidad hasta qué punto la creación de una unión aduanera y posteriormente de un mercado común continúan siendo para el MERCOSUR objetivos viables a mediano plazo.

Independientemente del grado de perfección o imperfección de la unión aduanera, los países del Mercosur son y seguirán siendo socios comerciales naturales y la consolidación de la integración en la región del punto de vista económico, social, político, seguirá siendo una prioridad de política exterior para sus países. Ante esta convicción, invertir esfuerzos en la promoción de un nuevo paradigma de integración regional – de “convergencia en la diversidad” -, resulta un camino a transitar.

En la Cumbre de Mendoza de junio de 2017, el Presidente Tabaré Vázquez llamó a «reformular el Mercosur con mirada estratégica, con sinceramiento responsable y eficaz» y propuso fijar un plazo para actualizar o reformular lo que sea necesario y continuar avanzando en el bloque. Entre las propuestas planteadas, algunas fueron de carácter de construcción de la integración hacia adentro, destacándose los siguientes puntos:

a. Avanzar en el fortalecimiento económico-comercial.

Es necesario consolidar los avances alcanzados y generar las garantías para los socios, especialmente para los socios menores, de la estabilidad y fiabilidad de las reglas del juego. La actualidad demuestra, una vez más, que el proceso de integración y sobre todo su aplicación son perfectibles y requiere un seguimiento continuo. Deberán privilegiarse nuevos ámbitos de diálogo sobre temáticas que también hacen a la verdadera integración, como ser normas laborales y ambientales, entre otras, que pueden ser objeto de barreras no arancelarias y otras distorsiones al comercio y las inversiones en la región y que son también pilares fundamentales para el desarrollo integral y sostenible de las sociedades modernas.

Una nueva agenda incluye el trabajo conjunto para la firma de un acuerdo de libre comercio entre el Mercosur y la Unión Europea, cuya negociación tiene ya más de 20 años, pero también la búsqueda de nuevos acuerdos del Mercosur con otros bloques y bilaterales extra-Mercosur, la mejora de la infraestructura regional, la transición energética, la revalorización de la hidrovía Paraná – Paraguay – Uruguay, o la lucha contra el crimen organizado, por ejemplo.

Todos estos temas tienen un fuerte impacto para el desarrollo de la región y es de esperarse, por ende, que los eventuales avances se concreten en el marco de las instancias regionales.

b. El apoyo de los socios mayores.

Brasil ha mostrado un mayor pragmatismo en su relacionamiento con la región: actualmente y debido a la crisis económica que enfrenta, sumada a las incertidumbres político-institucionales, esto se traduce en mayores dificultades a la hora de asumir nuevos compromisos a nivel interno en la región y afecta también la credibilidad del Mercosur como actor a nivel internacional.

Argentina ha demostrado avances hacia una postura aperturista en la región. En la práctica, esto ha resuelto situaciones que afectaban negativamente los vínculos económico-comerciales. Ejemplos de ello: la eliminación de las principales restricciones comerciales: las Declaraciones Juradas de Anticipo de Importación (DJAI), las limitaciones para girar las utilidades y realizar pagos

al exterior, así como los controles de cambio (“cepo”), la derogación de la Disposición 1108/13 de la Subsecretaría de Vías Navegables adoptada a finales de 2013. Esta postura argentina más dialoguista y cooperativa, ha tendido a ampliar las agendas bilaterales y regionales.

c. Perfeccionar y fortalecer las instituciones del Mercosur.

Destacamos, desde su creación en 2005, el **Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur** (FOCEM), que cuenta con 100 millones de dólares anuales, ha financiado proyectos en todas las áreas que apunten a la convergencia entre los países socios del Mercosur. Este primer mecanismo solidario de financiamiento busca sobre todo reducir las asimetrías entre socios mayores y menores.

Con el ingreso de Bolivia – firmado en 2015 y aún pendiente de ratificación por parte del Parlamento brasileño -, país de menor desarrollo relativo, deberá revisarse la composición del fondo, apuntando además a proyectos que mejoren la competitividad en los socios y también que promuevan el desarrollo de nuevas cadenas productivas, siguiendo un enfoque productivo, social y democrático.

El FOCEM deberá también mejorar su interacción con instituciones como el Instituto social del Mercosur, el IMEF, Fopyme, trabajando en red, para mejorar los niveles de ejecución de los proyectos, potenciar procesos de evaluación y brindar mayor información sobre los resultados a la población.

3. Flexibilizar el relacionamiento externo

Ello supone la búsqueda de una inserción internacional en la diversidad, con proyección simultánea hacia el espacio regional y hacia el mundo, así como realizar un balance entre continuidades y cambios a través de análisis de fortalezas y oportunidades en materia internacional, y de la priorización de las relaciones bilaterales y multilaterales. En este periodo esto se cristalizó en una política de pragmatismo compartida entre el relanzamiento del MERCOSUR bajo el lema “más y mejor MERCOSUR” (sinceramiento) y la búsqueda de nuevos socios estratégicos.

a. El “regionalismo abierto” como clave de integración.

El “regionalismo abierto” se concibe como la promoción de acuerdos regionales, con la finalidad de favorecer la integración en el comercio mundial.

Con relación al MERCOSUR, el “regionalismo abierto” implica reconocer la importancia del bloque como instrumento fundamental de inserción internacional, entendiéndose también que es necesario un sinceramiento con respecto a las carencias en su funcionamiento actual.

Esto plantea la necesidad de alcanzar nuevos acuerdos entorno a objetivos comunes que sean viables y cuya implementación mejore los intercambios comerciales y la cooperación dentro del bloque. Es fundamental también preservar los mecanismos que garantizan la transparencia y la solución de diferencias.

En este sentido, surge la necesidad de acuerdos viables y objetivos comunes y realizables, para lo cual se propone una línea de acción enfocada en la mejora de los mecanismos de intercambio comercial del bloque, una reivindicación del sistema de solución de controversias, y la revisión del modelo de relacionamiento externo del MERCOSUR.

El regionalismo abierto implica que las negociaciones se realizan a ritmos y velocidades que se adaptan a las distintas agendas y prioridades de cada Estado Parte. Sin embargo, el objetivo es común: mayor apertura, mejora de la competitividad a través de la agregación de valor y mejora del acceso a nuevos mercados. Todo ello coadyuvará en el acceso a nuevos mercados en condiciones más equitativas y justas.

Frente al escenario que se plantea, la posibilidad de negociar bilateralmente acuerdos comerciales con terceros países es uno de los cambios que más se ha discutido. El impedimento establecido por la decisión 32/00 del CMC tiene ya más de 15 años en vigor. Esta decisión es fruto de una visión centrada en la negociación conjunta como cimiento de la integración y del posicionamiento del bloque en la escena internacional.

En marzo 2016, la cancillería uruguaya planteó, en una reunión de coordinadores nacionales ante el Grupo Mercado Común (GMC), una propuesta para modificar la resolución 32/00 del Mercosur, planteando que se permita a un país o grupo de países del Mercosur negociar con terceros con el único requisito de informarle al GMC y mantenerlo al tanto de las conversaciones, a la vez que permita al resto de los integrantes del bloque sumarse al acuerdo.

Esta propuesta no suscitó especial entusiasmo entre los socios, llegó en momentos en que el Mercosur intenta negociar en bloque un acuerdo de libre comercio con la Unión Europea (UE). No obstante, es unánime la necesidad de debatir sobre la rigidez del MERCOSUR en cuanto a las negociaciones con terceros, ya que los logros han sido modestos – como fue referido anteriormente -.

Es importante encontrar una solución concreta que garantice formalmente esta posibilidad. Las opciones hasta ahora planteadas son: la eliminación de la 32/00 o el otorgamiento de autorizaciones expresas que consagren excepciones.

A la fecha, en el marco del Grupo de Relacionamiento Externo, el Mercosur obtuvo una serie de logros en materia de suscripción de acuerdos preferenciales. Vale la pena destacar que se cuenta con acuerdos con la Comunidad Andina, el TLC con Israel, TLC con Palestina, el acuerdo Mercosur India (de preferencias fijas), acuerdo Mercosur-Egipto (no vigente), Mercosur– SACU (Unión Aduanera de África Austral), acuerdos con Chile y México, y con los demás países de la ALADI.

Se han realizado también acercamientos con EFTA, Japón, Corea, China, Australia, Canadá, Líbano, Túnez, Nueva Zelanda, Rusia, la Unión Europea (sobre el que profundizaremos más adelante), y con la Alianza del Pacífico, que representan caminos a explorar.

Cabe destacar que dentro de esta agenda externa, la construcción de una macro-región América Latina integrada, potencia una mayor diversificación de la estructura productiva y exportadora, ya que ambos bloques (MERCOSUR + AP) representan 80% de la población de la región y cerca de 90% del comercio de ALC. Adicionalmente, y como dato no menor, vale consignar que con la

mayoría de los países de la AP ya existen acuerdos preferenciales bilaterales, que pueden ampliarse y sistematizarse en un acuerdo regional. El próximo diciembre (2018) habrá una instancia para consolidar la hoja de ruta entre ambos bloques.

b. Oportunidades y desafíos en la negociación con otros bloques

Con los escenarios multilaterales ante nuevos desafíos, la perspectiva del comercio mundial, influenciado por las grandes cadenas de producción, hace que la posibilidad de inserción más plausible de nuestros países sea al auspicio de acuerdos regionales.

La Unión Europea

La última oferta del MERCOSUR, en 2017, se acercó más a cubrir el 90% del comercio bilateral (la oferta anterior alcanzaba aproximadamente 74%). La oferta europea, sin embargo, no colmó las expectativas en dos sectores clave para las economías del Mercosur, con una cuota anual de 70.000 toneladas para carne bovina y 600.000 toneladas para el etanol. Esta oferta, menos favorable para Mercosur que la realizada en 2004, fue mejorada en la última ronda de negociaciones, tanto en cuotas como en aspectos relativos a las normas de origen y compras gubernamentales.

Es importante tener en cuenta que los cambios políticos en Europa y la prolongada crisis económica que afecta al bloque desde 2009 generaron un mayor ánimo proteccionista y multiplicaron la oposición a un acuerdo comercial con el Mercosur o con Estados Unidos, acuerdos que son percibidos como factores que perjudicarían aún más a la economía europea y acrecentarían los índices de desempleo.

El MERCOSUR adoptó una posición conciliadora sintiendo que existe urgencia por concluir el acuerdo antes que la oposición al mismo alcance mayores niveles. Una vez que se consiga realizar un intercambio de ofertas es necesario tener en cuenta que se abre la consulta a los Estados miembros que insumiría un tiempo y que para cerrar la negociación de modo definitivo puede necesitarse más de un año, ya que se trata de analizar más de 9000 posiciones arancelarias.

La importancia de concluir este acuerdo trasciende el nivel estrictamente económico, ya que sería beneficioso para fortalecer el rol del Mercosur como actor institucional en la escena internacional, cerrando finalmente una negociación que tiene ya más de 20 años.

En el proceso, es importante que los países socios se den los tiempos y medios para diseñar e implementar políticas que permitan fortalecer sectores sensibles de sus economías y proponer los cambios necesarios, para que la conclusión de este acuerdo, cuyo interés a nivel general parece hoy difícil de contradecir, pueda ser beneficiosa para la sociedad en su conjunto.

La Alianza del Pacífico

En tiempos en que se está repensando la integración regional en el continente, la Alianza del Pacífico (AP) surge como un proyecto económico y de desarrollo que articula sus cuatro economías, con el objetivo de constituir una plataforma productiva y de negocios que trasciendan las fronteras nacionales. Los fundamentos de la integración en el marco de la AP no tienen un fuerte componente de convergencia política, como fue el caso del MERCOSUR (y también de la UNASUR y el ALBA), sino que se destaca por ser una propuesta institucional flexible y pragmática.

Las relaciones entre Uruguay y los países de la AP son anteriores a su conformación, razón por la cual un mayor acercamiento no viola ninguna disposición relativa a la negociación conjunta dentro del MERCOSUR. De hecho, el vínculo entre la AP y el MERCOSUR ya se encuentra canalizado a través de los acuerdos de comercio que se tienen con los cuatro miembros plenos: en el caso de Chile se trata de un TLC de última generación – aún sin ratificar -; en el caso de Perú, es un acuerdo con amplia cobertura; en el caso de Colombia, en el marco del ACE 59 MERCOSUR – Colombia y Ecuador; en el caso de México, la autorización expresa a que cada una de las partes negocie libremente con ese país (todos los países del MERCOSUR tienen acuerdos con México, aunque de alcances diferentes).

Centroamérica

Si bien en 2004/2005 ambos bloques mantuvieron conversaciones informales tendientes a evaluar posibles vías de acercamiento, no había sido posible comenzar un proceso negociador que culmine en la firma de un acuerdo comercial. Cabe señalar que en 2013, Uruguay ingresó definitivamente en calidad de observador regional.

Ya nos hemos referido a las dificultades que enfrenta el MERCOSUR para avanzar en negociaciones comerciales con terceros, sin embargo, en el caso del SICA, por el tamaño y desarrollo de los mercados que involucra y por el menor temor a los eventuales efectos negativos que las exportaciones del bloque centroamericano pueden tener en el MERCOSUR, todos los socios del bloque han manifestado su interés en iniciar negociaciones a la brevedad.

Las ventajas derivadas de un eventual acuerdo MERCOSUR – SICA son bienvenidas. A la misma vez, a nadie escapa que su potencial es notoriamente inferior al que generaría la conclusión – exitosa - de las negociaciones entre el MERCOSUR y la Unión Europea.

Sin embargo, las negociaciones MERCOSUR – SICA serían un importante logro para el bloque, logro que no solo reafirmaría el compromiso con las negociaciones comerciales con terceros, sino también el interés en una visión más latinoamericanista de la integración en el continente. La importancia de este acuerdo fue reafirmada por el Canciller de la República Dominicana, Miguel Vargas Maldonado, en ejercicio de la presidencia pro-tempore del SICA, en su reciente visita a Uruguay.

4. Perspectiva uruguaya de integración

Los procesos de integración en América Latina no han alcanzado el desarrollo esperado, que exigen sinceramientos e innovaciones impostergables para estar a la altura de las exigencias del contexto internacional actual. Para países como Uruguay siguen existiendo importantes razones para descartar el camino dogmático de la apertura irrestricta así como para no caer en bilateralismos ingenuos.

Esta opinión no contradice el consenso existente en torno a la necesidad de que el MERCOSUR adopte una postura más flexible en lo relativo a las negociaciones con terceros, lo que permitiría a Uruguay defender mejor sus intereses, dentro del MERCOSUR. Ello obliga a diseñar e implementar una sólida estrategia nacional, pragmática y múltiple, frente a una coyuntura internacional de redefinición de los esquemas de producción de bienes y prestación de servicios, consecuencia de importantes cambios estructurales.

Debemos acordar pautas claras al interior para lograr mejores acuerdos en el exterior.

a. Profundizar el relacionamiento bilateral con los Estados dentro del MERCOSUR

Es importante reiterar que la inserción internacional del Uruguay no puede prescindir de su primer ámbito de proyección externa y principal plataforma de relacionamiento: la región. Para ello, además del marco MERCOSUR, Uruguay dispone de otros instrumentos bilaterales, en particular con Brasil y Argentina, que permiten ampliar la integración para sectores que han quedado por fuera de la regulación regional. Mecanismos como los Comités de integración (antiguamente Comités de frontera), el Grupo de Alto Nivel con Brasil, las Comisiones binacionales del Río de la Plata y Río Uruguay, completan el espectro de herramientas con las que Uruguay trabaja para garantizar su necesaria integración con los países de la región.

Protocolos adicionales a los acuerdos de complementación económica han regulado aspectos que han sido problemáticos de resolver a nivel regional, como por ejemplo la integración productiva en el sector automotor.

Tanto en lo bilateral, como en el ámbito del bloque, Uruguay, en su calidad de país pequeño, tradicionalmente aperturista, persigue objetivos coincidentes: agregar certidumbre a la relación comercial y levantar todas las trabas, arancelarias y no arancelarias, a los flujos comerciales, evitando demoras innecesarias que se traducen en el costo de los bienes.

Asimismo, en el contexto de su inserción regional, Uruguay ha podido llevar adelante procesos de modernización como la transición

energética que hoy le permite exportar energía limpia a Argentina y Brasil.

b. Trabajar para el fortalecimiento de los acuerdos con terceros países

Como he mencionado anteriormente, ante la complejidad creciente del escenario internacional, es necesario trabajar en la mejora del acceso a mercados, en el marco de los acuerdos ya existentes así como en la suscripción de nuevos acuerdos.

En el contexto actual, el repliegue proteccionista de Estados Unidos y su retiro de las negociaciones del TPP ha habilitado nuevas perspectivas de agenda externa.

En mayo de 2018 se lanzó en Seúl el proceso de negociación tendiente a concretar un acuerdo MERCOSUR – Corea del Sur, que había tenido su fase preliminar en marzo de ese mismo año. A ello también suma el inicio de las negociaciones con Canadá.

Desde el MERCOSUR existen dificultades para concretar un acuerdo con China, hoy un socio comercial fundamental para la región. Además de las dificultades diplomáticas existentes con Paraguay, los socios mayores han mostrado una postura defensiva con China que limita las posibilidades de apertura.

Trabajar para una asociación estratégica privilegiada con este enorme país asiático es hoy en día una prioridad para la política exterior. En este sentido, deben explorarse en simultáneo todas las vías posibles de consolidación de la relación, ya sea bilateralmente y/o en el marco regional.

Si bien cabe destacar que el mayor interés de China en firmar un acuerdo con Uruguay es la posición de nuestro país como plataforma de acceso a la región, también, y principalmente, lo es por nuestro carácter de puerta de entrada estable y confiable en términos institucionales y políticos.

Además de iniciar un diálogo desde la región con nuevos socios, MERCOSUR en general y Uruguay en particular no pueden descuidar a sus socios en el continente. Existen aún posibilidades de mejorar el relacionamiento con países como Colombia, Ecuador

o Perú, a través de un trabajo de enriquecimiento de los acuerdos de complementación económica vigentes, facilitando el comercio y la cooperación en sectores que conocen actualmente un gran desarrollo, como ser las nuevas tecnologías o los servicios.

En este marco, la asociación estratégica de Uruguay con la Alianza del Pacífico es un camino viable, que puede ser explorado sin desconocer el compromiso del país con el MERCOSUR. Coherente a ello, Uruguay ha impulsado una doble estrategia con la AP, que consiste en profundizar su acercamiento, manifestando su interés de integrar el bloque como estado asociado, lo que parece un paso lógico, teniendo en cuenta que Uruguay tiene acuerdos bilaterales ambiciosos con todos los países miembros de la AP.

El estatus de asociado permitiría mejorar la participación de Uruguay en las instancias de negociación comercial y también, eventualmente, ampliar el acercamiento a otras áreas en las que la AP ha mostrado interés en avanzar conjuntamente, como ser: comercio de servicios, inversiones, política migratoria, temas medioambientales, cooperación científica, entre otros y que no quedan comprendidas dentro de las restricciones de la decisión 32/00.

Una mayor integración con la AP mejora la inserción en las cadenas de valor regionales. La “acumulación de origen”, que permite considerar como producción nacional a los bienes producidos dentro del bloque, abre la posibilidad de integrarse a procesos productivos dentro de un mercado ampliado y armonizado que genere mayores ventajas comparativas.

5. En síntesis

A grandes rasgos, el escenario actual permite identificar dos dinámicas divergentes en materia de integración sub-regional: mientras que por un lado los países con costas al Pacífico consolidan su esquema de integración regional enmarcado en la trayectoria de apertura unilateral a la economía global a partir de la Alianza del Pacífico, los países asociados en torno al Mercosur y el Alba procuran (no sin dificultades) consolidar la integración regional como mecanismo que favorezca una inserción virtuosa en el escenario global.

La estructura productiva de la región, en particular la de América del Sur, depende en gran medida de actividades extractivas con baja intensidad de empleo formal y muy alto impacto ambiental, tanto directo como en consumo energético. La tecnología, la diversificación, la reducción de las desigualdades y la integración económica y en infraestructura, son clave para una nueva inserción de la región en el sistema internacional.

Los Estados, en el mundo, cada vez más, recurren a acuerdos comerciales preferenciales, más amplios y diversos, que incluyen: inversiones, propiedad intelectual, servicios, ambiente, normas laborales. Esta realidad nos marca el imperativo de reformular las alianzas regionales y adaptarlas al nuevo contexto para poder cumplir con los intereses nacionales desde una plataforma integrada.

El desafío fundamental para nuestra región en los próximos tiempos será -con escaso margen para la duda- fortalecer tanto su acción de bloque como reconocer las distintas velocidades de integración de cada nación, y coherente a ello habilitar acuerdos de cada país.

Esa doble marcha, debe sopesar los impactos de los avatares de las agendas y los procesos nacionales en nuestros países sudamericanos, así como la multiplicidad de las propuestas de integración y concertación política en el continente, con sus distintos formatos y alcances institucionales, ideológicos, comerciales y productivos. También deben generarse mecanismos que garanticen transparencia sobre las eventuales negociaciones bilaterales así como sobre la apertura a los países interesados en sumarse a estos procesos.

Este cambio de paradigma de integración, implica que la apertura a la negociación bilateral se transforme en un vector que potencia los avances concretos de la agenda externa del bloque, avances que hasta ahora han sido modestos.

Para avanzar en integración, la construcción más importante es de carácter político. Se debe avanzar en el desarrollo regional a través de una práctica que defina objetivos que beneficien a nuestros pueblos y cumplirlos.

Referencias bibliográficas

- ALVAREZ Mariano. *Los 20 años del Mercosur, una integración a dos velocidades*. Serie Comercio Internacional, CEPAL, Santiago, noviembre 2011.
- CAETANO, Gerardo. *¿Hacia un nuevo paradigma integracionista en el MERCOSUR? Contextos y desafíos de la encrucijada actual*. Relaciones Internacionales, N°30, octubre 2015.
- CAETANO Gerardo (coordinador). *Mercosur 20 años*. CEFIR, 2011.
- INTAL LAB, BID - Dirección general: Gustavo BELIZ. *Los futuros del MERCOSUR, nuevos rumbos de la integración regional*. Informe BID marzo 2017.
- MERCOSUR. *Decisión 32/00 del Consejo del Mercado Común (MERCOSUR/CMC/DEC N° 32/00)*.

Referencia - Autores:

Josette Altmann Borbón

Secretaria General de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Es Doctora en Humanidades por la Universidad de Leiden, Holanda. Magíster Scientiae en Ciencias Políticas y Licenciada en Historia por la Universidad de Costa Rica (UCR). Chair Region Group Latin America and the Caribbean (LAC), Leiden University Sept.2018/Ago.2019. De 2006 a 2012 fue la Coordinadora Regional de Cooperación Internacional e Investigación y Directora del Observatorio de Integración Regional Latinoamericana (OIRLA) en la Secretaría General de la FLACSO. Se ha desempeñado como Profesora en las Facultades de Ciencias Sociales y Educación de la Universidad de Costa Rica. Ha dictado conferencias en las áreas de su especialidad en diversos países de Iberoamérica. Es autora o editora de más de 70 publicaciones, incluyendo 13 libros, 25 capítulos en libros y 37 artículos académicos.

Alicia Bárcena

Secretaria Ejecutiva Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Alicia Bárcena asumió como Secretaria Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) el 1 de julio de 2008. Previamente se desempeñó como Secretaria General Adjunta de Gestión en la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York, y cumplió tareas como Jefa de Gabinete y como Jefa Adjunta de Gabinete de Kofi Annan, entonces Secretario General de la ONU. Ha publicado numerosos artículos sobre desarrollo sostenible, políticas públicas, medio ambiente y participación pública. Tiene una licenciatura en Biología y una Maestría en Administración Pública en la Universidad de Harvard.

Vinicio Cerezo

Secretario General del SICA, Presidente de Guatemala 1986-1991. El Sr. Cerezo es abogado y político guatemalteco. Se convirtió en el primer civil democráticamente electo en la etapa moderna de la democracia de Guatemala. Fue electo diputado al Congreso de la República en repetidas ocasiones; fue Parlamentario Centroamericano. Fue el Creador, Promotor y Firmante de los Acuerdos de Paz en Centroamérica, Esquipulas I y II. Es miembro del Centro Carter; también es miembro permanente del Foro de Biarritz (Francia) y Conferencista Internacional.

Enrique García

Presidente del Consejo de Relaciones Internacionales de América Latina y el Caribe (RIAL), ex Presidente Ejecutivo del Banco de Desarrollo de América Latina (CAF). Ministro de Planeamiento y Coordinación de Bolivia y Jefe del Gabinete Económico y Social entre 1989 y 1991. Fue gobernador por su país en el Grupo del Banco Mundial, del BID y en el Fondo Financiero de la Cuenca del Plata Fonplata. Miembro del Comité de Desarrollo del BIRF y del FMI. Ha sido catedrático de la Universidad Mayor de San Andrés y de la Universidad Católica, ambas en Bolivia. Cuenta con licenciatura y maestría en Economía y Finanzas de St. Louis University y estudios doctorales en American University. Es profesor visitante en práctica del Departamento de Relaciones Internacionales del London School of Economics (LSE), profesor invitado de Beijing Normal University y miembro del Consejo Asesor Académico del Emerging Markets Institute en Beijing. Ha recibido doctorados y otros títulos honorarios de varias universidades.

Rebeca Grynspan

Secretaria General Iberoamericana. Fue elegida por unanimidad Secretaria General Iberoamericana en la Reunión Extraordinaria de Ministros de Relaciones Exteriores celebrada en Ciudad de México el 24 de febrero de 2014. El 1 de abril de ese año comenzó su mandato, que en 2018 fue renovado por otros cuatro años. En 2010 fue elegida Secretaria General adjunta de las Naciones Unidas (ONU) y administradora asociada del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Entre 2006 y 2010 fue directora

regional para América Latina y el Caribe del PNUD. Antes de incorporarse a la ONU fue vicepresidenta de Costa Rica (1994-1998). También se desempeñó como ministra de Vivienda, ministra coordinadora de Asuntos Económicos y Sociales, y viceministra de Finanzas. Es Licenciada en Economía de la Universidad de Costa Rica y Master en Economía de la Universidad de Sussex, y fue investida Doctora “Honoris Causa” por la Universidad de Salamanca, la Universidad de Extremadura y la Universidad Europea gracias a su trayectoria profesional.

Carlos Malamud

Secretario Ejecutivo de la Red Iberoamericana de Estudios Internacionales (RIBEI). Doctor en Historia de América por la Universidad Complutense de Madrid, es catedrático de Historia de América de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), de Madrid, España e investigador principal para América Latina del Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos. Miembro de la Academia Nacional de la Historia de Argentina, ha sido seleccionado como uno de los “50 intelectuales iberoamericanos más influyentes” según Esglobal. Ha sido Senior Associate Member (SAM) en el Saint Antony’s College, Universidad de Oxford (1992/93), e investigador visitante en la Universidad de los Andes (Cátedra Corona, 2003) y la Universidad Di Tella. Entre 1996 y 2002 fue subdirector del Instituto Universitario Ortega y Gasset, y director de su programa de América Latina. De 2000 a 2002 fue director del Observatorio de Seguridad y Defensa en América Latina del mismo instituto y subdirector del Observatorio Electoral de América Latina de Nueva Mayoría. Ha sido profesor en la Universidad Complutense de Madrid y el San Pablo CEU.

Francisco Rojas Aravena

Rector de la Universidad para la Paz. Doctor en Ciencias Políticas, Universidad de Utrecht. Master en Ciencias Políticas, FLACSO. Especialista en Relaciones Internacionales y Seguridad Internacional. Fue Secretario General de FLACSO (2004-2012) y Director de FLACSO-Chile (1996-2004). Temprano en su carrera fue profesor en la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Costa Rica (UNA). También profesor

de la Universidad de Stanford en su campus de Santiago, Chile y fue profesor invitado del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile y de la Academia Diplomática «Andrés Bello», Chile. Como profesor Fulbright se desempeñó en el Latin American and Caribbean Center (LACC) en la Florida International University, Miami, Estados Unidos. Forma parte de varios Consejo Editoriales de Revistas profesionales, entre otras de: Foreign Affairs en español, México, de la Revista Pensamiento Iberoamericano, España; y Ciencia Política de la U. Nacional de Colombia. Es autor y editor y publicado un gran número de libros y contribuido extensamente con capítulos en otros tantos. Sus artículos se han publicado en la región y fuera de ella y traducido a varios idiomas. En el 2016 recibió el Premio Nacional Malinali de la Universidad Autónoma de Juárez, México. En el año 2012, fue condecorado por los gobiernos de Costa Rica, Paraguay y República Dominicana por sus contribuciones a la integración y las relaciones entre los países de América Latina y el Caribe. A lo largo de su carrera profesional ha efectuado trabajos de asesoría y consultoría para diversos organismos internacionales y gobiernos de la región iberoamericana.

Ernesto Samper

Expresidente de Colombia y Ex Secretario General de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). Se ha desempeñado como Diputado de Cundinamarca, Concejal de Bogotá, miembro del Senado, Embajador de Colombia en España, Ministro de Desarrollo Económico y Coordinador de los Encuentros de Ex Presidentes Latinoamericanos para una Agenda Global. Abogado de la Universidad Javeriana de Colombia con especialización en Ciencias Económicas. Tiene cursos de especialización en la Universidad de Columbia, Nueva York y la Nacional Financiera de México.

Iván Ogando

Director del Programa FLACSO-República Dominicana. Graduado en Ciencias Económicas en la Universidad Autónoma de Santo Domingo, con Maestría en Política Económica, con énfasis en Sector Externo y Relaciones Internacionales en la Universidad

Nacional, en Heredia, Costa Rica. Se ha especializado en temas de comercio, cooperación e integración regional. Se ha desempeñado como consultor e investigador en temas de comercio internacional. Ha sido conferencista en diversos seminarios regionales y profesor para cursos de post-grado en diferentes universidades nacionales. Es autor de diversos artículos y documentos sobre comercio y cooperación publicados en periódicos, revistas internacionales y en libros de edición conjunta.

Mónica Xavier Yelpo

Senadora de la República Oriental del Uruguay, Secretaria General del Partido Socialista del Uruguay. Del 2012 al 2015 se desempeñó como Presidenta de la Coalición de Izquierda Frente Amplio. Del año 2000 al 2013 en forma interrumpida formó parte de la delegación del Parlamento a la Unión Interparlamentaria Mundial (UIP), siendo integrante del Comité de VIH-SIDA de la UIP y presidiendo el Comité de Mujeres Parlamentarias. Como Senadora integra las siguientes Comisiones Permanentes del Senado de la República: Asuntos internacionales, población, desarrollo e inclusión, medio ambiente, salud pública y ganadería, agricultura y pesca.

Este libro América Latina y el Caribe: En una década de incertidumbres, posee gran importancia tanto por los análisis que aquí se contienen, como por la significación y relevancia de las autoras y los autores que fueron invitados por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - FLACSO, y la Universidad para la Paz de las Naciones Unidas - UPAZ, para reflexionar sobre las instituciones de integración en las cuales ellos tienen el liderazgo. Es este el caso de los más altos directivos de la Secretaría General Iberoamericana - SEGIB; la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Económica de América Latina y el Caribe de Naciones Unidas - CEPAL; de la Secretaría Ejecutiva de la Red Iberoamericana de Estudios Internacionales - RIBEI; del Banco de Desarrollo de América Latina - BDAL/CAF; de la Secretaría General del Sistema de Integración Centroamericana - SICA; de la Secretaría Ejecutiva de la Unión de Naciones Suramericanas - UNASUR; así como visiones desde el Caribe y el MERCOSUR. También con contribuciones propias de la Secretaría General de FLACSO y de la Rectoría de la Universidad para la Paz.

El conjunto de estudios, análisis, visiones reflejan el actual momento histórico y las dificultades de la concertación regional, así como las oportunidades que aún están presentes. En todos los casos se destaca la necesidad de un mejor conocimiento y el establecimiento de normas claras y específicas para evitar bloqueos en la concertación y la cooperación política y económica regionales. Ello puede augurar mejores posibilidades para refundar sobre nuevas bases y nuevas proyecciones los procesos de diálogo, concertación y cooperación en la región. A su vez establecer formas de alerta temprana, perspectivas de mediación y prevención que posibiliten acciones anticipatorias, lo que puede augurar y acortar los tiempos para restablecer el diálogo efectivo en el conjunto de la región latinoamericana y caribeña.

La FLACSO y la UPAZ son dos entidades académicas de carácter internacional. La primera con un mandato regional efectivo para América Latina y el Caribe y la segunda con un mandato global. Ambas instituciones buscan desarrollar una mirada crítica sobre los procesos de carácter multilateral, los desarrollos económicos, sociales y políticos. Ambas institucionales promueven la cooperación internacional, el multilateralismo y la defensa de la democracia y los derechos humanos. Sobre la base de los lazos de cooperación de estas dos entidades cuyas sedes centrales se encuentran en Costa Rica, se diseñó este libro que muestra las tendencias actuales de los procesos regionales, ibero y latinoamericanos sobre la institucionalidad de concertación y cooperación política, económica, social y cultural en esta parte del mundo, en un contexto de altas incertidumbres como las que se describen a lo largo de los análisis que este libro provee.



Universidad
para la Paz



UN
WOMEN
FOR PEACE



FLACSO
SECRETARÍA
GENERAL