

PENSAMIENTO IBEROAMERICANO

Las relaciones triangulares Estados Unidos, Unión Europea y América Latina

- CELESTINO DEL ARENAL
- CYNTHIA J. ARNSON
- ROBERTO BOUZAS
- ROSALÍA CORTÉS
- MARCEL FORTUNA
- SUSANNE GRATIUS
- JEAN GRUGEL
- BORJA GUIJARRO
- MÓNICA HIRST
- RIORDAN ROETT
- JOAQUÍN ROY
- JOSÉ ANTONIO SANAHUJA
- JUAN GABRIEL TOKATLIAN

Número **8** 2ª época

2011/1 Revista Bianual

**Las relaciones triangulares
Estados Unidos, Unión Europea y
América Latina**

PENSAMIENTO IBEROAMERICANO

Las relaciones triangulares Estados Unidos, Unión Europea y América Latina

Coordinación

Celestino del Arenal
(Universidad Complutense de Madrid)

Mónica Hirst
(Universidad Torcuato di Tella)

PENSAMIENTO IBEROAMERICANO



De esta edición

Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)
Fundación Carolina

De los textos

sus autores

Diseño: Alberto Corazón / Investigación Gráfica s.a.

Maquetación: Zita Moreno / Investigación Gráfica s.a.

Imprime: EGRAF, S.A.

Madrid, marzo de 2011

NIPO: 502-11-05-8

Depósito Legal:

ISSN: 0212-0208

Consejo Asesor

Manuel Alcántara. Universidad de Salamanca – España. **José Antonio Alonso.** Universidad Complutense de Madrid – España. **Judith Astelarra.** Universidad Autónoma de Barcelona – España. **Alicia Bárcena.** Secretaría Ejecutiva de CEPAL, **Juana Bengoa.** Plataforma 2015 y más – España. **Fernando H. Cardoso.** Instituto Fernando Henrique Cardoso – Brasil. **Adela Cortina.** Universidad de Valencia – España. **Juan Pablo de Laiglesia.** Representación Permanente de España ante Naciones Unidas. **Celestino del Arenal.** Universidad Complutense de Madrid – España. **Ligia Elizondo.** Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. **Joaquín Estefanía.** Universidad Autónoma de Madrid – España. **Rebeca Grynspan.** Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. **Enrique V. Iglesias.** Secretaría General Iberoamericana. **José Miguel Insulza.** Organización de los Estados Americanos. **Ricardo Lagos.** Fundación Democracia y Desarrollo – Chile. **Nora Lustig.** Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. **Otilia Lux de Coti.** Foro Indígena de la Organización de las Naciones Unidas – Guatemala. **José Luis Machinea.** Universidad Torcuato Di Tella – Argentina. **José Antonio Ocampo.** Columbia University. **Francisco Rojas Aravena.** Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – Costa Rica. **Ignacio Soletto.** FIIAPP – España. **Virginia Vargas.** Fundación Flora Tristán – Perú

Consejo de Redacción

Carlos Alberdi. Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) – España. **Joaquín Arango.** Universidad Complutense de Madrid – Instituto Universitario Ortega y Gasset – España. **Marta Arias.** UNICEF – España. **Soledad Gallego.** Diario "El País" – España. **Néstor García Canclini.** Universidad Autónoma Metropolitana Iztapalapa – México. **Mónica Hirst.** Universidad Torcuato Di Tella – Argentina. **Manuel de la Iglesia-Caruncho.** Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) – España. **Marcela Lagarde.** Universidad Nacional Autónoma de México. **Juan López-Dóriga.** Secretaría de Estado de Cooperación Internacional – España. **Luis Moita.** Universidade Autónoma de Lisboa – Portugal. **Alfredo Moreno.** Fundación Carolina – España. **Julia Olmo.** Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) – España. **Nina Pacari.** Foro Permanente sobre Cuestiones Indígenas de las Naciones Unidas. **Ludolfo Paramio.** Consejo Superior de Investigaciones Científicas – España. **Teresa Rodríguez.** Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer – México. **Liliana Rojas.** Center for Global Development – USA. **Juan Carlos Sánchez Alonso.** Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación – España. **Eduardo Sánchez Jacob.** Coordinadora de Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo – España. **Inma Turbau.** Casa de América – España. **Amelia Valcárcel.** Universidad Nacional de Educación a Distancia – España

Directores

Rosa Conde. *Fundación Carolina*

Francisco Moza. *AECID*

Secretaria del Consejo de Redacción

Marisa Revilla. *CeALCI – Fundación Carolina*

Coordinador Técnico

Alfonso Gamo. *CeALCI – Fundación Carolina*

Índice

Presentación

Celestino del Arenal. *Universidad Complutense de Madrid*

Mónica Hirst. *Universidad Torcuato di Tella*

_____ XIII

PRIMERA PARTE: EL NUEVO ESCENARIO MUNDIAL Y LAS DINÁMICAS TRIANGULARES: EEUU, UE Y AMÉRICA LATINA

1. El triángulo atlántico: arquitecturas multilaterales y reajuste de poder entre nuevas y viejas potencias.
Susanne Gratius. *FRIDE* _____ 3
2. La administración Obama y América Latina: la reconfiguración angustiada.
Cynthia J. Arnson. *Woodrow Wilson International Center for Scholars* _____ 23
3. Entre las perspectivas y las posibilidades: las relaciones económicas Unión Europea-América Latina tras treinta años.
Jean Grugel y Borja Guijarro. *Universidad de Sheffield* _____ 39
4. Estados Unidos y América Latina en el siglo XXI.
Riordan Roett. *The Paul H. Nitze School of Advanced International Studies, Johns Hopkins University* _____ 57
5. La triangulación España-Union Europea-América Latina: sinergias y contradicciones.
Celestino del Arenal. *Universidad Complutense de Madrid* _____ 71

SEGUNDA PARTE: TEMAS Y PAÍSES DE LA AGENDA GLOBAL/REGIONAL: TRAYECTORIAS PARALELAS Y PERCEPCIONES CONVERGENTES

6. La guerra perpetua: las drogas ilícitas y el mundo andino.
Juan Gabriel Tokatlian. *Universidad Torcuato di Tella* _____ 105
7. Mitigación del cambio climático e impactos sobre el comercio:
desafíos para América Latina.
Roberto Bouzas. *Universidad de San Andrés y CONICET* _____ 129
8. Políticas nucleares y regímenes de no proliferación.
Marcel Fortuna Biato. *Diplomático* _____ 151
9. Migración y remesas. Nexos América Latina-Europa.
Rosalía Cortés. *FLACSO-CONICET* _____ 175
10. Entre los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la cooperación sur-sur:
actores y políticas de la ayuda al desarrollo en América Latina y el Caribe.
José Antonio Sanahuja. *Universidad Complutense de Madrid* _____ 195
11. Las políticas de Estados Unidos, Europa y América Latina en Haití:
¿convergencias, superposiciones u opciones diferenciadas?
Mónica Hirst. *Universidad Torcuato di Tella* _____ 223
12. Cuba: el papel de EEUU, América Latina y la UE.
Joaquín Roy. *Universidad de Miami* _____ 243

TERCERA PARTE: RESEÑAS

- A. *De Autores* _____ 273

Presentación

Celestino del Arenal

Universidad Complutense de Madrid

Mónica Hirst

Universidad Torcuato di Tella

Presentación

Las relaciones internacionales están experimentando en los últimos tiempos profundas transformaciones, que están obligando a los Estados y a otros actores internacionales a reubicarse y redefinir sus políticas y sus estrategias de actuación, tanto en el escenario interno como en el escenario internacional, y a adaptar sus pautas de comportamiento a las nuevas realidades y desafíos que caracterizan a la actual sociedad global.

El final de la guerra fría y de la bipolaridad, la transnacionalización, la creciente interdependencia en todos los campos y la globalización, con los nuevos retos y oportunidades que ofrecen a todo tipo de actores internacionales y el reforzamiento que están suponiendo, muy especialmente, del protagonismo de los actores transnacionales, subestatales e, incluso, de los individuos, están conformando una sociedad internacional nueva y muy diferente a la sociedad característica de la guerra fría, con crecientes problemas comunes y globales.

Frente a la sociedad internacional westfaliana y estatocéntrica de solo hace unas pocas décadas, ahora nos encontramos ante una sociedad internacional postwestfaliana, multicéntrica y heteropolar, que obliga a los actores internacionales y, en concreto, a los Estados a articular nuevas estrategias, con el fin de no perder protagonismo, en las que la concertación, la cooperación y la puesta en marcha de renovados procesos de integración juegan un papel determinante como forma de poder hacer frente a los efectos y costes que se derivan de esas dinámicas y problemas.

Estamos asistiendo, en consecuencia, a un proceso de redefinición de roles internacionales, que se orienta en general hacia un cambio progresivo, pero imparable, en el sentido de debili-

tarse el indiscutible protagonismo que tradicionalmente han venido teniendo las grandes potencias del siglo XX y reforzarse el protagonismo, por un lado, de toda una serie de actores no estatales, con las grandes instituciones financieras y corporaciones empresariales transnacionales como actores con cada más poder para marcar la agenda global y, por otro, con el terrorismo y el crimen organizado transnacional como actores cada vez más decisivos. Al mismo tiempo, cobran creciente importancia, como fuente de problemas, los Estados débiles y fallidos y aparecen nuevas potencias emergentes, que aspiran a desempeñar o, en algunos casos, ya desempeñan, papeles centrales en el funcionamiento de la sociedad global, introduciendo importantes cambios tanto a nivel de percepciones como de realidades no sólo en cuanto al peso de los diferentes Estados en la definición de la agenda global, sino también en los temas prioritarios de esa agenda, marcada por una securitización y economización crecientes.

Estamos, en definitiva, ante la conformación de una nueva sociedad internacional, con estructuras, dinámicas y actores nuevos y diferentes a los que caracterizaron la sociedad internacional del siglo XX, que explica una parte considerable de las contradicciones y lagunas de las políticas exteriores de los actores estatales e intergubernamentales y que obliga a los mismos a redefinir las políticas exteriores seguidas hasta ahora, en base a planteamientos y desafíos nuevos y diferentes a los que han las han venido marcando hasta fechas recientes.

Se ha abierto, desde este punto de vista, un nuevo escenario en el que el unilateralismo, además de ser inútil, como se vio con la administración Bush, deja de tener sentido, imponiéndose cada vez con más fuerza el multilateralismo, como forma de dar respuesta a esos nuevos retos.

Esta nueva situación incide de forma muy significativa en los tres vértices del triángulo Estados Unidos-Unión Europea (UE)-América Latina, que, compartiendo valores e intereses, tradicionalmente ha venido caracterizando el funcionamiento, con mayor o menor fortuna, de la sociedad internacional a lo largo de la segunda mitad del siglo XX, a través de intensas interacciones de todo tipo.

Las transformaciones, que acabamos de destacar, afectan de forma considerable a Estados Unidos, en su condición de superpotencia, que, en el contexto además de una crisis económica global que le debilita y reduce su capacidad de actuación, ve como su liderazgo, estratégico, político, económico y cultural, se ve puesto en entredicho, incluso en el escenario transatlántico apuntado, por la afirmación de nuevas potencias emergentes con proyección global, caso especialmente de China, por el desarrollo por parte de otros Estados de políticas exteriores cada vez más autónomas y por el papel cada vez más decisivo de todo tipo de actores transnacionales.

Este menor protagonismo de Estados Unidos tiene una especial proyección en América Latina y Europa, que de ser regiones prioritarias en la agenda estadounidense han pasado a un lugar secundario, en relación a otras regiones, como Oriente Próximo, Asia-Pacífico e, incluso, África.

El proceso de cambio incide igualmente de forma muy significativa en la UE, que todavía no ha sido capaz de asumir con todas sus consecuencias la reciente ampliación, afectada además profundamente por la crisis económica global y maniatada por su incapacidad para actuar unida y definir su papel internacional, en general, y respecto de Estados Unidos y América Latina, en particular, que pierde posiciones en el escenario global y en los principales foros internacionales y se debilita como actor internacional, frente a unas potencias emergentes y unos actores transnacionales, cada vez más protagonistas, con las consecuencias que ello tiene para sus relaciones exteriores, para su tradicional condición de potencia normativa, defensora de valores, y para la defensa de sus intereses, propios y compartidos con otros Estados y regiones, especialmente con América Latina, que pierde posiciones en las relaciones exteriores de la UE.

En este nuevo escenario, especialmente a partir de 2001, como consecuencia de la actuación de la administración Bush, el vínculo transatlántico se ha debilitado significativamente, desapareciendo una parte de las sinergias que hasta hace poco se habían derivado de dicho vínculo y funcionando cada vez peor la triangulación Estados Unidos-UE-América Latina.

Este proceso de cambio también afecta de forma muy directa a América Latina, caracterizada por una creciente heterogeneidad y división política y económica; por la afirmación de autonomía y la diversificación de sus políticas exteriores; por el tomar conciencia como región de que solos y unidos pueden dar respuesta a los principales problemas a los que tiene que hacer frente, con el aumento que ello supone de los recelos respecto del papel desempeñado hasta ahora por determinados Estados extrarregionales, casos de Estados Unidos, la UE y España; por la emergencia de potencias regionales e, incluso, globales, que aspiran a jugar papeles cada vez más relevantes en los escenarios latinoamericano y global, como es el caso de Brasil y, en mucha menor medida, de Venezuela; por la redefinición del mapa de la integración latinoamericana, con el desarrollo de nuevos esquemas de integración post-liberales, que suponen una ruptura con el regionalismo abierto de finales el siglo XX; por la irrupción en la región de nuevas potencias extrarregionales, como China, India y Rusia, que aspiran a sustituir a las tradicionalmente presentes, con el consiguiente debilitamiento del papel de Estados Unidos, de la UE y de España en la misma; y por el hecho de que América Latina experimenta en menor medida que otras regiones los efectos de la crisis económica global. Para América Latina, sea desde el punto de vista político o económico, interno o externo, el primer decenio del siglo XXI puede ser calificado como la “década recupe-

rada". Anclaje democrático, estabilidad y crecimiento económico, inclusión social en Estados con peso y proyección regional se han sumado a las nuevas posibilidades de autonomía política e interacción internacional de la región.

En el campo de la economía política la región amplió su exposición a las transformaciones del mercado internacional abriéndose a nuevas posibilidades de transacciones exteriores. La fragmentación de las negociaciones comerciales con Estados Unidos después del fracaso del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) redujo la importancia estadounidense como eslabón de la región con la economía global. La apertura de las economías latinoamericanas fomentó vínculos comerciales y de inversiones más intensos intra e interregionalmente y profundizó los lazos con los mercados más dinámicos, particularmente de las potencias asiáticas (China e India). En este mismo contexto se registran los entendimientos de mayor alcance establecidos con la UE (Chile, México y Brasil) y una presencia económica sin precedentes de Canadá en diversos países de la región. Además del desempeño latinoamericano en el mercado de *commodities* (agrícolas y minerales) cabe mencionar la proyección de algunos países como oferentes de recursos energéticos, especialmente Venezuela, Bolivia y Brasil, y el nuevo espacio que ocupa la producción de bio-combustibles.

Conviene subrayar aquí el conjunto de transformaciones experimentadas en los últimos años por Brasil, reflejadas en su proyección regional y global. Además de reflejar una progresiva ampliación de intereses y ambiciones proyectadas en el escenario mundial, este proceso se ha beneficiado por los favorables vientos globales y regionales. Al mismo tiempo, se reforzó la marca estatal de la política exterior conducida por Itamaraty y se procuró ampliar la dimensión interburocrática de la diplomacia a través de nuevas redes de interconexión inter-ministeriales. De esta forma la política internacional de Brasil amplió como nunca su anclaje institucional con base en la movilización de múltiples agencias del Estado con agendas exteriores propias o complementarias a las líneas de acción de Itamaraty. Al mismo tiempo esta renovada "estatalidad" de la acción internacional ha venido acompañada por un notable dinamismo empresarial marcado por la globalización de su mapa de inversiones con énfasis en los países en desarrollo, sean estos de América Latina, especialmente de Sudamérica, África o Asia. La faceta de país emergente que integra iniciativas del gobierno con la vitalidad privada puede permitir que en los próximos años Brasil consolide su condición de poder regional con reconocimiento y capacidad de cierta influencia en un escenario mundial que, como hemos visto, auspicia la afirmación de nuevos jugadores.

En este nuevo escenario global los tres actores internacional considerados, Estados Unidos, la UE y América Latina, están, por lo tanto, tratando de redefinir sus papeles internacionales y ello

obliga forzosamente a plantear en términos nuevos la triangulación hasta ahora existente, que entendemos, adecuadamente reformulada y adaptada a los nuevos desafíos y a la nueva agenda, continua siendo una estrategia de actuación internacional útil y beneficiosa para todos ellos.

Este es precisamente el objetivo que inspira el presente número de *Pensamiento Iberoamericano*, que, a través de las colaboraciones de distintos expertos en sus respectivos campos, procedentes de Estados Unidos, la UE y América Latina, con el fin de tener una visión completa y diversa del escenario, pretende analizar el estado actual de esa triangulación, los principales problemas, contradicciones y retos que la marcan para, sobre esa base, facilitar la apertura del debate sobre las oportunidades que presenta en el actual escenario global.

Desde este planteamiento el número se ha dividido en dos grandes apartados. En el primero se trata de analizar las principales dinámicas triangulares, especialmente en sus dimensiones políticas –arquitecturas multilaterales, países emergentes y lealtades transatlánticas– y económicas –flujos financieros, inversiones y negociaciones comerciales– y sus perspectivas de futuro. En el segundo, se abordan algunos de los más significativos temas y países, que están presentes en la agenda triangular, con las distintas percepciones e interpretaciones que les caracterizan y las posibilidades de concertación y cooperación que ofrecen.

En este sentido, el primer apartado se inicia con un trabajo de Susanne Gratius, investigadora senior en la Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE), en Madrid, titulado “El triángulo atlántico: arquitecturas multilaterales y reajuste de poder entre nuevas y viejas potencias”, en el que, partiendo, por un lado, del declive que está conociendo el multilateralismo tradicional en el seno de la agenda transatlántica, la Comunidad Iberoamericana, el sistema interamericano, la cooperación euro-latinoamericana y la integración latinoamericana, y, por otro, de la redefinición de poder en términos globales que se está produciendo a favor de América Latina y, sobre todo, de Brasil, considera que el futuro de las relaciones depende tanto del papel que asuma lo que denomina el cuarteto estratégico, Brasil, España, EE.UU. y México, como del posible surgimiento de un espacio nuevo, que califica de “transibeuroamericano”. Se trata de un planteamiento novedoso, que introduce una perspectiva de futuro en la relación triangular, que entiende puede servir para reforzar la misma.

Continúa con la aportación de Cynthia J. Aranson, del Programa de América Latina del Centro Internacional para Académicos Woodrow Wilson, titulado “La administración Obama y América Latina: la reconfiguración angustiada”. Esta autora argumenta que la política latinoamericana de la administración Obama debe ser comprendida en el contexto de sus prioridades domésticas, de los embates partidarios internos (que llevaron a pérdidas significativas para el partido demó-

crata en las elecciones de noviembre de 2010), de la herencia de dos guerras y de un sistema financiero casi colapsado. Arnson indica que, en este contexto, el espacio de maniobra ha sido limitado para lidiar con la agenda hemisférica. También en este marco, Estados Unidos dispone de reducidos recursos para contestar el proceso experimentado por los países latinoamericanos de diversificación de socios exteriores, lo que introduce nuevos actores políticos, económicos y militares. No obstante, la autora observa una articulación más vigorosa y creativa por parte de la administración Obama en su compromiso con el multilateralismo y su política de responsabilidad compartida con México para tratar las cuestiones referentes a la violencia y el crimen organizado.

Sigue con un trabajo de Jean Grugel, catedrática de Desarrollo Internacional en la Universidad de Sheffield, en el Reino Unido, y Borja Guijarro, estudiante de maestría en la misma Universidad, que lleva por título “Entre las expectativas y las posibilidades: las relaciones económicas Unión Europea-América Latina tras treinta años”, en el que, después de hacer un breve repaso a lo que han sido las relaciones económicas entre la UE y América Latina, las dificultades que presentan y el deterioro que estas relaciones han conocido en la última década, entiende que para superar esta situación es necesario adoptar una postura realista, tanto por parte europea como latinoamericana, que, asumiendo la relativa importancia que tienen las relaciones económicas, hasta ahora dominantes en la agenda, y las escasas posibilidades de profundizar en las mismas, hay que avanzar en aquellos ámbitos de cooperación, como el narcotráfico, los efectos de la inmigración, el impacto de las remesas, o la inequidad social, en los que realmente existen intereses comunes y convergentes, como única forma de que el marco birregional puede convertirse en una plataforma para hacer frente a los nuevos desafíos y aprovechar las oportunidades que se abren en un mundo en pleno proceso de transformación.

Se incluye también en este apartado un estudio de Riordan Roett, que trabaja en la Escuela de Estudios Internacionales Avanzados Paul H. Nitze de la Johns Hopkins University, titulado “Estados Unidos y América Latina en el siglo XXI”, que presenta una visión menos optimista que su colega de Washington, Cynthia Arnson. Para Roett los cambios –sean políticos o económicos– en América Latina se han transformado en fuente de desencuentro para EEUU. No hay grandes coincidencias cuando se aborda el tema de la construcción una nueva arquitectura financiera mundial o cuando las dos partes hablan de comercio internacional. En asuntos políticos, como el papel de Venezuela en el hemisferio, el embargo de Estados Unidos a Cuba, o la problemática cuestión de la inmigración ilegal tampoco existen puntos de convergencia. Mientras que Estados Unidos estuvo ocupado con dos guerras en curso en Afganistán e Irak y con dos déficit que limitan las opciones de su gobierno, América del Sur, buscó diversificar su comercio y sus opciones de

inversión. La región elegida por América Latina para sus exportaciones de productos básicos es China en particular y Asia en general. Roett diferencia la situación de México en este contexto, ya que este país se encuentra en una situación más compleja por estar atado al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

Este primer apartado termina con una aportación de Celestino del Arenal, catedrático de Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid, titulada “La triangulación España-Unión Europea-América Latina: sinergias y contradicciones”. Sobre la base del papel que España pretende jugar en América Latina, de los condicionamientos que derivan de la relación con Estados Unidos y de la europeización que ha conocido la política exterior española, este trabajo analiza el papel que las triangulaciones juegan en la política internacional, con especial atención a la triangulación España-UE-América Latina, que España ha impulsado con relativo éxito desde la década de los años ochenta del siglo XX, haciendo para ello un repaso de lo que ha sido históricamente esa triangulación, y de las sinergias y contradicciones que se han derivado y derivan de la misma, con especial atención a los resultados de la Cumbre ALCUE de Madrid, en mayo de 2010. La conclusión es que su futuro presenta algunos importantes interrogantes, desde la perspectiva española, europea y latinoamericana, por lo que es necesario un replanteamiento de dicha triangulación.

En el segundo gran apartado, que conforma este número de *Pensamiento Iberoamericano*, se refuerza aun más el sentido de oportunidad que tiene el replanteamiento de la triangulación analizada. En concreto, se abordan algunos de los más significativos temas y países, que están presentes en la agenda triangular. En todos los trabajos que lo integran se aprecian más dificultades que resultados promisorios en cuanto a la capacidad demostrada de coordinación entre los tres actores del triángulo. Sea por la fragmentación de los intereses en juego, por el peso de la dimensión doméstica de los mismos en la configuración de las agendas nacionales y/o regionales, o por la entrada en escena de nuevos actores y arquitecturas internacionales, la dinámica triangular parece ser un recurso de rendimiento decreciente.

El primer tema abordado es el problema del tráfico de drogas, por parte de Juan Gabriel Tokatlian, profesor de Relaciones Internacionales en la Universidad Torcuato Di Tella de Buenos Aires, con un trabajo titulado “La guerra perpetua: las drogas ilícitas y el mundo andino”. Como el propio título sugiere este es un texto que transmite más bien realismo y expectativas modestas de solución para el fenómeno de las drogas en la región andina. De acuerdo con Tokatlian, por lo general, las políticas anti-narcóticos de los gobiernos andinos han sido nacionales lo que limitó la posibilidad de acciones conjuntas para enfrentar el fenómeno de las drogas en la región andina.

Una mirada de largo plazo a la misma muestra que el Estado no ha resultado fortalecido estratégicamente y el crimen organizado vinculado a las drogas ha ido logrando ventajas tácticas significativas. El fenómeno de las drogas ha conducido a la activación de más y nuevas voces, lo cual llevó, a su vez, a un “empoderamiento” de diferentes actores tradicionalmente ignorados o refrenados. El autor recomienda que los países que integran esta subregión adopten una estrategia comprensiva para resolver una dilatada agenda de dificultades socio-económicas y político-institucionales. Por último se destaca que el aporte de la UE y de Estados Unidos, con vistas a una estrategia comprensiva como la indicada, ha sido nula.

Sigue una aportación de Roberto Bouzas, profesor Plenario y director del Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad de San Andrés, en Argentina, con el título “Mitigación del cambio climático e impactos sobre el comercio: desafíos para América Latina”. Su trabajo, sobre la base de tomar en consideración las limitaciones derivadas de tratar a la región como una unidad, revisa los principales obstáculos para la adopción de un régimen internacional efectivo de cambio climático y las políticas y posiciones adoptadas por Estados Unidos, la Unión Europea y de América Latina. Su propósito es mostrar el potencial de conflicto de medidas unilaterales de mitigación del cambio climático sobre el comercio internacional, en general, y sobre la región en particular. El autor argumenta que un acuerdo multilateral sería posible, aunque son importantes los obstáculos, para administrar más ordenadamente los conflictos potenciales de un régimen climático con otros regímenes internacionales, como el de comercio.

Marcel Fortuna Biato, diplomático brasileño y ex-asesor internacional de la presidencia de Brasil, contribuye con un trabajo titulado “Políticas nucleares y regímenes de no-proliferación”; esta colaboración presenta un análisis comparado de las posturas de EEUU, UE y América Latina, con especial énfasis en la posición de Brasil, con ocasión de la reciente Conferencia de Examen del TNP, celebrada en mayo de 2010. Argumenta que la superación de la lógica de la “destrucción mutuamente asegurada” con el final de la Guerra Fría, la búsqueda de fuentes sostenibles de energía frente al efecto invernadero y los impactos presupuestarios resultantes de la crisis económica actual están redefiniendo los términos de ese debate. Se defiende la tesis de que la reciente multiplicación de casos de proliferación –Corea del Norte e Irán– no deriva de insuficiencias del mecanismo de fiscalización y monitoreo del TNP. La respuesta estaría en que EEUU, la UE y las demás potencias nucleares acepten cumplir con su compromiso histórico, bajo el TNP, de avanzar rumbo al desarme nuclear y acepten la creación, conforme el modelo latinoamericano de Zonas Libres de Armas Nucleares, en zonas especialmente sensibles con el Oriente Próximo.

El tema de las migraciones y remesas es abordado por Rosalía Cortés, investigadora en el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede Buenos Aires, con el trabajo que titula “Migraciones y remesas. Nexos América Latina-Europa”. Su texto examina los nexos entre migración, remesas y desarrollo, en base a estudios sobre la migración latinoamericana hacia Estados Unidos, España, Suiza e Italia, con el propósito de ilustrar las interrelaciones entre los determinantes de la migración, las características de los y las migrantes, las condiciones vigentes en los países receptores de migrantes y los patrones de envíos de remesas. La autora destaca la composición según sexo y calificación de los migrantes ecuatorianos y dominicanos, las tendencias en los flujos migratorios y la inserción ocupacional en los países de llegada, vinculando el volumen de remesas con la calidad de la ocupación de migrantes en los mercados laborales de destino. Su conclusión es que no se han encontrado resultados claros sobre el tipo de impactos de las remesas sobre la pobreza, el surgimiento de actividades económicas y las condiciones de vida en los hogares migrantes. Al final de su artículo pone en duda la continuidad de las remesas en sus dimensiones actuales, dada la inestabilidad de los mercados de trabajo en los países de destino de migrantes y la emergencia de políticas migratorias restrictivas.

José Antonio Sanahuja, profesor de Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid e investigador del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI), se centra en el estudio de la cooperación en América Latina, tanto de la cooperación sur-sur como de la de Estados Unidos y la UE, con un aportación titulada “Entre los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la cooperación sur-sur: actores y políticas de la ayuda al desarrollo en América Latina y el Caribe”. Este trabajo, partiendo de los importantes cambios que afectan a la financiación del desarrollo y a las políticas de cooperación en América Latina y de los desplazamientos del poder que se están produciendo en el sistema internacional, analiza el impacto de esas tendencias en los flujos de ayuda oficial al desarrollo hacia, y dentro de la región, y las implicaciones que tiene la agenda de eficacia de la ayuda para los países de renta media que la integran, abordando, a continuación, la emergencia de la cooperación sur-sur, como resultado de la creciente diferenciación que se está produciendo entre los países de América Latina, y prestando especial atención a sus motivaciones, estrategias y variantes.

Al lado de estos temas que conforman, entre otros, la agenda triangular, este número de *Pensamiento Iberoamericano* aborda finalmente dos casos concretos de países que igualmente están presentes en dicha agenda y que tienen un especial alcance en la triangulación analizada.

El primero, el de Haití, que analiza Mónica Hirst, de la Universidad Torcuato Di Tella, con un trabajo titulado “Las políticas de Estados Unidos, Europa y América Latina en Haití: ¿convergencias,

superposiciones u opciones diferenciadas?”. Este artículo presenta una caracterización de la presencia de América Latina, Estados Unidos y Europa en Haití a partir de 2003, con énfasis en la etapa post terremoto 2010, destacando las complementariedades y especificidades de estas actuaciones en temas de seguridad, desarrollo y fortalecimiento político-institucional. La comparación entre estas presencias deja en evidencia que las diferencias son más que las semejanzas, especialmente cuando se consideran las implicancias de mediano y largo plazo para la reconstrucción haitiana. Contrariamente a lo deseado, las nuevas emergencias posteriores al terremoto –agravadas por el brote de cólera a partir de octubre de 2010 y la crisis del proceso electoral local– no han contribuido a estimular la coordinación entre los actores. También no son menores las diferencias internas entre las posiciones de los partidos, organizaciones sociales y sectores intelectuales frente al desafío de la reconstrucción y el tipo de vínculo a ser mantenido “con los de afuera”.

El segundo, el caso de Cuba, del que se ocupa Joaquín Roy, catedrático Jean Monnet y director del Centro de Excelencia de la Unión Europea de la Universidad de Miami, con un trabajo titulado “Cuba: el papel de Estados Unidos, América Latina y la Unión Europea”, en el que, a partir de la políticas seguidas hasta ahora respecto del régimen castrista por Estados Unidos, América Latina y la UE, analiza esa relación cuadrangular que abarca dos continentes y, muy especialmente, las nuevas dimensiones y retos de futuro que presenta la misma tras el anuncio de la enfermedad de Fidel Castro y su eventual renuncia a la magistratura del Estado. Desde este planteamiento considera que es necesario una revisión de las estrategias seguidas por los actores mencionados en relación a ese país, en función del nuevo escenario global.

Es evidente que, por razones de espacio, las cuestiones, temas y países abordados no agotan ni mucho menos la agenda triangular, pero también lo es que se incluyen algunos de los más importantes de cara a un futuro próximo, desde la perspectiva que inspira este número de *Pensamiento Iberoamericano*. En todo caso, el ánimo que ha guiado a los coordinadores y autores de este número ha sido, como destacábamos al principio, ofrecer un panorama, al mismo tiempo general y concreto, de problemáticas destacadas y de algunas de las principales contradicciones y desafíos a los que se enfrenta la triangulación Estados Unidos-UE-América Latina en el nuevo escenario global y cambiante, en el que se mueven –muchas veces sin coordinación– los tres actores de ese triángulo. Si con ello contribuimos, aunque sea modestamente, al necesario debate, ya abierto, sobre la redefinición de las estrategias y las posibilidades y oportunidades que todavía presenta la mencionada triangulación, nos daremos por satisfechos.

No podemos terminar esta Introducción sin un breve capítulo de agradecimientos. En primer lugar, a los distintos expertos que han colaborado en este número, por la calidad y lo sugerente

de sus contribuciones, que sabemos que no han sido fáciles de elaborar, dada la cargada agenda de trabajo de todos ellos. Agradecemos también la asistencia de Natalia Herbst, que contribuyó a dar forma final a algunos textos. En segundo lugar, a la Fundación Carolina y, en concreto, a su directora, Rosa Conde, que desde el primer momento apoyó nuestro trabajo, y a las personas, especialmente, Marisa Revilla, Tomás Mallo y Alfonso Gamo, que forman parte del Centro de Estudios para América Latina y la Cooperación Internacional (CeALCI) de la Fundación Carolina, que han brindado todo tipo de facilidades, incluida la traducción de algunos textos y la edición de todo el número, para la consecución con éxito del mismo. Finalmente a los Consejos Asesor y de Redacción de la revista, que consideraron oportuno nuestro proyecto de número para *Pensamiento Iberoamericano*.

Buenos Aires/Madrid, enero de 2011.

**Primera parte:
El nuevo escenario mundial y
las dinámicas triangulares:
EEUU, UE y América Latina**

El triángulo atlántico: arquitecturas multilaterales y reajuste de poder entre nuevas y viejas potencias

Resumen:

Las relaciones entre Europa y las Américas han experimentado profundos cambios cuyo resultado es un creciente declive del tradicional multilateralismo en el seno de la agenda transatlántica, la Comunidad Iberoamericana, el sistema interamericano, la cooperación euro-latinoamericana y la integración latinoamericana. Estamos ante una redefinición de poder a favor de América Latina y, dentro de la región, sobre todo de Brasil como principal potencia emergente. Después de un breve recorrido por los diferentes esquemas multilaterales, este artículo analiza su funcionalidad y concluye que el futuro de las relaciones depende tanto del cuarteto estratégico Brasil, España, EEUU y México como del posible surgimiento de un espacio “transibeuroamericano”.

Palabras clave:

multilateralismo, potencias emergentes, relaciones UE-LAC, sistema interamericano, comunidad iberoamericana, integración latinoamericana

Abstract:

The deep changes that characterise relations between Europe and the Americas can be reflected by the increasing decline of traditional multilateralism in the framework of the Transatlantic agenda, the Iberoamerican Community, the Inter-american system, EU-LAC cooperation and Latin American integration. A redefinition of power towards Latin America and particularly towards Brazil as the

main emerging power has been taken place. Following a short overview of the different multilateral schemes, the article analyses their functions and concludes that the future of relations depend, on the one hand, on the strategic quartet Brazil, Mexico, Spain and the United States, and on the other, on the possible emergence of a “transibeuroamerican” space.

Key words:

multilateralism, emerging powers, EU-LAC relations, inter-American system, iberoamerican community, Latin American, integration

El triángulo atlántico: arquitecturas multilaterales y reajuste de poder entre nuevas y viejas potencias

I. Introducción

Un contexto internacional marcado por el ascenso de nuevas potencias y el descenso de otras ha conducido al reequilibrio de poder entre Europa y las Américas. El relativo debilitamiento político y económico de EEUU y la UE contrastan con una América Latina más estable que ha ganado presencia y peso internacional. Sin embargo, estos cambios apenas han repercutido en sus relaciones. Las arquitecturas multilaterales siguen formatos diseñados en los años noventa poco adecuados para responder a los desafíos del siglo XXI¹.

Sólo en América Latina se percibe una voluntad de renovar los esquemas multilaterales. La creación de la UNASUR o de la CEALC ponen de relieve que la región busca un modelo de inserción global menos depen-

diente de EEUU y Europa. En el ámbito económico, América Latina se ha abierto a Asia-Pacífico, región que ya pesa lo mismo en su comercio exterior que Europa. Brasil y su cooperación sur-sur representan una región más autónoma y consciente de su participación en el sistema internacional.

Las relaciones entre Europa y las Américas también han experimentado importantes modificaciones. EEUU y Europa siguen inmersos en una crisis financiera y económica sin precedentes, mientras que América Latina liderada por Brasil salió casi indemne:

- Europa se debate entre la unidad y la irrelevancia. Las potencias tradicionales como Reino Unido, Francia y otras han perdido peso frente a las potencias emergentes, entre las que destaca Brasil. Asimismo, el modelo de integración europeo

y con ello su doctrina inter-regional están en declive².

- América Latina no desapareció del mapa-mundi como pronosticaron algunos³, sino que está más presente que nunca en el escenario internacional. Brasil ya es la octava economía mundial y forma parte de la alianza de países BRIC e IBSA, Argentina, Brasil y México son miembros del influyente G-20, y Chile y México ingresaron en la OCDE.
- EEUU sigue siendo una superpotencia militar y la primera potencia, pero está lejos de su liderazgo de los años noventa. China, con tasas de crecimiento por encima del 8%, empieza a desafiar su posición económica y gana poder en todas las regiones incluyendo América Latina y Europa⁴.

Ante este reajuste de poder y la necesidad de ganar aliados para proyectarse al mundo, tiene más sentido que en los años ochenta⁵ construir un Triángulo Atlántico, partiendo de nuestros valores e intereses comunes y las crecientes interdependencias en términos de comercio e inversión, cooperación y migración. Sin embargo, seguimos caminando por separado. Ello se refleja en la coexistencia de diversos foros multilaterales entre Europa y las Américas que carecen de mecanismos de coordinación. Han surgido cinco sistemas

de cooperación incluyendo la celebración de cumbres: el transatlántico, el latinoamericano, el interamericano, el iberoamericano y el europeo-latinoamericano. Con la excepción del latinoamericano, los foros han entrado en una profunda crisis que refleja su escasa funcionalidad debido a la paulatina pérdida de poder de EEUU y la UE como tradicionales imanes del multilateralismo europeo-americano. A largo plazo, estos sistemas podrían fusionarse, ser irrelevantes o incluso desaparecer.

II. La crisis del multilateralismo entre Europa y las Américas

Desde los años noventa, Europa y las Américas han creado una febril diplomacia de Cumbres y reuniones⁶ que reflejan un reforzado diálogo político a todos los niveles y una mayor cooperación entre los 36 actores. A pesar de la alianza transatlántica, el multilateralismo a la carta refleja ante todo la rivalidad entre EEUU y la UE en América Latina que caracterizó las relaciones en los años noventa. Hoy, la hipótesis de que Europa puede representar un contrapeso en América Latina a EEUU ha quedado obsoleta ante la creciente influencia de China en América Latina.

En los últimos años, no ha sido la UE sino, por su ascenso de primer donante y segundo inversor de la región, España y su Comunidad Iberoamericana las que han ofrecido un contra-

punto al tradicional dominio de EEUU en América Latina. Asimismo, el sistema interamericano está siendo desafiado por el “nuevo latinoamericanismo” que, a largo plazo, pretende sustituirlo. El multilateralismo euro-americano está pasando por profundos cambios que debilitan las principales funciones de los respectivos sistemas: crear identidad, balancear, *bandwagoning*, avanzar agendas e institucionalizar?. Mientras que el sistema latinoamericano está en un proceso de permanente construcción, los otros cinco sistemas multilaterales, el intralatinamericano, el interamericano, el iberoamericano, el eurolatinamericano y el transatlántico, han entrado en crisis.

La decadencia del sistema transatlántico

En los últimos setenta años, la alianza transatlántica ha sido el centro del mundo. Por las interdependencias comerciales, los flujos de inversión y la capacidad militar, el eje transatlántico es, sin duda, el más sólido e importante de los cinco sistemas multilaterales. Juntos, la UE y EEUU, representan el 10% de la población mundial, un 63% del presupuesto militar, más del 50% del PIB y un 34% del comercio globales. Cada uno de los socios desarrolla cerca de un 20% de su comercio con el otro, que es también el principal destino de sus inversiones.

La alianza transatlántica se basa en valores e intereses. Crear identidad en torno al con-

cepto de los valores de Occidente y avanzar las agendas internacionales han sido sus dos principales funciones. Aparte del intercambio económico, EEUU y la UE comparten una larga historia común y un intenso diálogo político a todos los niveles, cuya máxima expresión son las Cumbres Transatlánticas que se celebran cada año. Desde la Declaración Transatlántica de 1990 y la Cumbre de Madrid en 1995 de la cual surgió la Nueva Agenda Transatlántica, EEUU y la UE han formalizado sus relaciones y definido su asociación normativa en torno a su compromiso global con la democracia, la paz y el desarrollo. Comparado con sus relaciones con América Latina, el sistema transatlántico es menos asimétrico, aunque tampoco está libre de conflictos que surgen con regularidad tanto en el ámbito comercial como político.

La transatlántica es una alianza global con un fuerte componente de seguridad. Llama la atención que, salvo algunas menciones del conflicto cubano, América Latina ha estado ausente en las relaciones transatlánticas que se centran en los conflictos internacionales y/o europeos. Al discutir asuntos europeos y reflejar las preferencias temáticas de EEUU, la alianza sigue representando la asimetría histórica de una relación que nació después de la Segunda Guerra Mundial y el establecimiento de relaciones diplomáticas en 1953. Si las Cumbres de los años noventa se centraban en asuntos económicos, el 11 de septiembre de 2001 conllevó una “securitización” que se

manifiesta en la prioridad de la lucha contra el terrorismo y la reforma de la OTAN, donde la UE y EEUU siguen manteniendo consultas regulares sobre asuntos de seguridad.

Pese a la retórica común, la relación transatlántica ha perdido ímpetu por los ocho años de gobierno Bush, el conflicto sobre Irak, el declive del poder europeo y el ascenso de Asia⁸. Aunque las relaciones son menos tensas que en el pasado, las expectativas de una política exterior más europeísta durante el gobierno Obama no se han cumplido. Es cierto que el presidente Obama es consciente de la importancia de Europa para resolver problemas globales, pero su visión es mucho menos “eurocentrista” que la de todos sus antecesores⁹. Washington ha estrechado su relación con las nuevas potencias, China e India, en detrimento de su tradicional enfoque europeísta. La UE, por su parte, apuesta por un mundo multipolar y ha ampliado el círculo de socios estratégicos tradicionales a potencias como Brasil, China, India, México y Sudáfrica.

En noviembre de 2010, la Cumbre del G-20 en Seúl señaló que la crisis financiera tampoco ha conducido a soluciones comunes, sino a enfoques muy diferentes en Washington y en la zona del euro para manejar la crisis. Por múltiples razones, la relación transatlántica ha dejado de ser el centro del mundo y la prioridad del gobierno Obama¹⁰. El relativo desinterés de Washington por Europa y la crisis financiera hace poco pro-

bable retornar a la agenda transatlántica de los años noventa. Algo similar ocurre con América Latina donde la menor atención de Washington favoreció un nuevo sistema latinoamericano liderado por Brasil que compite con el interamericano.

El activismo del sistema intra-latinoamericano

Contando el número de foros e iniciativas, el latinoamericano es el sistema multilateral que más ha avanzado en la última década. Desde 2000 han surgido tres entidades nuevas que coexisten con el MERCOSUR, la Comunidad Andina y el SICA: nacieron la UNASUR y su Consejo de Defensa Sudamericano, surgió el ALBA como alternativa al nunca realizado acuerdo de libre comercio de las Américas (ALCA) y se acordó crear la CEALC¹¹. Mientras que la UNASUR y sus 12 países integrantes refleja el ascenso regional de Brasil, el ALBA es un proyecto centrado en Venezuela que persigue su propio proyecto de sub-potencia en Centroamérica y el Caribe. En este sentido, Venezuela compite con México que, a través de la CEALC, se reproxima a sus vecinos después de una larga fase de “norteamericanización”.

Estos nuevos foros se crearon por dos motivos: primero, como respuesta y alternativa al sistema interamericano centrado en EEUU (*balancing*) y, segundo, a raíz del ascenso de Brasil (*bandwagoning*). Tanto la UNASUR

como la CEALC no hubieran sido posibles sin el firme compromiso del país más grande de América Latina que empieza a desafiar la posición hegemónica de EEUU. A tal fin, Brasil buscó el pacto con Venezuela y el liderazgo retórico de Hugo Chávez y lo utilizó para sus propios fines de construir un proyecto sudamericano. Por otra parte, los foros más recientes de cooperación e integración reflejan un nuevo modelo socioeconómico y la independencia política de Washington promovida por gobiernos de orientación izquierdista²². Es cierto que el nuevo regionalismo latinoamericano es excluyente²³, al no participar ni Canadá ni Estados Unidos. Sin embargo, cabe recordar que tampoco el Grupo de Río, que surgió en el contexto de la crisis centroamericana de los años ochenta, no incluye a Canadá y EEUU y ello nunca ha sido interpretado como una “competencia a la OEA”.

A diferencia del regionalismo abierto que estuvo impregnado por un afán comercial, el nuevo regionalismo latinoamericano no es económico sino político. Comparado con los años noventa, el comercio intra-latinoamericano ha bajado y en 2008 no llegó a representar más del 12% del total de las compras y ventas de la región. No es la integración económica sino que son la concertación y el diálogo para proyectar poder propio frente a EEUU las que están en el centro del actual regionalismo liderado por Brasil. Asimismo, se acentúa la división entre un espacio geopolítico

sudamericano dominado por Brasil y una Norteamérica anclada en EEUU en el norte y México en el sur.

Al dirigirse contra EEUU, el sistema latinoamericano sigue siendo “un multilateralismo defensivo”²⁴. Siguiendo la tendencia actual, a largo plazo EEUU podría retirarse del sur del continente y concentrar sus intereses en México, Centroamérica y el Caribe. Sin embargo, ello tampoco significa necesariamente que Brasil sustituya el tradicional liderazgo hemisférico de EEUU. Para empezar, son dudosos cuáles son los objetivos del nuevo regionalismo político: ¿afianzar el liderazgo global de Brasil? ¿resolver los problemas regionales sin la ayuda de EEUU? ¿ambas cosas?

Es conocido que en la larga historia de la integración latinoamericana, incluyendo el MERCOSUR centrado en Brasil, pocos de los compromisos adquiridos han sido realizados. Aún no está claro si Brasil quiere y puede sustituir el papel de cohesión negativo que jugó EEUU. Incluso si la respuesta fuese afirmativa, cabe preguntarse cómo puede evitar ser tachada de potencia hegemónica, y si es capaz de asumir los costes políticos y económicos para estabilizar su vecindad. Aparte de este dilema, el nuevo regionalismo latinoamericano afronta el problema de coexistir con los viejos esquemas de integración. Es una incógnita saber si convergen o no la UNASUR y el MERCOSUR, o el CEALC y el Grupo de Río.

De momento, no se percibe ninguna voluntad de cohesionar los diferentes foros ni tampoco se vislumbra una estructura institucional menos fragmentada. Aún no se ha resuelto el puzzle institucional y es dudoso que se logre resolver en un futuro próximo. Mientras tanto seguirá dominando lo que Andrés Serbín¹⁵ llama la “anarquía de la concertación regional”. Sin embargo, el reciente ascenso regional y global de Brasil es un proceso en construcción pero no por ello un proyecto fallido. Diferente a épocas anteriores, el nuevo regionalismo latinoamericano se agrupa en torno a Brasil que en términos de tamaño, desarrollo y estabilidad política puede competir con la posición hegemónica de EEUU.

El debilitamiento del sistema interamericano

El nuevo “latinoamericanismo” tiende a debilitar el sistema interamericano basado en el *bandwagoning*. EEUU sigue siendo el principal socio e inversor de América Latina, que todavía desarrolla la mayor parte de su comercio con Washington. Sin embargo, se percibe una concentración de EEUU en pocos países de interés estratégico, sobre todo en México, su tercer socio comercial con el que desarrolla un 11,7% de su comercio total. El resto de la región, incluyendo Brasil, sólo aporta un 8,3%¹⁶. En cuanto a la cooperación al desarrollo, desde 2008, EEUU ha restringido sus

aportaciones al destinar sólo un 10% del total de AOD a la región cediendo su primera posición a España.

El sistema interamericano, creado a finales de los años cuarenta, ha visto mermadas sus funciones frente a un menor papel de EEUU y la proliferación de iniciativas regionales. Su declive empezó en 2005 (la fecha de defunción del ALCA) con el primer mandato del reelegido José Miguel Insulza, candidato sudamericano al que inicialmente se había opuesto EEUU. Al no jugar el papel que por su peso le correspondía, Washington se comprometió menos con la OEA (también en términos de presupuesto) y los países sudamericanos no dieron el suficiente respaldo a “su” Secretario General.

Aún así, la OEA es el único órgano con capacidad institucional para intervenir en crisis y conflictos regionales. También las Cumbres de las Américas, que se celebran desde 1994, siguen teniendo valor al ser el único foro de diálogo que incluye a todos países del continente (salvo Cuba). La Cumbre de las Américas de abril de 2009 fue importante para marcar una actitud más conciliadora de Obama respecto a su bélico antecesor. El símbolo del acercamiento fue el levantamiento de la cláusula discriminatoria de la OEA que impedía la participación de Cuba. Sin embargo, los resultados no fueron lo suficientemente espectaculares como para abrir una nueva era de cooperación.

El sistema interamericano ha perdido ímpetu y gancho. Mientras que George W. Bush al menos consiguió, en 2001, que se firmara la Carta Democrática Interamericana, Obama tiene las manos vacías: no ha presentado ninguna iniciativa propia hacia la región. Después de la fallida ALCA y la Iniciativa de las Américas, EEUU parece haber renunciado a una visión futura hacia el que fue su principal aliado hasta los años noventa. Sin embargo, no faltan motivos para mirar hacia el sur: el narcotráfico y la espiral de violencia exigen una respuesta diferente de Washington, cuya receta de combatirlo por la vía militar (primero en Colombia y ahora en México) no ha sido exitosa. Por otra parte, ante la falta de iniciativas de desarrollo, crecen los flujos de migración sin una respuesta estructurada por parte de EEUU.

El sistema interamericano fue diseñado hace sesenta años para afrontar conjuntamente los desafíos comunes, defender los valores compartidos y mantener la hegemonía de EEUU en las Américas. Ante la emancipación política de Sudamérica, el nuevo papel de Brasil y la falta de prioridades latinoamericanas en Washington¹⁷, es altamente probable que continúe el declive del sistema interamericano que cada vez sirve menos para resolver los conflictos en las Américas o para preservar los intereses de Washington en lo que fue y ya no es su patio trasero.

Encontrar nuevas fórmulas, desarrollando una política bilateral y regional más sofisti-

cada, ayudaría a comprender mejor las complejidades de una región que se disputa entre la fragmentación y la unidad. Mientras tanto, durante el Gobierno de Obama, Washington seguirá transformando su tradicional enfoque latinoamericano en una política de vecindad hacia México, Centroamérica y el Caribe. No sólo América Latina en su conjunto, sino la gestión de las interdependencias en Norteamérica se ha convertido en el desafío principal de EEUU en la región. Es también por esta división entre Norte y Sudamérica por lo que la OEA podría convertirse en un foro irrelevante.

El desgaste del sistema euro-latinoamericano

El sistema euro-latinoamericano es casi tan antiguo como el interamericano, pero al carecer de una motivación estratégica que impulsara el proyecto ha avanzado mucho menos. Para empezar, no está institucionalizado y la futura Fundación EUROLAC, de carácter público-privado y con un presupuesto limitado, no llenará esta laguna. Asimismo, pese a la constante reiteración de los valores compartidos, la alianza normativa entre Europa y América Latina no ha conducido a la firma de documentos conjuntos comparables con la Carta Democrática Interamericana.

En su primera Cumbre, celebrada en 1999 en Río de Janeiro, la UE, América Latina y el Caribe se entusiasmaron por crear una asocia-

ción estratégica. Diez años y cinco Cumbres después, este proyecto se ha reducido a asociaciones estratégicas, incluyendo reuniones anuales al máximo nivel con Brasil (2007) y México (2009). Tampoco se ha firmado el acuerdo UE-MERCOSUR, una idea lanzada en la primera Cumbre birregional, originalmente planteada como una reunión UE-MERCOSUR. Desde el inicio, la idea de crear una asociación inter-regional, entre 60 países, no pareció realista. Refleja una política reactiva, teniendo en cuenta que, en aquel entonces, la asociación estratégica fue una respuesta al nunca realizado proyecto ALCA, igual que los acuerdos firmados posteriormente con Colombia, Chile, Centroamérica, México y Perú.

Aparte de preservar la identidad histórica, el principal motivo del sistema euro-latinoamericano construido en los años noventa ha sido ofrecer un contrapeso a EEUU. Esta función ha perdido relevancia después de la entrada de China en América Latina. El interés de China por América Latina es, ante todo, económico: ya representa el 8% del comercio latinoamericano, América Latina aporta un 6% al comercio global de China (más que al de la UE), y es el destino del 17% de la IED china. La CEPAL¹⁸ estima que, en 2015, China superará a la UE como segundo socio comercial de la región después de EEUU. En América Latina, China también persigue algunos objetivos políticos como contener a EEUU, impedir el reconocimiento de Taiwan, ganar adeptos

en Naciones Unidas o promover su modelo de capitalismo de Estado.

Aunque la presencia de China y el ascenso de Brasil pueden reactivar el interés europeo por América Latina, de momento, las relaciones europeo-latinoamericanas se caracterizan por una negligencia mutua benigna:

- Europa ya no es una prioridad en una América Latina más enfocada hacia Asia (caso de Sudamérica) y EEUU (caso de Centroamérica y el Caribe). Por su demanda de materia prima, China es una alternativa a la UE que se resiste a abrir su mercado agrícola, condición *sine qua non* para firmar un acuerdo UE-MERCOSUR, cuya conclusión está prevista para 2011. El modelo europeo de integración ha perdido ímpetu ante la propia debilidad de la UE, el fracaso de la Comunidad Andina, diseñada a la par que la europea, y la pérdida de relevancia del MERCOSUR frente a la UNASUR. Aunque gracias a España, la UE sigue siendo el principal donante de la región, cabe esperar una reducción de los flujos debido al impacto de la crisis financiera en Europa. Esta misma tendencia negativa se percibe en el ámbito migratorio, el comercio y las inversiones.
- Con la excepción de Brasil y México, América Latina tampoco está en el radar geográfico ni geopolítico de la UE. Aunque es una de las regiones más violentas, no repre-

senta ninguna amenaza a la seguridad mundial, no es la zona más pobre o subdesarrollada del mundo ni tampoco un socio económico ni energético clave de la UE. Un problema adicional para la intensificación de las relaciones es la propia naturaleza de la UE como actor semi-supranacional con una política comercial y de cooperación común y una política exterior centrada en su vecindad. Aunque la región ha cambiado, la UE sigue percibiendo América Latina desde la óptica norte-sur como socio de desarrollo y plataforma para proyectar ideas europeas como la integración regional y la democracia social²⁹.

En los once años desde la primera Cumbre de Río de Janeiro, los resultados de las relaciones han sido decepcionantes. La UE no representa una alternativa a EEUU sino que, contraria a la retórica del inter-regionalismo, ha seguido sus pasos: en vez de suscribir acuerdos de asociación con el MERCOSUR y la Comunidad Andina, la UE firmó acuerdos con Chile y México y concluyó negociaciones con Colombia y Perú. Los únicos acuerdos inter-regionales son con América Central y el Caribe, cuya población respectiva es menor que la de Colombia. Al no haber concluido las negociaciones con el MERCOSUR, la UE representa hoy un 14% en el comercio total de la región (comparado con el 25% en los años noventa). Con la excepción de España,

en términos de cooperación, la UE también se está retirando de una región calificada de ingreso medio cada vez menos elegible para recibir fondos. Y más allá del intercambio de posiciones, los 14 foros políticos apenas han conllevado resultados tangibles.

El argumento para intensificar las relaciones es político. La UE necesita aliados culturalmente cercanos como Brasil para seguir teniendo la misma presencia. En un mundo multipolar, los valores políticos compartidos podrían conducir a posiciones y votos comunes en el escenario internacional. Sin embargo, raras veces los países latinoamericanos y europeos coinciden en su valoración de las crisis o mantienen las mismas posiciones en negociaciones internacionales. Ejemplos destacados de discordia son la Ronda de Doha de la OMC, el conflicto migratorio, el cambio climático o el conflicto de Oriente Medio. Una prueba más reciente ha sido el desencuentro entre EEUU, la UE y Brasil sobre el conflicto nuclear con Irán. Mientras que Brasil se alió con Turquía para firmar un pacto con Ahmedinejad, la UE adoptó la política de sanciones de EEUU. Por todo ello, el sistema euro-latinoamericano está en declive.

España y la indefinición del sistema iberoamericano

España es el único Estado miembro de la UE con intereses estratégicos importantes en la región. En los últimos años, países como Ale-

mania, Italia, Reino Unido y Francia se han retirado de una región que no concentra sus intereses geopolíticos y económicos. Sin contar España, la UE sería el segundo donante e inversor y el tercer socio comercial de América Latina. Sólo Portugal tiene un interés y vínculo particular con Brasil que, durante la presidencia portuguesa en 2007, fue nombrado socio estratégico de la UE.

Muchas iniciativas europeas responden a demandas de España. El lema de la VIª Cumbre europeo-latinoamericana (innovación y tecnología), celebrada en mayo de 2010 en Madrid, copió el tema de la Cumbre Iberoamericana que había tenido lugar medio año antes en Portugal. También la idea de crear una Fundación EUROLAC, la política de la UE hacia Cuba, el acuerdo de libre comercio con América Central, la asociación estratégica con México, y otras iniciativas, nacieron en España y fueron adoptadas por Bruselas. El peso de España explica que la UE tenga, desde 1996, una Posición Común sobre Cuba o que no ha haya adoptado una posición más crítica hacia Venezuela. Asimismo, se entiende por qué México ocupa un primer plano de la agenda europeo-latinoamericana al ser socio estratégico y haber sido el primer país que firmó, en 2000, un acuerdo de libre comercio (pese a concentrar un 88% de su comercio con EEUU). En este sentido, la alianza histórica España-México y el debate ideológico entre los dos principales partidos políticos (PP y PSOE) en

España han tenido una clara repercusión en la relación entre la UE y América Latina.

Al margen de la UE, España ha creado su propio sistema iberoamericano que coexiste con el euro-latinoamericano. Inicialmente, preservar la identidad común fue la principal función de la Comunidad Iberoamericana de Naciones creada en 1991 en Guadalajara lo que renovaba el viejo concepto de la Hispanidad. Al ser España el segundo socio externo de América Latina, pero no un actor hegemónico sino cohesionador, con el tiempo, la Comunidad Iberoamericana y sus proyectos de cooperación económica, cultural, institucional y social han ofrecido un cierto contrapeso al sistema interamericano. Cabe recordar que España ha sido el histórico y actual rival de EEUU en América Latina. Hoy, es su principal donante, aporta un 9% de la IED regional y desarrolla un 7% de su comercio con países latinoamericanos.

Las hasta ahora veinte Cumbres son la máxima expresión del concepto iberoamericano inventado por España que sigue dominando su política hacia la región²⁰. El proceso de construcción de la comunidad culminó en 2005 con la creación de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) que construye y gestiona el acervo iberoamericano. Sin embargo, pese a su institucionalización, no se ha logrado forjar una verdadera comunidad de naciones. Continúa la crisis de identidad, puesto que los países latinoamericanos siguen percibiendo a

España (y a Portugal) como país europeo lejano a sus intereses y problemas. Asimismo, pasa por una crisis de funcionalidad porque las Cumbres son multitemáticas y aún no se ha definido si la Comunidad Iberoamericana es un club cultural, un foro político, un fondo de cooperación o un proyecto internacional.

Veinte años después de su creación, no se ha realizado un balance de las Cumbres o un planteamiento estratégico de cómo seguir profundizando los lazos iberoamericanos. El resultado es una agenda muy dispersa gestionada por la SEGIB cuya sede central está en España, que también aporta un 80% del presupuesto²¹. Desde sus orígenes, Iberoamérica representa ante todo a las naciones de habla hispana y se han descuidado las relaciones con Brasil y Portugal. Si no se logra una mayor integración de ambos países que, además, son destinos prioritarios de la inversión española, será difícil llegar a una alianza, más allá de las Cumbres, entre 22 países muy desiguales. Asimismo, debido a la crisis económica, España puede perder su tradicional liderazgo iberoamericano.

III. Las arquitecturas bilaterales con Brasil y México

Al ser las dos principales economías y potencias de la región, Brasil y México tienen una posición especial en las relaciones euro-ame-

ricanas. Los tradicionales rivales²² representan modelos de inserción internacional diferentes. Durante el gobierno de Lula, Brasil optó por la vía de la inserción internacional sur-sur creando alianzas con otras potencias emergentes (*balancing*), mientras que desde su ingreso al NAFTA, México buscó una relación especial con EEUU (*bandwagoning*), privilegiando el clásico camino norte-sur. Si México actúa en la sombra de EEUU, Brasil ha desarrollado un multilateralismo más ofensivo a favor de sus intereses. Midiendo sus resultados, el modelo brasileño parece haber sido más exitoso.

Brasil emerge, México desciende

Brasil ha experimentado un ascenso global sin precedentes. Su democracia de consenso le ha forjado un perfil internacional de gran negociador y creador de alianzas. En lo interno, Brasil logró reducir los índices de pobreza del 37% al 25% y fuentes oficiales estiman que en 2015 se podría eliminar la pobreza. Aunque las redes del narcotráfico y las favelas siguen amenazando la estabilidad en partes del país, gracias a una nueva política de seguridad, la tasa de homicidios ha bajado. El principal éxito del gobierno Lula fue el diseño de una nueva política exterior diversificada y orientada hacia la cooperación sur-sur²³. En la región, Brasil ha asumido un liderazgo cooperativo y ha sustituido la tradicional política de no interferencia por la doctrina de no indiferencia de Celso Amorim. Muestras de ello han

sido la resolución del conflicto con Bolivia, su papel en las tensiones diplomáticas entre Colombia y Ecuador, la asunción del mandato militar de la misión de la ONU en Haití y su firme posición en la crisis de Honduras. A nivel global, Brasil fue uno de los artífices de la ronda de Doha de la OMC y de las Cumbres del G-20. El PIB de la octava economía mundial crecerá en 2010 en torno al 7% y además Brasil tiene relaciones económicas diversificadas con Sudamérica, EEUU, China y la UE. Su activa participación en el grupo de los BRIC e IBSA, las estrechas relaciones con África y las Cumbres Sudamérica-Países Árabes demuestran que Brasil se perfila como un protagonista de las nuevas potencias.

México ha transcurrido por el camino inverso. Con una recesión del -6% en 2008, por su gran interdependencia con EEUU ha sido el país más afectado por la crisis financiera. Aparte de los problemas económicos, su batalla contra la violencia de los cárteles de la droga amenaza el futuro del país. Comparado con su pasado pre-NAFTA, cuando México asumió el papel de liderazgo regional que ahora reclama Brasil, el balance no es demasiado alentador. Cabe recordar que en los años setenta y ochenta México fue líder y portavoz del movimiento tercermundista y firme opositor del imperialismo norteamericano. En la actualidad, su política exterior tiene una escasa visibilidad, el país está cada vez más identificado con Norteamérica y desde la firma

del NAFTA ha incrementado sustancialmente su interdependencia económica y demográfica con EEUU y Canadá. Sin embargo, México sigue siendo el principal país hispanohablante de las Américas, la 14ª economía del mundo, el décimo contribuyente al presupuesto de la ONU y un socio clave de los países centroamericanos. Asimismo, México asumió un nuevo protagonismo en temas globales de desarrollo y pertenece a la OCDE.

El futuro de América Latina depende en gran medida de las relaciones entre Brasil y México. Sólo la cooperación bilateral puede garantizar el éxito de la CEALC, creada en 2010 en Cancún. Hasta ahora, ninguno de los dos países parecen estar dispuestos a compartir su liderazgo sino que han actuado en su propia zona de influencia: México en Centroamérica, y Brasil en Sudamérica. Sin embargo, el reciente anuncio de un acuerdo económico bilateral podría marcar el inicio de una relación más estrecha entre ambos²⁴.

Las relaciones especiales con México (y Brasil)

Históricamente, Brasil ha sido el principal aliado de EEUU en América Latina. Basado en el pacto de caballeros de dividirse el norte y sur de las Américas, las relaciones actuales se caracterizan por una coexistencia pacífica y amistosa. Desde que los presidentes Lula y Bush se comprometieron en 2005 a intensificar su cooperación regional y global, ambos

países firmaron, en 2010, un pacto militar, y, en el futuro, EEUU podría entablar una “relación especial” con Brasil²⁵. No obstante, desde el abandono del ALCA, un proyecto boicoteado por Brasil, ambos países se han distanciado. Las tensiones por el acuerdo militar entre Colombia y EEUU, por un lado, y, el acercamiento de Brasil a Irán, por el otro, indican que esta tendencia continuará.

Una dinámica similar se observa en la relación entre España y Brasil que mantienen una relación distante, pese a haber definido, en julio de 2003, una alianza estratégica. Por razones culturales, su actuación en diferentes espacios multilaterales (Brasil en la UNASUR, España en la Comunidad Iberoamericana) y una cierta rivalidad económica en Sudamérica, Brasil no ha sido un socio clave de España, a pesar de concentrar sus inversiones en la región. La dificultad de llegar a posiciones comunes se reveló en la crisis de Honduras, cuando Brasil se negó rotundamente a reconocer al Gobierno electo y España terminó por hacerlo, sumándose a la posición de EEUU y la UE. Esta diferencia incluso amenazó con poner en peligro la Cumbre de Madrid. El hecho de que el presidente Lula no asistiese a la Cumbre UE-MERCOSUR, en mayo de 2010 en Madrid, sino que prefirió negociar un acuerdo con Turquía y con Irán, puso de relieve que Brasil tiene otras prioridades; en Europa, concentra sus relaciones en Portugal y Alemania.

Mucho más estrechas son las relaciones de EEUU y España con México. En cuanto a EEUU, México es su principal socio económico en América Latina y el principal país de origen de los inmigrantes latinoamericanos. Por las interdependencias económicas, migratorias y fronterizas, el futuro de ambos países está intrínsecamente ligado. Sin embargo, EEUU no ha definido una asociación estratégica con su vecino del sur como algunos reclaman²⁶ y las relaciones están poco estructuradas: aparte de los Secretariados del NAFTA, se desarrollan en el seno de una Comisión binacional y esporádicas Cumbres de los “líderes norteamericanos”. Asimismo, desde 1994, ni la demanda mexicana de regular la inmigración mediante un acuerdo bilateral ni la de crear un fondo de desarrollo han obtenido una respuesta en Washington.

España ha definido una verdadera alianza estratégica con México. Teniendo en cuenta los estrechos vínculos culturales, políticos y económicos entre ambos países, no fue una casualidad que la primera Cumbre Iberoamericana en 1991 se celebrase en México, que ha sido desde entonces el principal aliado de España en América Latina²⁷. En 2007, ambos países consolidaron sus relaciones mediante una alianza estratégica. Siguiendo el ejemplo de España, México también es el socio privilegiado de la UE en América Latina. Aparte de las Cumbres bilaterales, fue el primer país en firmar un acuerdo de libre comercio con la UE. Durante mucho

tiempo, la UE trató a Brasil como un país más del MERCOSUR. Con la celebración de Cumbres desde 2007, la UE busca equilibrar la posición global de Brasil con la de otras potencias emergentes. Un año después, México consiguió el mismo estatus de socio estratégico.

La posición especial de Brasil y México en las políticas de España, la UE y EEUU refleja la fuerte impronta de las relaciones bilaterales en la cooperación transatlántica. Asimismo, señala la posición privilegiada que, por razones histórico-culturales y el peso de España y EEUU, tiene México en comparación con Brasil. Ello también ayuda a explicar por qué México ha elegido la opción del *bandwagoning*, mientras que Brasil se distanció de EEUU y España/UE creando alianzas alternativas (BRIC, IBSA, o UNASUR). El ascenso regional y global de Brasil contrasta con el relativo descenso internacional de EEUU y la UE. En segundo plano se sitúan otras dos potencias en declive: España como segundo socio externo de América Latina, y México como tradicional potencia regional e histórica portavoz del tercermundismo.

IV. El cuarteto estratégico y un espacio transibeuroatlántico

Este balance de los foros político-institucionales entre Europa y las Américas señala una crisis del multilateralismo de los distintos formatos que coexisten desde la Guerra Fría.

Al comparar estos espacios, cabe resaltar las diferentes prioridades de cooperación entre los actores. La principal función del sistema latinoamericano e iberoamericano es balancear la influencia de EEUU en las Américas, mientras que el eje transatlántico cumple sobre todo la función de crear agendas internacionales. Identidad (cultural) e institucionalidad son los factores claves en el sistema interamericano mientras que la función del sistema euro-latinoamericano queda relegada a la identidad (de valores y principios).

Al ser una región que está ganando identidad propia, el sistema más dinámico es el latinoamericano y el más débil el euro-latinoamericano. El sistema interamericano gira en torno a EEUU y su declive se debe a la menor presencia de Washington. Sin el lastre hegemónico, la Comunidad Iberoamericana está anclada en la percepción de pertenencia de España y la extensión de su proyección exterior a América Latina que, sin embargo, no comparte las mismas señas identitarias. El eje transatlántico es el más fuerte en términos de poder, pero comparado con los años noventa, se presenta como una construcción débil en términos institucionales y coordinación de agendas.

El desgaste de los esquemas europeo-americanos refleja la crisis del multilateralismo a partir del fracaso de la reforma de la ONU y de la ronda de Doha de la OMC. Los sistemas de cooperación multilateral entre

Europa y las Américas han surgido en los años noventa, en un contexto muy proclive al multilateralismo y al regionalismo del modelo europeo. Hoy, el multilateralismo tradicional u oficial en el seno de la ONU, la OMC y otras organizaciones internacionales contrasta con los foros *ad-hoc* y alianzas informales, como los grupos BRIC e IBSA o la CEALC en América Latina. Su coexistencia marca una división entre una Sudamérica liderada por Brasil, que abraza el nuevo multilateralismo, y EEUU y la UE que defienden el viejo multilateralismo.

Probablemente, Europa y las Américas nunca conformarán un sólo espacio geopolítico. La principal dificultad radica en las diferencias de formato entre un país (EEUU), una región (América Latina) y un espacio semi-supranacional (la UE)²⁸. Por ello, el bilateralismo sigue siendo la principal impronta en las relaciones triangulares. Desde esta perspectiva, tendría sentido iniciar un diálogo entre el “cuarteto estratégico” entre Brasil y México, por un lado, y EEUU y España, por el otro. Debido a las interdependencias económicas, políticas y migratorias, el futuro de estos cuatro países está estrechamente ligado. Una mayor cooperación del cuarteto sería decisivo y necesario para estabilizar América Latina y resolver los tres grandes problemas de la región: el desarrollo sostenible, la estabilidad institucional y la seguridad ciudadana.

Aparte de acercar agendas bilaterales, un mínimo de coordinación entre los cinco siste-

mas multilaterales contribuiría a fortalecer sus funciones: crear identidad (preservar el bagaje cultural común), definir agendas (avanzar en temas de interés común como el narcotráfico y la cohesión social), balancear (la creciente influencia de Asia y China), y crear instituciones (coordinar las cumbres). Tanto en un mundo multipolar como bipolar un espacio “transibeuroamericano” fortalecería la presencia global de América Latina, EEUU y la UE. Aún así, ninguna de las partes parece demasiado interesada en construirlo, y es muy probable que los cinco esquemas sigan compitiendo entre sí. A largo plazo, este dilema se resolverá en la medida en que los sistemas que no sirven se fusionarán, serán irrelevantes o desaparecerán.

Notas

- ¹ Susanne Gratius y José Antonio Sanahuja (2010): "Europa y América Latina: entre el olvido y la renovación", en: *Política Exterior*, julio de 2010, pp. 122-136.
- ² Richard Youngs (2010): *Europe's Decline and Fall: The Struggle Against Global Irrelevance*, Profile Books, Londres.
- ³ Moisés Naím, (2007): "El continente perdido", en: *Foreign Policy en español*, diciembre-enero de 2007, Madrid.
- ⁴ Martin Jacques, (2009): *When China Rules the World: the end of the Western World and the birth of a new global order*. Penguin.
- ⁵ Wolf Grabendorff y Riordan Roett (1985): *Latin America, Western Europe and the U.S: Reevaluating the Atlantic Triangle*. Praeger Publishers, Nueva York.
- ⁶ Véase Andrés Serbín (2010): "De despertares y anarquías: de la concertación regional", en: *Foreign Affairs Latinoamérica*, 10:3, México D.F., pp. 6-11.
- ⁷ Véase Heiner Hänggi, Ralf Roloff, Jürgen Rüländ (eds.) (2006): *Interregionalism and International Relations*, Routledge.
- ⁸ Stephan Martens (2005): "Die Zukunft der transatlantischen Beziehungen", in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, nº 38-39, Berlín.
- ⁹ Daniel Hamilton and Nikolas Foster (2010): "The Obama Administration and Europe", en: Álvaro Vasconcelos and Marcin Zaborowski (eds.), *The Obama Moment: European and American perspectives*, European Institute for Security Studies (EUISS), París, pp. 39-57.
- ¹⁰ Bruce Johns (2010): "The coming clash? Europe and US multilateralism under Obama", en: Álvaro Vasconcelos y Marcin Zaborowski (eds.), *The Obama Moment: European and American perspectives*, European Institute for Security Studies (EUISS), París, pp. 63-77.
- ¹¹ Francisco Rojas Aravena (2010): "La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños", en: *Foreign Affairs Latinoamérica* 10:3, México D.F., pp. 24-32.
- ¹² Susanne Gratius (2009): *Reflexiones sobre izquierda y populismo en América Latina*, Colección de Estudios Internacionales 6, CEINIK, Universidad del País Vasco, Bilbao.
- ¹³ Véase Richard Feinberg: "La exclusión no es la respuesta", en: *Foreign Affairs Latinoamérica*, 10:3, México D.F., pp. 12-17.
- ¹⁴ Thomas Legler: "Gobernanza regional: El vínculo multilateral", en: *Foreign Affairs Latinoamérica* 10:3, México D.F., pp. 18-23.
- ¹⁵ Andrés Serbín: "De despertares y anarquías: De la concertación regional", en: *Foreign Affairs Latinoamérica* 10:3, México D.F., pp. 6-11.
- ¹⁶ J.F. Hornbeck: "U.S. Latin American Trade: Recent Trends and Policy Issues". Congressional Research Service, Washington, 25 Junio 2010.
- ¹⁷ Andrés Serbín: 2010, op. cit., pp. 7.
- ¹⁸ CEPAL, La República Popular China y América Latina y el Caribe: hacia una relación estratégica, Santiago de Chile 2010.
- ¹⁹ Gratius y Sanahuja, op.cit., 2010.
- ²⁰ Celestino del Arenal (2005): *Las Cumbres Iberoamericanas, 1991-2005: logros y desafíos*, Fundación Carolina, Siglo XXI, Madrid.
- ²¹ Susanne Gratius: "Por qué España no tiene una política para América Latina?" *Policy Brief FRIDE*, Madrid, enero de 2010.
- ²² Richard Feinberg (2010): op. cit., pp. 16/17.
- ²³ Marcel Fortuna Biato: "La política exterior de Brasil: ¿integrar o despegar?", en: *Política Exterior* 131, Madrid, septiembre-octubre 2009.
- ²⁴ Véase Juan Pablo Soriano (2009): *Brasil en la política exterior de México: la búsqueda de una relación más dinámica*. ARI 94, Real Instituto Elcano, Madrid.
- ²⁵ Shannon O`Neil: "Brazil as an Emerging Power: The View from the United States". *Policy Briefing* 16, South African Institute for International Affairs (SAIIA), Febrero 2010.
- ²⁶ Véase, entre otros, Woodrow Wilson Center, Mexico Institute, *The United States and Mexico:*

Towards a Strategic Partnership? A Report of four Working Groups on U.S.-Mexico Relations. Woodrow Wilson Center, Washington DC 2009.

²⁷ Susanne Gratius (2010): “¿Por qué España....?”, op.cit.

²⁸ Björn Hettne: “EU Foreign Policy: The Interregional Model”, en: Fredrik Söderbaum y Patrick Stalgren, *The European Union and the Global South*, Lynne Rienner, Boulder, 2010, pp. 15-43.

Cynthia J. Arnson

Programa de América Latina del Centro Internacional
para Académicos Woodrow Wilson

La administración Obama y América Latina: la reconfiguración angustiada

Resumen:

La política de Estados Unidos hacia América Latina bajo la administración Obama ha sido resultado de las políticas domésticas prioritarias para Estados Unidos y de consideraciones de partido al interactuar con las nuevas realidades en América Latina. La significativa pérdida del partido demócrata en las elecciones parciales celebradas el 2 de noviembre de 2010 han profundizado aún más el rencor partidista en el que ha estado envuelto Washington durante los últimos años. La administración Obama ha heredado dos guerras y un sistema financiero cuasi-colapsado de la anterior administración. Cuenta con poco espacio para maniobrar, de modo que no quiere ni hablar de gastar capital político fungible en costosas luchas internas que involucran al hemisferio occidental. Respecto al hecho de que América Latina esté diversificando sus socios exteriores, Estados Unidos no cuenta con el poder de oponerse a la entrada de estos nuevos socios políticos, económicos y militares. Pero, reconociendo la estabilidad regional y las prósperas democracias como éxitos más que como amenazas, expone una nueva visión de las relaciones del hemisferio. El compromiso de la administración Obama por el multilateralismo y en el caso de México por compartir responsabilidades respecto a la violencia generada por el crimen organizado, son cambios significativos que sirven como base para la creación de un compromiso diplomático más creativo y vigoroso.

Palabras clave:

Administración Obama, Barack Obama, Arturo Valenzuela, Brasil, Centroamérica, Venezuela, Haití, China, Irán, Estados Unidos, crisis económica, Iniciativa Mérida, reducción de la demanda

Abstract:

U.S. policy toward Latin America under the Obama Administration has been a product of domestic U.S. priorities and partisan considerations as they interact with changed realities in Latin America. The significant losses for the Democratic Party in the November 2, 2010, mid-term elections are likely to deepen the partisan rancor that has enveloped Washington in recent years. The Obama administration inherited two wars and the near-collapse of the U.S. financial system from the previous administration. It has little room to maneuver, let alone expendable political capital for costly domestic battles involving the Western hemisphere. As Latin American countries diversify their foreign partners, U.S. power to contest the entry of new political, economic, and military actors is limited. But recognizing the region's stable, prosperous democracies as successes rather than threats sets forth a new vision of hemispheric relations. The Obama administration's commitment to multilateralism and, in the Mexican case, to shared responsibility for the violence by organized crime, are significant shifts that serve as a basis for more vigorous and creative diplomatic engagement.

Key words:

Obama Administration, Barack Obama, Arturo Valenzuela, Brazil, Central America, Venezuela, Haití, China, Iran, U.S., economic crisis, Mérida Initiative, demand reduction

Cynthia J. Amson¹

Programa de América Latina del Centro Internacional
para Académicos Woodrow Wilson

La administración Obama y América Latina: la reconfiguración angustiada

El 2 de noviembre de 2010 el hosco y preocupado electorado estadounidense castigó al presidente Barack Obama dejando a 67 representantes demócratas de la Cámara de Representantes y del Senado sin cargo –el mayor número desde 1938– y devolviendo la Cámara de Representantes al control republicano.

Una débil recuperación económica, una persistente y alta tasa de desempleo, y elevados gastos estatales y déficit avivaron un contragolpe contra las políticas de Obama y, en general, contra el rol intervencionista del Gobierno.

Los efectos más inmediatos de este reajuste partidario en la Cámara fue colocar la presidencia del Comité en manos de los republicanos. Los conservadores de Florida asumieron la presidencia del Comité de Relaciones Exteriores de la Cámara de Representantes y su subcomité para el hemisferio occidental, y las preocupaciones republicanas –Cuba, Venezuela y el creciente rol

de Irán en la región– posiblemente dominarán la agenda del Congreso estadounidense. El ascenso del insurgente “Tea Party”, que se ha comprometido a ser un ataque frontal a la presidencia de Obama, va a aumentar el rencor partidista que ha envuelto a Washington en los últimos años y va a disminuir los resquicios de esperanza para una reconfiguración de las relaciones entre Estados Unidos y América Latina.

Desde que Obama tomó posesión de su cargo, en enero de 2009, su política respecto a América Latina ha estado condicionada por dos contextos críticos.

El primero de ellos surgió con el 11 de septiembre y sus efectos transformadores sobre la política exterior de Estados Unidos. Después de los ataques terroristas en Nueva York y Washington, el ejercicio de poder de Estados Unidos en el mundo dejó de reflejarse en instituciones y normativas internacionales, que

sirvieron para que las acciones de Estados Unidos fueran menos amenazadoras para otros países del mundo (Litwak, 2007; Iken berry, 2000). Cuando el presidente George Bush abandonó su cargo, el nivel de desaprobación en Estados Unidos se situó en la tasa más elevada en la historia de las encuestas de Gallup; empatando con el presidente de Venezuela Hugo Chávez y con Alan García, presidente de Perú en el segundo puesto de los presidentes con menos apoyo de América Latina, sólo por detrás de Fidel Castro en Cuba (Newport, 2008; Latinobarómetro, 2007). Por eso, cuando Obama asistió a la Cumbre de las Américas en Puerto España, Trinidad y Tobago, en abril de 2009 no pudo haber sido recibido más calurosamente. Su petición para “una colaboración del siglo XXI, libre de las posturas del pasado” elevó las expectativas de poder llevar a cabo un cambio cualitativo en las relaciones entre Estados Unidos y la región (Obama, 2009).

El segundo momento político surgió de la crisis financiera estadounidense de septiembre de 2008, que generó grandes estragos en Estados Unidos y otras partes del mundo y, en el caso de América Latina, especialmente a aquellos países que estaban más profundamente vinculados en lo económico con Estados Unidos: México, Centroamérica y el Caribe. El coste que tuvieron que asumir los contribuyentes para impedir el desplome de Wall Street, unido a la reforma de la sanidad –el logro de Obama– y los paquetes de importan-

tes medidas de estímulos para contribuir a activar la economía doméstica sumaron cientos de miles de millones de dólares al presupuesto federal. A esto hay que añadirle el coste de dos guerras en el extranjero y los efectos duraderos de dos reducciones fiscales promulgadas durante las últimas décadas y que expiran antes del final de 2010.

Como resultado, en 2010, el déficit fiscal de Estados Unidos alcanzó los sorprendentes 3,1 billones de dólares, equivalentes al 9,1% del PIB. Según la Oficina de Presupuesto del Congreso de Estados Unidos, desde 1945 el déficit de Estados Unidos nunca había sido tan elevado en relación al tamaño de la economía. Mientras, el crecimiento económico estadounidense sólo alcanzó un anémico 2% a finales de 2010, y la tasa de desempleo oscilaba entre el 9 y 10%. En septiembre de 2010, la pobreza en Estados Unidos era mayor que en cualquier otro año desde que el gobierno empezara a elaborar estas estadísticas: el 14% de los estadounidenses son pobres, el mismo índice que en Chile (U.S. Department of Commerce, 2010; U.S. Bureau of Labor Statistics, 2010; Economist Intelligence Unit, 2010; Morillo, 2010).

Todo este desorden macroeconómico, claro está, contrasta claramente con lo que estaba sucediendo en la región (Domínguez y Fernández de Castro, 2010). Estimulados por los altos precios que países como China, entre otros, estaban pagando por productos energéticos, agrícolas o de materias primas,

las economías latinoamericanas, crecieron de media entre un 5% y 6% entre 2004 y 2008 –según datos del Banco Mundial– doblando la tasa de Estados Unidos durante el mismo espacio de tiempo, generando una brecha que sólo ha aumentado desde el comienzo de la recesión. Así, las economías de América del Sur resistieron la sacudida económica global proveniente de Wall Street, adoptaron políticas anticíclicas y volvieron a niveles de crecimiento elevados (Kacef, 2010). Mientras, los programas sociales sacaron a decenas de millones de personas de la pobreza y, en menor medida, redujeron la inequidad (Lustig, 2009).

Cuando Obama tomó posesión del cargo, China había reemplazado a Estados Unidos como mayor socio comercial de Brasil y Chile, seguidos de Perú en 2010 (CEPAL, 2010; Aráoz y Giampietri, 2010). La pregunta que se planteaba la política estadounidense entonces no era sólo cómo adaptarse a estos cambios sino también cómo relacionarse con líderes que han ampliado considerablemente sus socios políticos y comerciales mientras que la administración Bush llevaba a cabo la guerra contra el terrorismo.

Una parte de la respuesta, al menos en Foggy Bottom², era la de “ir con la corriente”. La secretaria de Estado, Hillary Clinton, visitó diecisiete países de América Latina durante sus primeros dieciocho meses en el cargo, más que cualquiera de los diez últimos secretarios de Estado (Kessler, 2010). Durante el segundo

año de mandato de Obama, con Arturo Valenzuela finalmente ocupando el cargo de secretario adjunto de Estado para el Hemisferio Occidental³, los funcionarios estadounidenses adoptaron una nueva visión sobre las relaciones hemisféricas, dejando a un lado a la visión maniquea del mundo que divide entre amigos y enemigos (recordemos, por ejemplo, la Guerra Fría y posteriormente a la administración Bush con su “eje del mal”). En la nueva visión, los países con democracias prósperas y economías sostenibles lograron éxitos significativos como para ser bien recibidos en vez de ser considerados amenazas para los intereses de Estados Unidos. En la región andina, la administración se esforzó por desglosar la izquierda bolivariana, tendiendo la mano al presidente de Ecuador, Rafael Correa y trabajando para reestablecer relaciones con el presidente boliviano Evo Morales (quien expulsó al embajador estadounidense y al Departamento Estadounidense Antidrogas –DEA– del país en 2008 y echó a la Agencia Internacional de Desarrollo de Estados Unidos de la región con mayor productividad de droga).

La administración continuó con una política –iniciada por Tom Shannon, secretario de Estado adjunto durante los últimos dos años de la administración Bush– de evitar la confrontación con el presidente Hugo Chávez. Los conservadores estadounidenses criticaron a la administración Obama por no oponerse en mayor medida contra los ataques a la demo-

cracia llevados a cabo por Chávez en Venezuela, además de criticar la aparente indiferencia con la que se tratan las cada vez más sólidas relaciones de Venezuela con Irán. La lógica de la política estadounidense residía en privar a Chávez de oportunidades para culpar de los crecientes problemas internos del país a Estados Unidos. De hecho, en medio de una creciente crisis económica y de seguridad pública en Venezuela, la administración Obama hizo todo lo posible por mantener una postura neutral durante las elecciones parlamentarias en Venezuela en septiembre de 2010. El 27 de septiembre de 2010, por ejemplo, un portavoz del Departamento de Estado, suavemente apuntó que “todos los venezolanos ahora pueden profundizar en su diálogo y demostrar su respeto hacia la diversidad de opiniones que es imprescindible en una democracia” (Toothaker, 2010). Y como consecuencia de la firma del acuerdo histórico entre Rusia y Venezuela para construir la primera planta nuclear en Venezuela, el propio Obama defendió el derecho de Venezuela de generar energía nuclear con fines pacíficos. En una afirmación increíblemente conciliadora, Obama reconoció “el derecho de desarrollar de forma pacífica energía nuclear” por parte de Venezuela (Agence France Presse, 2010). Por su parte, Chávez mostró poco interés por aprovechar una reducción de las tensiones, rechazando al diplomático afroamericano Larry Palmer como embajador de Estados Unidos en

Venezuela como protesta a las críticas emitidas por Palmer acerca del “chavismo” durante su sesión de confirmación en el Senado. Mientras tanto, y según el Departamento de Energía estadounidense, más del 60% de las exportaciones de petróleo de Venezuela siguen destinadas a Estados Unidos (representando el 12% de las importaciones estadounidenses de petróleo), generando una singular forma de interdependencia económica en claro contraste con la distancia en las relaciones políticas.

Donde se puede ver un cambio más evidente en el discurso político y, en menor medida en la práctica, es en las relaciones entre Estados Unidos y México, marcando la creciente –y comprensible– tendencia de la política estadounidense de dar prioridad al Norte de América sobre el Sur. Funcionarios de alto nivel de Estados Unidos han adoptado una responsabilidad compartida para la escalada de narcotráfico y violencia en la que está sumido México como uno de los principios de las relaciones bilaterales. La secretaria de Estado Hillary Clinton marcó la pauta durante su viaje a México en marzo de 2009 al admitir que “nuestra insaciable demanda de drogas ilegales alimenta el tráfico de drogas, nuestra incapacidad de impedir que las armas sean ilegalmente llevadas de contrabando más allá de nuestras fronteras para armar a estos criminales que causan la muerte a policías, de militares y de civiles” (Sheridan, 2009). En abril de 2009, en uno de sus primeros viajes al extran-

jero como presidente, Obama elogió a México por asumir la violencia provocada por los cárteles afirmando que la responsabilidad no es de México únicamente. En una rueda de prensa conjunta con el presidente mexicano Felipe Calderón, Obama reconoció que “la demanda para estas drogas en Estados Unidos es lo que está ayudando a los cárteles a mantener sus negocios” (The White House, 2009).

Estas palabras representan la cruda realidad: se calcula que el consumo por parte de Estados Unidos de cocaína, heroína, marihuana y metanfetaminas sobrepasa los 60.000 millones de dólares anuales y entre 18.000 y 39.000 millones de dólares fluyen hacia el Sur en forma de contrabando de grandes sumas de dinero y armas de gran calibre para los cárteles (Selee, Shirk, y Olson, 2010). Según cifras del Gobierno estadounidense de las 75.000 armas de fuego incautadas por el gobierno de México en los últimos tres años, alrededor del 80%, 60.000 del total, provenían de Estados Unidos (Goodman y Marizco, 2010).

Discursos aparte, mover la nave del Estado ha sido un proceso lento y gradual. Una lista cada vez más amplia de agencias estadounidenses –la Oficina de Bebidas Alcohólicas, Tabaco, Armas de Fuego y Explosivos, (ATFE) el Departamento de Justicia, la Aduana, la Seguridad Nacional– han intensificado su cooperación estratégica con sus equivalentes mexicanos en cuestiones que van desde el

intercambio de información hasta la normativa bancaria. A raíz de la Iniciativa de Mérida puesta en marcha en 2007 por el presidente Bush y el presidente Calderón, el Congreso autorizó el gasto de cerca de 1.4 miles de millones de dólares en armas, aviones y capacitación (aunque a mediados de 2010 sólo un pequeño porcentaje de la ayuda ha sido entregada). Durante el segundo año de mandato de Obama y, empujado por el embajador estadounidense en México, Carlos Pascual, la cooperación estadounidense en materia de seguridad con México cambió, restando importancia a la transferencia de armas y equipos pesados al ejército mexicano y centrándose en tareas a largo plazo como son el fortalecimiento de los servicios, incluyendo el sistema judicial, los fiscales y la policía (Selee, Wilson, y Putnam, 2010). La cooperación entre actores federales, estatales y locales a ambos lados de la frontera aumentó en cuestiones tanto locales como nacionales, prestando especial atención a la modernización de las infraestructuras transfronterizas y ayudando a las comunidades fronterizas. Mientras, Gil Kerlikowske, director de la Oficina de la Casa Blanca de Política Nacional para el Control de las Drogas, realizó modestos pero, no obstante, significativos cambios en el presupuesto destinado a la lucha contra el narcotráfico, aumentando el gasto en la prevención y el tratamiento por consumo de drogas en más del 17% en 2010 y conside-

rando el consumo nacional de drogas tanto como un problema tanto de salud pública como policial (*Executive Office of the President, 2010; The White House blog, 2010; Washington Office on Latin America, 2010*).

A pesar del cambio de énfasis, México demuestra mejor que cualquier otro país de América Latina cómo las consideraciones de política interna de Estados Unidos triunfan sobre la política exterior de tal manera que socavan las esperanzas de que haya un cambio de rumbo. Dejando a un lado las promesas de Obama y Clinton, en septiembre de 2009 la Oficina de Bebidas Alcohólicas, Tabaco, Armas de Fuego y Explosivos (AFTE) sólo ha revocado las licencias de once tiendas de armas de fuego a lo largo de la frontera de 2000 millas que comparte Estados Unidos con México (*Goodman y Marizco, 2010*). Y, mostrando respeto a los grupos de interés a favor de las armas y la reñida carrera de los senadores por su reelección en el oeste de Estados Unidos, Obama no ha restituido la prohibición contra las armas de asalto existente desde hace diez años y que venció en 2004⁴ (*Charles, 2010, Tapper y Sunlen, 2009*). La administración se opuso de manera previsible a la iniciativa ciudadana en California, conocida como Proposición 19, para la legalización del consumo de marihuana en el estado (la iniciativa fue derrotada por un 44% frente al 56%). Mientras que la contradicción por parte de la Proposición 19 con la Ley federal era obvia,

la administración dejó escapar la oportunidad de generar un debate más amplio sobre la reducción de la demanda estadounidense y estrategias anti-droga, tal y como se estaba reclamando por muchos en el Congreso.

El comercio y la inmigración –la cuestión “interdoméstica” por excelencia para América del Norte– también sufrió reveses en un momento de gran recesión en la economía estadounidense (*Lowenthal, 2010*). Poderosos gremios con fuertes lazos con el Partido Demócrata persuadieron a los legisladores para mantener la prohibición a la entrada de camiones mexicanos a Estados Unidos, exigiendo que en su lugar los productos mexicanos fueran cargados a camiones estadounidenses una vez hayan cruzado la frontera. La disputa por los camiones –una violación del TLCAN que continúa propagándose– llevó al Gobierno mexicano a imponer aranceles compensatorios en algunos productos estadounidenses que se exportaban a México, apuntando especialmente a aquellos estados en los que sus representantes electos habían apoyado la prohibición. La reforma migratoria también se ha languidecido a pesar de que el propio presidente haya admitido que el sistema estadounidense de inmigración esté “averiado” (*The White House, 2009*). Cuando el sentimiento anti-inmigrante obtuvo respaldo en plena recesión, la Casa Blanca no gastó capital político en una reforma de la Ley de Inmigración. En cambio, apoyó la aprobación del “Dream Act” (*Ley de Sueños*), que hubiera

abierto a los hijos de migrantes no-documentados un camino a la ciudadanía; esta iniciativa fue rechazada por el Congreso al terminar la sesión de ‘pato cojo’ después de las elecciones de noviembre. Estados individuales –muy notorio fue el caso de Arizona– llenaron el vacío, aprobando una Ley restrictiva, y podría decirse que racista, que permitía a los agentes del orden a detener individuos basándose en “sospechas razonables” de que eran extranjeros indocumentados. La Ley fue una invitación para maltratar a los hispanos y fue recurrida ante los tribunales por el Gobierno Federal, una situación jurídica de alegalidad en la que aún continúa.

Más allá de México, las antiguas pautas de interacción con América Latina evolucionan muy lentamente. Dejando de lado las promesas de multilateralismo, el gobierno de Estados Unidos no ha vacilado en “hacerlo solo” cuando las percepciones de intereses nacionales difieren de las del hemisferio. Esto fue especialmente cierto durante el primer año de Obama (y, como los funcionarios del Departamento de Estado se apresuraron en señalar, antes de la confirmación de Valenzuela como secretario de Estado adjunto). Estados Unidos rompió con los principales aliados del hemisferio al reconocer las elecciones presidenciales de noviembre de 2009 organizadas por el régimen que había dado el golpe de Estado en Honduras; la división en el hemisferio respecto a la legitimidad de esas elecciones y la readmisión de Honduras en la

Organización de Estados Americanos continúa hasta el día de hoy.

Anteriormente en ese mismo año, la administración hizo una “chapuza” con una bomba de relojería que les entregó la administración Bush; se trataba de las negociaciones secretas con el Gobierno de Colombia sobre la ampliación de acceso por parte Estados Unidos a siete bases militares. Cuando las noticias de las negociaciones fueron filtradas a los medios colombianos (los funcionarios estadounidenses alegan que la filtración fue por parte del Gobierno de Colombia), los datos desataron un escándalo diplomático a lo largo de toda la región que aisló tanto a Colombia como a Estados Unidos⁵.

Desde entonces, sin embargo, la administración Obama ha tratado de redefinir las relaciones con Colombia. A diferencia del ritmo frenético de su predecesor, el presidente Álvaro Uribe, el presidente Juan Manuel Santos no visitó Washington ni una sola vez durante sus primeros en el cargo; así, en octubre de 2010 una delegación estadounidense de alto nivel, encabezada por el vicesecretario de Estado James Steinberg viajó a Bogotá, poniendo de relieve una asociación estratégica en materia de derechos humanos y gobernanza democrática, cooperación energética e innovación científica (U.S. Department of State, 2010). El contraste con la ofensiva antiterrorista y antinarcótics de años anteriores no podía ser mayor.

A la larga, la política de Estados Unidos hacia América Latina va a ser un producto de prioridades nacionales de Estados Unidos y de las consideraciones del partido a medida que interactúen con las nuevas realidades de América Latina. Hay pocos datos que permiten pensar –y muchos que niegan– que Estados Unidos le es indiferente a América Latina o que ya no considera al hemisferio una prioridad en términos diplomáticos o económicos. La burocracia permanente de Washington, por no hablar de las embajadas sobre el terreno, interactúa diariamente con sus homólogos en la región; ocultas tras grandes declaraciones de principios o iniciativas, las inversiones extranjeras directas de los Estados Unidos en América continúan eclipsando las de los otros países o regiones, suponiendo el 37% del total de la Inversión Extranjera Directa (IED) en América Latina y el Caribe entre 1998 y 2008 (CEPAL, 2009:29). Y hasta en tiempos de gran recesión, la ayuda por parte de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional destinada a América Central realmente ha aumentado, al igual que el compromiso de seguir con la creación de microempresas, una práctica demostrada de desarrollo (USAID, 2010). Incluso frente a los absurdos obstáculos interpuestos por miembros del Senado estadounidense, Estados Unidos siguió siendo –y por un margen abrumador– el mayor donante para la reconstrucción de Haití después del terremoto. Lo que no tenía sentido, sin

embargo, fue la práctica, común en todas la administraciones, de encontrar grandes temas (“pilares” en palabras de Valenzuela) sobre los que se fundamentaría la política⁶. No sólo el análisis por parte de Estados Unidos sobre los propios resultados de muchos de estos asuntos es que fueron pésimos en áreas como la reducción de la pobreza e inequidad, cambio climático y energías alternativas, sino que los países latinoamericanos y las instituciones internacionales tenían mucho más que enseñarle a Estados Unidos que viceversa. Con excepción de la Iniciativa de Mérida, y los programas de cooperación en seguridad recientemente puestos en marcha con Centroamérica y el Caribe, los recursos financieros de Estados Unidos son demasiado limitados para contribuir de forma significativa a esta amplia agenda (Naím, 2010).

La diversidad de la región contradice la idea de que pudiera existir una política de talla única por parte de Estados Unidos para la región. México, Centroamérica y el Caribe están profundamente vinculados a su vecino del norte en materia de comercio económico (especialmente en las remesas), y en términos de población, y cada vez más en términos de tráfico de drogas; Brasil, con el 40% del PIB total de la región, domina entre los países con democracias instauradas; y las naciones de los Andes se alinean desde el centro-derecha en Colombia hasta diferentes izquierdas o regímenes populistas autoritarios. El reconoci-

miento de esta diversidad, y la necesidad de una diplomacia con matices para afrontar la es un claro avance respecto a décadas anteriores.

Al mismo tiempo, los niveles de crecimiento y desarrollo en la región durante los últimos diez años han creado nuevas oportunidades para la proyección y ejercicio de “poder blando” en los países latinoamericanos. El poder de Estados Unidos de oponerse a la entrada de nuevos actores –Rusia, Irán, China, Siria– está realmente limitado, ya que América Latina ha diversificado sus socios políticos y de comercio exterior. En este entorno los intereses latinoamericanos y estadounidenses van a colisionar inevitablemente en algunas ocasiones, tal y como sucedió cuando el presidente de Brasil, Lula, trató de negociar un acuerdo con Irán acerca de sus ambiciones nucleares, en oposición a la postura de Estados Unidos y de las principales potencias del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (Sweig, 2010). Pero la pérdida de control por parte de Estados Unidos no significa necesariamente la pérdida de influencia; aquí es donde la promesa de la administración Obama de multilateralismo representa no sólo una admisión tácita de una influencia disminuida sino también una invitación a realizar una diplomacia más energética y creativa.

Finalmente, el mal funcionamiento y la polarización del sistema político estadounidense sirven para reducir la coherencia política, en la misma medida que los múltiples

desafíos económicos y de seguridad nacional, tanto en el ámbito doméstico como en el exterior, ejercen un efecto negativo sobre las grandes iniciativas políticas para la región. Las posturas enfrentadas en materia de política exterior de las ramas ejecutiva y legislativa fueron calificadas por un académico como una “invitación al enfrentamiento” (Corwin, 1984), que ha degenerado en el tipo de partidismo duro y de mezquindad que crea un punto muerto absoluto. Para finales del año fiscal de 2010, por ejemplo, el Congreso no ha aprobado ninguno de los doce proyectos financieros pendientes. La ayuda a la población desesperada de Haití fue demorada por un senador, el republicano Tom Coburn –conocido coloquialmente como “Dr. No”– quien se opuso al gasto de 5 millones para crear una oficina de coordinación en Haití encargada de supervisar la ayuda post terremoto. En vísperas de las elecciones en noviembre de 2010, la senadora republicana moderada Susan Collins, de Maine, lamentó que “en los tiempos modernos no he visto un nivel de división tan encarnizado y un partidismo tan atronador como el que hay ahora en el Senado” (Collins, 2010).

El intento de asesinato perpetrado contra la congresista Gabrielle Giffords (Partido Demócrata-Arizona) en enero de 2011 que dejó seis muertos, entre ellos una menor de nueve años, tuvo el efecto inmediato de suavizar la incendiaria retórica política, mientras que una nación horrorizada contemplaba las

consecuencias de un tipo de discurso divisorio. Queda por ver si este civismo, nuevamente encontrado, permanecerá.

La administración Obama heredó dos guerras y un sistema financiero estadounidense al borde del colapso de la anterior administración. Ha tenido poco espacio para maniobrar, mucho menos capital político fungible para caras batallas nacionales que implican al hemisferio occidental. Sin embargo, ya se dieron algunos atisbos de cambio a principios de 2011. La administración, criticada por permitir que la política hacia Cuba siguiera como rehén de las dinámicas en materia electoral cubano-estadounidenses en Florida y Nueva Jersey, anunció una modesta relajación en cuanto a las restricciones de viajes y envío de dinero a Cuba, ampliando los contactos de “people to people” iniciados durante los años de Clinton y después anulados por Bush. Y, en su discurso anual sobre el Estado de la Unión, Obama anunció que viajaría a Brasil, Chile y El Salvador en marzo de 2011. Queda por ver si con miras a las elecciones presidenciales de 2012 se impulsará la reforma migratoria como prioridad en la agenda política para consolidar el voto hispano. Dejando al margen la decepción, sin embargo, los que se ocupan de las relaciones entre Estados Unidos y América Latina deberían acoger con satisfacción el cambio de tono y las maneras de Estados Unidos. Si estos cambios van a conllevar a una visión diferente del compromiso estratégico de Estados Unidos

con América Latina es una cuestión que a día de hoy no tiene respuesta.

Referencias bibliográficas

- Agence France Presse (2010): "Obama backs Venezuela's right to nuclear energy" October 20.
- Aráoz, Mercedes y Luis Giampietri (2010): "Perú es el principal destino de las inversiones chinas en América Latina", Infolatam, 22 de abril de 2010.
- Charles, Deborah (2010): "Calderon urges U.S. to reinstate assault weapons ban" Reuters, 21 de Mayo.
- Collins, Susan M. (2010): "Congress got nasty. Here's how to fix it" *Washington Post*, 10 de octubre.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *La República Popular de China y América Latina y el Caribe: hacia una relación estratégica*, Santiago, abril de 2010.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Foreign Direct Investment in Latin America and the Caribbean*, 2009, pp. 9-59.
- Corwin, Edward S (1984): *The President, Office and Powers*, (New York, NY: New York, University Press.
- Domínguez, Jorge and Rafael Fernández de Castro, eds., *Contemporary Inter-American Relations* (Routledge: 2010).
- Economist Intelligence Unit, "Bernanke's next move: From our Chief Economist," EIU weekly newsletter, October 28, 2010.
- Executive Office of the President, Office of National Drug Control Policy, "FY 2011 Drug Control Program Highlights," May 2010, <http://www.whitehousedrugpolicy.gov>
- Goodman, Colby and Michel Marizco, "U.S. Firearms Trafficking to Mexico: New Data and Insights Illuminate Key Trends and Challenges," Woodrow Wilson International Center for Scholars, Mexico Institute and University of San Diego Trans-Border Institute, Working Paper Series on U.S.-Mexico Security Cooperation, September 2010, <http://www.wilsoncenter.org/news/docs/U.S.%20Firearms%20Trafficking%20to%20Mexico-%20Goodman%20Final.pdf>
- Ikenberry, John, *After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order after Major Wars* (Princeton, NJ): Princeton University Press, 2000).
- Kacef, Osvaldo (2010): "América Latina frente a la crisis internacional: Por qué esta vez fue diferente?" *Pensamiento Iberoamericano*, Vol. 6, junio de 2010, pp. 81-102, <http://www.pensamientoiberoamericano.org/sumarios/6/retos-y-oportunidades-ante-la-crisis/>
- Kessler, Glenn, "America and the Americas," *Washington Post*, July 9, 2010, <http://www.washingtonpost.com/wpdyn/content/graphic/2010/07/08/GR2010070806089.html>
- Latinobarómetro 2007, cited in "Latinobarómetro Poll: Latin Americans, Despite, Stereotype, Are Political Moderates, World Public Opinion, <http://www.worldpublicopinion.org/pipa/articles/latinamericara/299.php?nid=&id=&pnt=299&lb=brla>
- Robert Litwak, *Regime Change: U.S. Strategy through the Prism of 9/11* (Washington, D.C. and Baltimore, MD: Woodrow Wilson Center Press and Johns Hopkins University Press, 2007).
- Lowenthal, Abraham F., "Obama and the Americas: Promise, Disappointment, Opportunity," *Foreign Affairs*, Vol. 89, No. 4, Julio-Agosto 2010, pp. 110-124.
- Lustig, Nora, "Desigualdad y pobreza bajo las 'nuevas izquierdas' en América Latina," Woodrow Wilson Center Update on the Americas, No. 5, octubre de 2009, http://www.wilsoncenter.org/topics/pubs/LAP_090716_Lustig%20Bulletin%20ESP.pdf
- Morello, Carol, "Poverty rate at highest level in half-century, data show," *Washington Post*, Septiembre 16, 2010.
- Naím, Moisés, "Mientras Washington Duerme," *El País*, 19 de septiembre de 2010.
- Newport, Frank, "Bush's 69% Job Disapproval Rating Highest in Gallup History," April 22, 2008, <http://www.gallup.com/poll/106741/bushs-69-job-disapproval-rating-highest-gallup-history.aspx>

- Obama, Barack, "Choosing a Better Future in the Americas," Abril 16, 2009.
- Selee, Andrew, David Shirk, and Eric Olson, "Five Myths about Mexico's drug war," *Washington Post*, Junio 9, 2010.
- Selee, Andrew, Christopher Wilson, and Katie Putnam, *The United States and Mexico: More than Neighbors* (Washington, DC: Woodrow Wilson International Center for Scholars Mexico Institute), 2010.
- Sweig, Julia, "A New Global Player: Brazil's Far-Flung Agenda," *Foreign Affairs*, Vol 89, No. 6, Noviembre/Diciembre 2010, 173-184.
- Tapper Jake and Sunlen Miller, "President Obama to Face Opposition from Gun Lobby, Possibly Democrats, to Ratify Treaty on Firearms Trafficking," ABC News, Abril 17, 2009.
- Toothaker, Christopher, "Opposition hopes to rein in Chavez after election," Associated Press, Septiembre 27, 2010.
- U.S. Bureau of Labor Statistics, "Labor Force Statistics from the Current Population Survey," Octubre 21, 2010; <http://data.bls.gov>
- U.S. Department of Commerce, "Statement from U.S. Commerce Secretary Gary Locke on the Advance Estimate of GDP in the Third Quarter of 2010," Press Release, October 29, 2010; <http://www.commerce.gov/news/press-releases/2010/10/29/statement-us-commerce-secretary-gary-locke-advance-estimate-gdp-third>
- U.S. Department of State, "Remarks at High Level Partnership Dialogue With Colombia," James B. Steinberg, Deputy Secretary of State, Bogotá, Colombia, Octubre 25, 2010, <http://www.state.gov/s/d/2010/150028/html>
- Washington Office on Latin America, "Obama's New National Drug Control Strategy: an Overdue Step in the Right Direction, but Still a Long Way to Go," Press Release, Mayo 11, 2010.
- White House, The, Blog, "Launching America's New Approach to the Drug Problem," posted by Gil Kerlikowske, Mayo 11, 2010, <http://www.whitehouse.gov/blog/2010/05/10/launching-america-s-new-approach-drug-programs>
- White House, The, Office of the Press Secretary, "Joint Press Conference with President Barack Obama and President Felipe Calderón of Mexico, Los Pinos, Mexico City, Mexico, Abril 16, 2009, http://www.whitehouse.gov/the_press_office/JOint-Press-Conference-With-President-Barack-Obama-And-President-Felipe-Calderon-Of-Mexico-4/16/2009/

Notas

- ¹ La autora quiere agradecer a Adam Drolet, becario del Programa Latinoamericano por su incalculable ayuda a la hora de recabar información.
- ² “*Foggy Bottom*” se usa como metónimo del Departamento de Estado de los Estados Unidos, cuyas oficinas centrales están en ese barrio. (Nota del ed.)
- ³ La sesión de confirmación de Valenzuela se realizó en julio de 2009, pero uno de los votos necesarios para su confirmación fue retrasado durante varios meses por el líder del Tea Party, el senador republicano Jim Demint de California del Sur quien se oponía a la política de la administración Obama en Honduras.
- ⁴ La administración alegó que en cambio iba a presionar al Senado para que ratificara la Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Otros Materiales Relacionados, conocido como CIFTA. El CIFTA fue aprobado por la OEA en 1997 y presentado al Congreso el año siguiente por el presidente Bill Clinton.
- ⁵ El Tribunal Constitucional de Colombia dictaminó que el Acuerdo de Cooperación era ilegal, ya que no se presentó al órgano legislativo colombiano. El Gobierno del presidente Juan Manuel Santos no hizo avanzar la cuestión en el Congreso colombiano.
- ⁶ Esos “pilares” incluían: seguridad ciudadana, equidad social, oportunidades económicas y energías limpias. <http://www.state.gov/p/jwha/index.htm>

Jean Grugel y Borja Guijarro

Universidad de Sheffield

Entre las expectativas y las posibilidades: las relaciones económicas Unión Europea-América Latina tras treinta años

Resumen:

Tras treinta años de relaciones económicas entre la UE y América Latina los avances registrados han sido modestos, y la relación económica birregional se ha deteriorado en la última década. El progreso de sucesivas negociaciones no ha logrado cerrar la profunda brecha que existe entre las expectativas que las relaciones UE-ALC han generado y las posibilidades reales que el marco birregional puede ofrecer. Cerrar esta brecha requiere la adopción de una postura realista que asuma la escasa relevancia de las relaciones económicas y que reconozca la dificultad para avanzar más en este ámbito. Ambas regiones deben reforzar aquellos ámbitos de cooperación en los que comparten intereses comunes y convergentes, y que hacen avanzar la relación. De esta manera, el marco birregional puede convertirse en una plataforma para hacer frente a los nuevos desafíos y aprovechar las oportunidades que se abren en un mundo en pleno proceso de transformación.

Palabras clave:

UE, América Latina, relaciones económicas

Abstract:

After thirty years of EU-Latin American economic relations, progresses have been modest. The economic significance of inter-regional relations has decreased in the last decade and successive negotiations have not been able to narrow the gap between high expectations on the one hand

and real achievement, on the other. Closing this gap requires that both sides adopt a realistic perspective, accepting their differences and the difficulties in the way of deeper economic cooperation. Both regions should strengthen those spheres of cooperation where they share common interests and that actually now serve as the primary framework for the inter-regional relationship. Doing so will allow the relationship to become a useful platform from which to face the challenges and opportunities that arise, rather than an eternal source of frustration.

Keywords:

EU, Latin America, economic relations

Entre las expectativas y las posibilidades: las relaciones económicas Unión Europea-América Latina tras treinta años

La Unión Europea (UE) y América Latina y el Caribe (ALC)¹ han mantenido relaciones institucionalizadas desde hace ya treinta años. Sin embargo, y pese a los fuertes lazos culturales y políticos que unen a ambas regiones, las negociaciones birregionales siempre han encallado en el mismo punto: en los aspectos económicos. Estos se han convertido en el nudo gordiano de la relación birregional, y los modestos avances que se han producido en las relaciones económicas han entrañado fuertes críticas sobre su escasa relevancia en comparación con los vínculos económicos que ambas regiones mantienen con otras áreas del mundo. Esto ha llevado al cuestionamiento de la relación en un periodo de creciente globalización económica y donde los acuerdos interregionales se ven con suspicacia frente al desarrollo de las rondas de negociación de la Organización Mundial de Comercio (OMC).

Además, el futuro de la relación presenta una enorme complejidad e incertidumbre. La irrupción en el tablero económico internacional de grandes actores como China o India está conllevando importantes cambios en la división internacional del trabajo, en el comercio global y en los flujos de inversión extranjera directa. Es en este contexto ampliado donde debemos enmarcar las relaciones UE-América Latina, y donde podemos hallar las claves para entender el progreso de las mismas. En un mundo cada vez más interdependiente, se están creando nuevas oportunidades y desafíos que ineludiblemente afectarán a la relación birregional. Hacer frente a este escenario requerirá cerrar la brecha existente entre las expectativas que genera la relación económica, y las posibilidades reales que el marco UE-América Latina puede ofrecer en la práctica.

I. Las relaciones UE-ALC en un mundo en cambio

Tras treinta años de relaciones económicas entre la Unión Europea y América Latina, el balance es poco satisfactorio. Mientras que en términos generales la armonía reina en el ámbito político, la situación en el ámbito económico se caracteriza por la existencia de posturas divergentes amén, de una serie de desencuentros (Sotillo, 2009). Las aspiraciones depositadas en la consecución de un acuerdo comercial entre ambas regiones parecen exageradas a tenor de los bajos niveles de intercambio entre ambas regiones. Además, la actual situación de crisis financiera en Europa no supone un buen momento para las relaciones económicas, registrándose un descenso en los niveles de comercio y en los flujos de inversión. En suma, puede decirse que tras tres décadas de relaciones económicas los resultados son modestos, especialmente si se comparan con las relaciones económicas que ambas regiones mantienen con otras áreas del mundo.

Por otro lado, el contexto en el que se enmarcan estas relaciones está experimentando profundos cambios. América Latina no solamente ha salido más rápido que Europa de la crisis financiera internacional, sino que también ha salido algo más reforzada (Kacef, 2010)². El hecho de que América Latina haya dejado a un lado el Consenso de Washington ha sido clave a este respecto (Grugel y

Riggorizzi, 2009). El renovado papel del Estado en la economía en algunos países latinoamericanos ha sido determinante al estimular el crecimiento y la estabilidad económica. Además, América Latina ha ganado una cierta autonomía económica, merced a la mejor gestión macroeconómica y a la diversificación de sus vínculos comerciales con Europa, China, y otras partes del mundo. Por último, Brasil ha despegado finalmente no sólo como potencia regional, sino como potencia mundial con una auténtica proyección internacional.

Sin embargo, la realidad económica latinoamericana entraña una enorme complejidad difícil de apreciar a simple vista. Hasta 2008, la región experimentó seis años de crecimiento económico consecutivo, debido principalmente al incremento de las exportaciones y a los altos precios de las materias primas exportadas. En este aspecto, la demanda china de recursos naturales para mantener su ritmo de desarrollo, así como los altos precios de las materias primas en los mercados internacionales, contribuyeron de manera importante al crecimiento latinoamericano. Además, América Latina ha ampliado los mercados a los que exporta, convirtiéndose en un “proveedor de productos básicos y materias primas manufacturadas con un grado relativamente bajo de elaboración” (Jenkins, 2009).

Pese a que el crecimiento de los últimos años ha reducido parcialmente la inequidad y

la pobreza en la región (CEPAL, 2009), el aumento de las exportaciones hacia el sudeste asiático corre el riesgo de agravar la dependencia latinoamericana de las exportaciones de productos con bajo contenido en trabajo. En otras palabras: América Latina sigue apostando por un crecimiento económico basado en la exportación de bienes primarios con poco grado de elaboración y escaso valor añadido, especialmente materias primas, lo que la deja muy expuesta a la fluctuación de los precios en los mercados internacionales.

Por otro lado, el sudeste asiático plantea otros desafíos indirectos para la región. China se ha convertido en los últimos años en el mayor exportador del mundo de bienes manufacturados. Pero también se ha convertido en un serio competidor para aquellos países cuyas estructuras de exportación se asemejan a la del país asiático (Cornejo y Navarro, 2010), como Brasil y México. A esto se le añade el final de los programas multilaterales con Estados Unidos³ que ha expuesto a algunas economías latinoamericanas a una situación de desventaja frente a las economías emergentes del sudeste asiático. Asimismo, la liberalización multilateral, la competencia de China o India en terceros mercados y los límites de la competitividad latinoamericana pueden traducirse en una contracción de los espacios para el desarrollo, lo que cuestiona la base sobre la que las economías latinoame-

ricanas persiguen una inserción efectiva en la producción global, las cadenas de valor y la división transnacional del trabajo (Phillips, 2009). Por último, las economías asiáticas emergentes están atrayendo fuertemente los flujos de inversión extranjera directa, restando así capitales a América Latina.

Ahora bien, el papel de China en la región no debe ser sobreestimado. Si bien es cierto que los intercambios económicos entre este país y América Latina van en aumento, también lo es que la gran mayoría de países latinoamericanos siguen manteniendo fuertes vínculos con Estados Unidos, que es con diferencia el mayor socio comercial de la región. Desde los años 90, este país ha promovido un modelo de gobernanza económica hemisférica en línea con las leyes y las estrategias comerciales estadounidenses (Phillips, 2005), a través de la firma de tratados de libre comercio. Sin embargo, la paralización de las negociaciones para la constitución de un Área de Libre Comercio de las Américas en la Cumbre de Mar de Plata en 2004 ha sido aprovechada por otros actores internacionales como la Unión Europea para intentar ganar espacio en la región. Así, mientras Estados Unidos ha tenido que replantear su propuesta para las Américas, la UE ha lanzado ambiciosos proyectos de asociaciones estratégicas a nivel bilateral e interregional, que incluyen futuras áreas de libre comercio y cooperación en varios ámbi-

tos. La UE se ha convertido en un socio mayor en el continente, siendo el segundo socio comercial latinoamericano por detrás de Estados Unidos, y el primero para algunos países como Brasil.

La proliferación de acuerdos de libre comercio en América Latina desde los años 80 ha constituido una enmarañada red de relaciones comerciales (el famoso *spaghetti bowl*), que, sumada a los vigentes procesos de integración regional, ha generado una compleja arquitectura económica con múltiples capas (*multi-layered*). La coexistencia de proyectos contradictorios y de “tendencias centrífugas” tras la firma de acuerdos con Estados Unidos o la UE ha dibujado un “escenario de incertidumbre” (Sanahuja, 2007) sobre el futuro de la integración y la gobernanza económica latinoamericana, lo que inevitablemente tiene un impacto en las relaciones UE-ALC. En efecto, durante años la UE ha promovido una estrategia de cooperación basada en el apoyo a los procesos de integración regional latinoamericanos (*region-building*), contribuyendo con recursos y asistencia técnica al fortalecimiento de los mismos. Este planteamiento altamente normativo ha dado paso en los últimos años a una visión más pragmática de los intereses económicos europeos en la región. De esta manera, ante el lento avance de los procesos de integración latinoamericanos, y como consecuencia de la competencia china y estadou-

nidense por los mercados latinoamericanos, la UE ha procedido a colaborar con aquellos países más predispuestos a profundizar las relaciones económicas. Esto ha llevado al cuestionamiento de lo que hasta ahora se concebía como un enfoque europeo diferenciado, que incorporaba otras dimensiones en las negociaciones (Grugel, 2004). La estrategia ha dibujado un complicado y difuso escenario de relaciones económicas a varios niveles (*multi-level*) al mezclarse las relaciones que la UE mantiene con otros bloques regionales, las relaciones con países individuales, y las relaciones que los Estados miembros mantienen a su vez con terceros países latinoamericanos.

En suma, las relaciones UE-América Latina se hallan en un momento de revisión por ambas partes. Los cambios que se están produciendo en la política económica internacional están alterando las tradicionales reglas de juego económicas. A la par que se habilitan nuevos espacios y oportunidades para el crecimiento económico, también aparecen nuevos y serios desafíos que afectan profundamente a la división internacional del trabajo y al papel de Europa y América Latina en el tablero económico internacional. En este contexto es desde donde debemos buscar posibles explicaciones al desarrollo de las relaciones entre ambas regiones, al menos en lo referente a cuestiones económicas.

II. El estado de las relaciones económicas birregionales: las malas noticias

Lo cierto es que las relaciones económicas entre ambas regiones han padecido un preocupante estancamiento en los últimos años (Arenal, 2009). Tras treinta años de prácticas, se evidencia un abismo entre las expectativas generadas por las distintas iniciativas y los objetivos verdaderamente alcanzados. El nudo del problema reside en que, desde el punto de vista económico América Latina no es un socio importante para la UE. En la esfera comercial, apenas representa una pequeña parte del comercio global de la UE. Los niveles de intercambio entre ambas regiones son relativamente bajos: en 2009, representaban apenas el 5,9% del comercio europeo con el resto del mundo, suponiendo un total de 134.700 millones de euros.

Tabla 1

Comercio UE-27 con América Latina

Región	Mill. euros	%
Mundo (todos los países)	1.004.619	100,0%
América Latina	134.700	5,9%
MERCOSUR	62.365	2,7%
Brasil	47.234	2,1%
CAN	15.301	0,7%
MCCA	8.790	0,4%
TLCAN	429.955	18,7%
México	25.748	1,1%
Chile	11.957	0,5%

Fuente: Comisión Europea 2009

Por el contrario, Europa sí es un socio comercial importante para los países latinoamericanos, especialmente para los del Cono Sur. Concentra el 13,4% de los intercambios latinoamericanos con el resto del mundo, y para algunos países como Brasil o Chile, se ha constituido como el principal socio comercial. Aun así, la UE está lejos de alcanzar la importancia comercial de los Estados Unidos, el principal socio latinoamericano, que concentra el 35,5% de todo el comercio exterior de la región por un valor de 354.622 millones de euros.

La poca relevancia comercial que supone América Latina para la UE no encaja con las expectativas generadas en torno a la firma de acuerdos de libre comercio con esta región. Si bien esto puede ser una prioridad para América Latina en su búsqueda por diversificar sus vínculos comerciales y por lograr un mejor acceso al mercado europeo para sus exportaciones, desde luego no constituye un objetivo prioritario para la UE. Esto se corrobora con el hecho de que el comercio europeo con la región se concentra principalmente en unos pocos países como México, Brasil y Chile, que juntos suponen alrededor del 64% del comercio total con América Latina. Además, tal y como se aprecia en la Tabla 2, solamente Brasil consta como uno de los 10 principales socios comerciales de la UE, aunque apenas concentra un 2,1% del comercio global de la UE. La importancia relativa de estos tres países dentro de América Latina ha llevado a la UE a

Tabla 2

Comercio con los mayores socios comerciales (2009)

Comercio de AL con mayores socios comerciales

Rk. País/Región	Mill. euros	%
Mundo (todos los países)	1.004.619,3	100,0%
1 Estados Unidos	354.622,0	35,3%
2 UE-27	134.270,8	13,4%
3 China	83.075,9	8,3%
4 Brasil	39.737,6	4,0%
5 Japón	35.027,8	3,5%
6 Argentina	30.650,3	3,1%
7 Corea del Sur	24.476,5	2,4%
8 Canadá	24.457,3	2,4%
9 México	19.726,2	2,0%
10 Venezuela	17.897,4	1,8%

Comercio de la UE-27 con mayores socios comerciales

Rk. País/Región	Mill. euros	%
Extra UE-27	2.293.516,9	100,0%
1 Estados Unidos	364.001,7	15,9%
2 China	296.381,9	12,9%
3 Rusia	180.760,7	7,9%
4 Suiza	162.045,4	7,1%
5 Noruega	106.166,7	4,6%
6 Japón	91.789,7	4,0%
7 Turquía	79.866,5	3,5%
8 Corea del Sur	53.592,9	2,3%
9 India	52.873,2	2,3%
10 Brasil	47.234,0	2,1%

Fuente: Comisión Europea 2009

ofrecerles Acuerdos de Asociación (México en 2000, Chile en 2005 y Brasil en 2007), que prevén una relación más avanzada y beneficiosa al abordar un amplio abanico de temas.

Sin embargo, estos datos no revelan la importancia de un tema sumamente controvertido: la agricultura. La liberalización del comercio agrario y la eliminación de la Política Agraria Común (PAC) de la UE han constituido las demandas históricas de los socios latinoamericanos para avanzar en las relaciones. Mientras que la agricultura no fue un tema relevante en las negociaciones con Chile y México (Crawley, 2006), ha sido un elemento bloqueador (*stumbling block*) para el avance de las negociaciones con Centroamérica, la

Comunidad Andina y, especialmente, el MERCOSUR. En efecto, los altos aranceles europeos a la importación de productos agrícolas y las subvenciones a la producción europea a través de la PAC discriminan fuertemente a los países latinoamericanos. Dado que las importaciones de la UE desde América Latina son principalmente productos agrícolas (43,1% en 2009)⁴, la liberalización en este sector favorecería las exportaciones latinoamericanas hacia Europa y aumentaría los niveles de comercio entre ambas regiones.

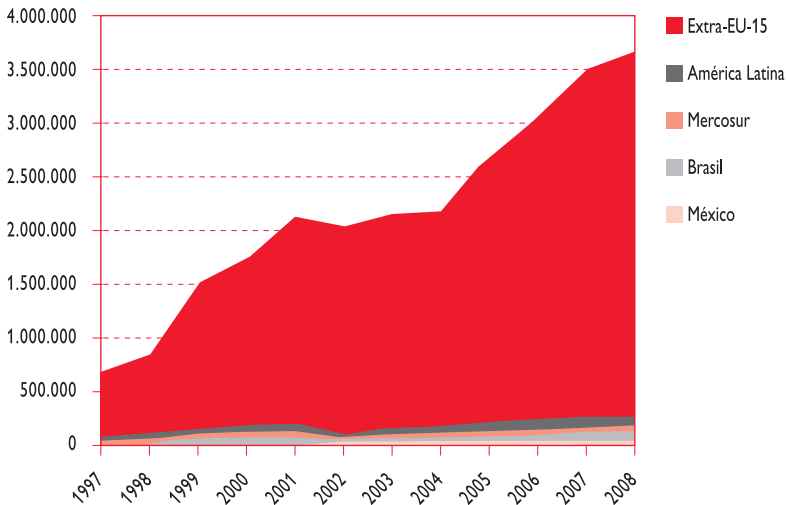
Si bien la UE es un importante socio comercial para algunos países latinoamericanos, y especialmente sudamericanos, también es un importante actor en el ámbito de la

inversión extranjera directa (IED), al proveer la mayor fuente de inversión extranjera directa en la región. Los *stocks* exteriores de IED de la UE en la región se han ido incrementando año tras año tras su caída en 2002, alcanzando un total de 276.681 millones de euros en 2008. En cambio, los flujos de IED europea en la región muestran una evolución irregular, estando muy influenciados por las crisis financieras que han azotado la región. El mayor flujo se registró en el año 2000, que alcanzó los 46.188 millones de euros. Sin embargo, estos niveles no se han vuelto a recuperar, y la media entre los años 2004 y

2008 oscila en torno a los 17.000 millones de euros, muy lejos del máximo alcanzado en el 2000. Asimismo, la crisis financiera internacional que se desató en 2008 ha hecho caer nuevamente los flujos de IED europea hasta 14.391 millones de euros.

Estos datos tampoco nos permiten hablar de una relación económica especial entre ambas regiones. Si bien la UE es el mayor contribuyente de IED en la región, América Latina está lejos de representar un área de interés para la UE. Como se aprecia en el Gráfico 1, aunque en términos absolutos los *stocks* exteriores de IED europeos en AL han

Gráfico 1
Stocks exteriores de IED de la UE (Millones de Euros)



Fuente: Eurostat

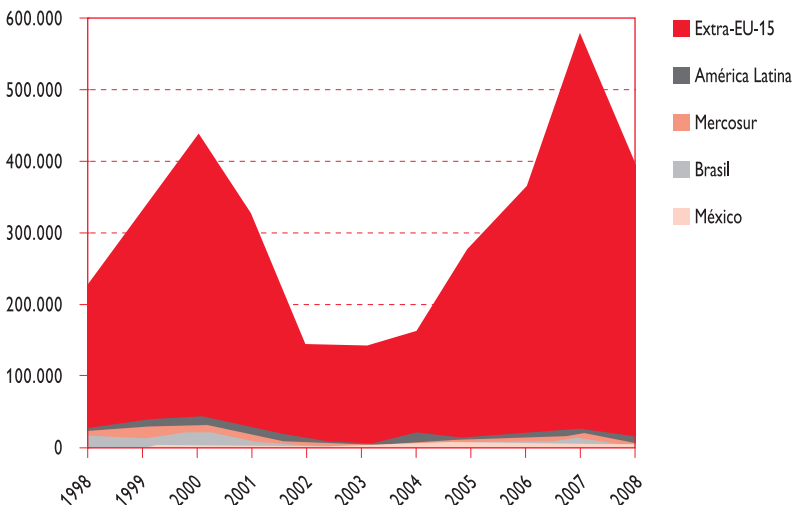
aumentado constantemente, en términos relativos el incremento ha sido menor que el incremento total de la IED europea en todo el mundo. Así, América Latina recibía en 1997 aproximadamente el 10% de la IED europea, mientras que en 2008 este porcentaje se había reducido al 7,59%. Además, sólo el MERCOSUR acaparaba el 60,4% de los *stocks* exteriores de IED europeos en 2008, mientras que México y Brasil concentraban el 58,4% del total de *stocks* conjuntamente.

En el Gráfico 2 se muestra la evolución de los flujos de IED de la UE en el mundo y en América Latina. A simple vista se observa una

mayor volatilidad de la IED europea, especialmente entre 2002 y 2004. Los flujos de IED europea hacia América Latina suponían alrededor del 12% del total en 1998, mientras que desde 2005 ese valor había caído a niveles inferiores del 4,6%. Estos datos tienen una fuerte correlación con las privatizaciones masivas que se llevaron a cabo en América Latina entre finales de los 90 y los primeros años de la década del 2000. Dicho de otra manera: los flujos descendieron porque no quedaba donde privatizar.

Por otro lado, es significativo el hecho de que México y Brasil acapararan en 2007 el

Gráfico 2
Flujos de IED de la UE (Millones de euros)



Fuente: Eurostat

82,8% de los flujos de IED en AL. El peso que estos dos países tienen para la UE justifica nuevamente el trato diferencial que se les ha otorgado con la firma de Acuerdos de Asociación: ante la importancia de los intereses europeos en juego, el establecimiento de un marco más avanzado y adecuado para la regulación de la relación bilateral parece lógico y razonable.

Estos datos arrojan unas conclusiones contundentes sobre las relaciones económicas birregionales. En primer lugar, los niveles de intercambio comerciales son de poca importancia para la UE, mientras que para algunos países sudamericanos la UE es el socio comercial más importante. Segundo, pese a que la UE sea vista como una opción para diversificar la enorme dependencia latinoamericana de Estados Unidos, las estrategias comerciales de los países latinoamericanos continúan dirigiéndose principalmente hacia su vecino del norte. En tercer lugar, si bien los *stocks* exteriores de IED europea en la región han aumentado en términos absolutos, en términos relativos estos han disminuido de forma considerable, lo que parece indicar una pérdida de interés europeo en la región. Finalmente, la tendencia de los últimos años indica una enorme concentración de los intercambios comerciales y de la inversión directa europea en unos pocos países estratégicos de América Latina, como Brasil, México y Chile. Esto ha fomentado un cambio de estrategia de la UE

hacia la región, otorgando a estos tres países un trato diferencial y más avanzado a través de los Acuerdos de Asociación firmados.

Pese a la poca importancia que América Latina ocupa en las prioridades económicas de la UE, ésta ha mantenido un diálogo político al más alto nivel, y ha relanzado las relaciones económicas en la última Cumbre UE-ALC celebrada en Madrid. Aun así, las expectativas que esta cumbre ha generado sobre la posibilidad de cerrar algunos acuerdos no dejan de estar lejos de la realidad de las relaciones económicas. En consecuencia, no deja de sorprender el énfasis puesto por la UE en perseguir unos acuerdos que no le aportan grandes beneficios. Tras treinta años de relación, cabe preguntarse entonces cuál es el verdadero papel de los acuerdos económicos en las relaciones UE-ALC.

III. La Cumbre de Madrid: ¿Las buenas nuevas?

Ante el ambiente de estancamiento económico entre las dos regiones la Cumbre UE-ALC, celebrada el pasado mes de mayo en Madrid, ha supuesto un intento para impulsar la relación una vez más. Esto ha sido posible gracias al cambio de planteamiento europeo a la hora de negociar con América Latina. En efecto, el idealismo europeo ha cedido terreno a una visión más pragmática. De esta manera, en

vista de lo que algunos han considerado el fracaso de las relaciones grupo a grupo, la UE estaría tratando de encontrar otras vías de cooperación bilateral (Arenal, 2009) con aquellos países interesados en “desarrollar líneas políticas en común”, sin por ello “descuidar el enfoque multilateral y el enfoque regional” (Sannino, 2009).

Este cambio ha generado cierta preocupación en países como Bolivia o Ecuador, que consideran que el bilateralismo amenaza la unidad de los esquemas de integración regional latinoamericanos (Malamud, 2010). Sin embargo, la paradoja reside en gran parte en la desunión y fragmentación latinoamericana, que ha repercutido negativamente a la hora de avanzar en las negociaciones con la UE. En todo caso, el auge del bilateralismo no debe ser entendido como un fracaso de las relaciones grupo a grupo, sino más bien como un proceso complementario que permite avanzar en algunos aspectos de las relaciones birregionales (Sanahuja, 2010a). De esta forma, la posibilidad de progresar a “velocidades diferentes” supone una alternativa interesante a las relaciones grupo a grupo, especialmente en un momento de redefinición de los procesos de integración en América Latina (Sanahuja, 2007).

De lo que no cabe duda es que la Cumbre de Madrid ha insuflado aire fresco a las relaciones económicas entre ambas regiones, trayendo “buenas nuevas” en un momento

sumamente crítico marcado por la crisis financiera internacional. Tras años de estancamiento, el relanzamiento de las negociaciones UE-MERCOSUR, los acuerdos multipartes con Colombia y Perú y el cierre de las negociaciones UE-Centroamérica parecen indicar un claro cambio de rumbo. Sin embargo, estas “buenas” noticias deben ser analizadas con cierta cautela. Se han podido desatar algunos nudos que impedían la firma del acuerdo. En ocasiones, estos nudos son cuestiones técnicas que pueden ser solucionadas de una forma relativamente sencilla. En cambio, cuando el nudo es una cuestión de carácter político, la negociación es mucho más compleja al comprender diferentes intereses que pueden ser difíciles de conciliar. De esta manera, es más fácil entender los motivos por los cuales ha sido posible cerrar el acuerdo con Centroamérica, Colombia y Perú, pero no con el MERCOSUR.

El principal escollo que impedía el cierre del acuerdo con Centroamérica era de carácter técnico y tenía que ver con los avances en la constitución de una unión aduanera centroamericana. Además, el impacto que un acuerdo con la UE puede tener en Centroamérica es relativamente pequeño, teniendo en cuenta la enorme dependencia centroamericana del mercado estadounidense. Así, la UE supone una fuente de diversificación comercial para esta región, aunque cuantitativamente los intercambios sigan siendo bajos. Éste es un

elemento central para comprender el éxito de las negociaciones. La poca relevancia del comercio permite una mayor flexibilidad en las condiciones ofrecidas por parte de la UE, como la exclusión de los productos lácteos y las carnes del acuerdo. Más aun, los productos agrícolas centroamericanos exportados a Europa suelen ser productos inexistentes en la UE y que no suponen una fuente de competencia para los intereses de los agricultores europeos. En todo caso, aunque el acuerdo no presente mucha importancia desde el punto de vista económico, sí que lo hace desde un punto de vista simbólico. Tras años de estancamiento en las negociaciones grupo a grupo, cerrar un acuerdo de estas características con éxito se había convertido en un objetivo prioritario para la UE. Así, la UE no solamente ha contribuido en afianzar el proceso de integración centroamericano, sino que además muestra que su experiencia integradora es posible en otras partes del mundo (Rauch, 2010).

Curiosamente, la UE ha logrado todo lo contrario en el caso de la Comunidad Andina de Naciones (CAN). Al proceder a negociar de forma bilateral con Colombia y Perú –socios económicos de escasa relevancia–, la UE ha dejado de lado las tradicionales negociaciones grupo a grupo con la CAN, al excluir a Bolivia y Perú del acuerdo. Si bien esta decisión ha estado influenciada por la desunión de los propios países andinos, que impedía avanzar en la negociación grupo a grupo, esto puede

suponer “costos importantes” para la UE en su condición de actor normativo. En efecto, al dejar de lado su tradicional enfoque de apoyo a la integración regional, la UE ha contribuido a la fragmentación de la CAN (Sanahuja, 2010b). Además, la negociación con Colombia supone priorizar el libre comercio por delante de la situación de los derechos humanos, lo que difícilmente encaja con el discurso de defensa de los derechos humanos imbuido en la política exterior de la UE.

Ahora bien, lo que marcará el éxito o el fracaso de la relación UE-ALC será el resultado de las negociaciones entre la UE y el MERCOSUR para la consecución de un Acuerdo de Asociación. Lo más interesante, no obstante, es que el éxito de estas negociaciones depende principalmente de un factor externo: el avance o la parálisis de las negociaciones multilaterales en el seno de la OMC. En efecto, ambas regiones han apostado fuertemente por las negociaciones globales, puesto que los beneficios que aportaría la liberalización comercial global serían mucho mayores que los obtenidos a nivel interregional (Gallagher, 2008). En consecuencia, las negociaciones entre ambas regiones han estado estancadas desde 2004. Sin embargo, la opción interregional, considerada como una “segunda mejor opción” (Faust, 2006) tras la liberalización global, parece haber ganado simpatía de nuevo –especialmente tras la parálisis que parece afectar a la OMC en los últimos años– y ha

incrementado los incentivos para cerrar el acuerdo UE-MERCOSUR.

Las negociaciones UE-MERCOSUR han ganado nuevo dinamismo, y parece existir un ambiente de “cauteloso optimismo” respecto a la consecución de un acuerdo (Peña, 2010). A los incentivos que han generado las complicaciones en la Ronda de Doha hay que añadirle además dos elementos que parecen estar influyendo en el relanzamiento de las relaciones: por un lado, la competencia de las empresas chinas en América del Sur –particularmente en Brasil– que amenaza los intereses europeos en la región; y por otro, la más que probable incorporación de Venezuela al MERCOSUR, que podría complicar la consecución de un acuerdo. Esto ha generado una mayor presión en el calendario para el cierre del Acuerdo de Asociación.

Sin embargo, mientras que en las negociaciones con Centroamérica, Chile o México, los temas agrícolas eran de menor importancia, este asunto ha sido y sigue siendo el viacrucis de las relaciones UE-MERCOSUR (Crawley, 2006). El proteccionismo agrícola europeo choca con las demandas liberalizadoras mercosureñas, mientras que la UE exige a cambio un marco regulatorio más claro para las inversiones, así como acceso al sector servicios. El problema no es menor. Anteriormente a la ampliación de la UE a 25 miembros primero, y luego 27, el socio más reticente a la liberalización agrícola había sido Francia,

máximo beneficiario de la PAC. Sin embargo, Francia ya no está sola al haber encontrado a importantes aliados en otros socios como Irlanda, Grecia, Hungría, Polonia, Austria, Luxemburgo y Finlandia. Estos países han mostrado su inconformidad por el relanzamiento de “las negociaciones sin un debate político previo” (Jovtis, 2010).

IV. Conclusiones: ¿Hacia dónde van las relaciones económicas?

Hoy en día existe poco margen de maniobra para mejorar la situación de las relaciones económicas birregionales. Si bien se han logrado firmar toda una serie de acuerdos entre la UE y algunas subregiones y países de América Latina, el gran desafío sigue siendo la negociación para un Acuerdo de Asociación entre la UE y el MERCOSUR. Sin embargo, y pese a que los incentivos sean cada vez mayores para la conclusión de esta negociación, la flexibilidad de las posturas es mínima, y existen fuertes presiones políticas que buscan impedir la firma de dicho acuerdo. En consecuencia, es previsible que las expectativas generadas terminen nuevamente en decepción.

¿Significa esto que las relaciones entre la UE y América Latina no van a ninguna parte? No exactamente. Lo que supone es que Europa no será capaz de cumplir con las expectativas

y demandas de sus socios latinoamericanos respecto al ámbito económico, al menos en el corto y medio plazo. Insistir en estos aspectos no producirá resultados tangibles en las relaciones, aunque eso sí, generará mayores desilusiones y tensiones que debilitan la relación. Es necesario que América Latina asuma que sus demandas hacia la UE son –en cierto grado– demasiado ambiciosas, y que tienen que ajustarse a las opciones realizables. En otras palabras, es necesario cerrar la brecha existente entre las expectativas y las posibilidades de profundizar las relaciones en la esfera económica. Esto requiere honestidad por ambas partes y reconocer las evidentes limitaciones políticas y prácticas que existen. Quizás pueda resultar algo complicado, especialmente cuando ni América Latina ni Europa hablan con una sola voz, y cuando en ambas partes existen actores interesados en profundizar en las negociaciones económicas. En resumen, la relación económica entre ambas regiones no es importante, y es necesario asumir esta realidad para poder avanzar en otros ámbitos.

Que la economía no sea el motor de la relación birregional significa que existen otros ámbitos en los que ambas regiones mantienen intereses convergentes y que hacen avanzar la relación birregional. Un mayor énfasis en estas áreas de cooperación podría dar un nuevo impulso a las relaciones. La UE podría liderar propuestas como ofrecer una mejor

ayuda al desarrollo o una mejor inversión en diferentes ámbitos, que pudiera ser coordinada con los países latinoamericanos para determinar los sectores en los que se pueden generar efectos multiplicadores que fomenten el crecimiento y el desarrollo. Además, existe una agenda “ampliada” de relaciones económicas que generalmente no se tiene en cuenta, y que incluye temas como el narcotráfico, los efectos de la inmigración, el impacto de las remesas, o la inequidad social. Algunos de estos temas no sólo requieren un debate y un intercambio de puntos de vista, sino que constituyen áreas que afectan a la gobernabilidad de ambas regiones y que requieren de una respuesta coordinada para su gestión. Esto facilitaría el acercamiento de posturas y permitiría cerrar la brecha entre las expectativas existentes y las posibilidades reales que puede ofrecer el marco birregional, y contribuiría asimismo a encontrar un equilibrio entre los valores y los intereses que unen a ambas regiones.

Referencias bibliográficas

- Arenal, C. (2009): *Las relaciones entre la UE y América Latina: ¿abandono del regionalismo y apuesta por una nueva estrategia de carácter bilateralista?*, DT 36/2009, Madrid, Real Instituto Elcano.
- CEPAL (2009): *Panorama Social de América Latina*, Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- Cornejo, R. y Navarro, A. (2010): "China y América Latina: recursos, mercados y poder global", *Nueva Sociedad*, nº 228 (julio-agosto), pp. 79-99.
- Crawley, A. (2006): "Europe-Latin America (EU-LAC) relations: Toward interregional coalition-building?", en Heiner Hänggi, Ralf Roloff y Jürgen Rüländ (ed.) *Interregionalism and International Relations*, Nueva York, Routledge.
- Faust, J. (2006): "The European Union's relations with Mercosur: The issue of interregional trade liberalization", en Heiner Hänggi, Ralf Roloff y Jürgen Rüländ (ed.) *Interregionalism and International Relations*, Nueva York, Routledge.
- Gallagher, K. (2008): "Trading Away the Ladder? Trade Politics and Economic Development in the Americas", *New Political Economy*, vol. 13, nº 1, marzo, pp. 37-59.
- Grugel, J. (2004): "New Regionalism and Modes of Governance-Comparing US and EU strategies in Latin America", *European Journal of International Relations*, Vol. 10, nº 4, pp. 603-26.
- Grugel, J. y Riggorizzi, P. (2009): *Governance after Neoliberalism in Latin America*, Studies of the Americas Series, Nueva York, Palgrave-Macmillan.
- Jenkins, R. (2009): "Los retos de América Latina en un mundo en cambio", *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, nº 85-86, pp. 251-72.
- Jovtis, I. (2010): *Las relaciones Unión Europea-MERCOSUR luego de la Cumbre de Madrid* 2010: *Algunas reflexiones desde la sociedad civil*, Observatorio Social de las Relaciones Unión Europea-América Latina, ALOP.
- Kacef, O. (2010): "América Latina frente a la crisis internacional: ¿por qué esta vez fue diferente?", *Pensamiento Iberoamericano*, nº 6, 2ª época, pp. 81-102.
- Malamud, C. (2010): *La cumbre ALCUE de Madrid y el estado de la relación birregional Europa-América Latina*, ARI 98/2010, Madrid, Real Instituto Elcano.
- Peña, F. (2010): *¿Es factible que en la Cumbre de Madrid se relancen las negociaciones UE-Mercosur?*, ARI 66/2010, Madrid, Real Instituto Elcano.
- Phillips, N. (2005): "U.S. Power and the Politics of Economic Governance in the Americas", *Latin American Politics and Society*, Vol. 47, nº 4, invierno, pp. 1-25.
- Phillips, N. (2009): "Coping with China", en Andrew F. Cooper y Jorge Heine, *Which Way Latin America? Hemispheric Politics meets Globalisation*, Tokio, United Nations University Press.
- Rauch, J. (2010): *Das Assoziierungsabkommen zwischen der Europäischen Union und Zentralamerika*, Länderbericht, Konrad-Adenauer Stiftung, Berlín.
- Sanahuja, J. A. (2007): "Regionalismo e integración en América Latina: balance y perspectivas", *Pensamiento Iberoamericano*, nº 0, 2ª época, pp. 75-106.
- Sanahuja, J. A. (2010a): "Entre los valores y los intereses: Las relaciones entre América Latina y la Unión Europea tras el golpe de Honduras", *Nueva Sociedad*, nº 226, marzo-abril, pp. 125-44.
- Sanahuja, J. A. (2010b): *América Latina y la UE: estrategias y opciones tras la Cumbre de Madrid*, II Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales, México D.F., 26-28 de mayo.
- Sannino, S. (2009): *Europe-South America Post-Crisis Relationship: Together or Apart?* The

Mercosur Chair Annual Seminar, Chair Mercosur, Science-Po, 12 de junio.

Sotillo, J. A. (2009): "Las Cumbres Unión Europea-América Latina y Caribe: encuentros y desencuentros eurolatinoamericanos", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 33, mayo-agosto, pp. 541-566.

Notas

- ¹ En este artículo utilizamos de forma indistinta las denominaciones de América Latina y América Latina y el Caribe.
- ² En el corto plazo, América Latina ha sabido sortear la crisis con mayor rapidez gracias a la experiencia adquirida en pasadas crisis financieras. Sin embargo, en el largo plazo, es la economía europea la que posee una mayor capacidad de recuperación.
- ³ Bajo estos programas, algunos países latinoamericanos han gozado de acceso preferencial para sus exportaciones al mercado estadounidense.
- ⁴ Del total de importaciones europeas de América Latina, el 68,1% proceden del sector primario. Éste comprende productos agrícolas, por un lado, y fueles y productos mineros, por otro.

Estados Unidos y América Latina en el siglo XXI

Resumen:

Las relaciones estadounidenses con América Latina se encuentran actualmente en constante cambio. En las principales cuestiones políticas, Washington y la región están en desacuerdo. En este tipo de materias que engloban asuntos como el comercio internacional y el esfuerzo por construir una nueva arquitectura financiera no hay grandes coincidencias. En asuntos de marco político, como el rol de Venezuela en el hemisferio, el embargo de Estados Unidos a Cuba, o la problemática cuestión de la inmigración ilegal tampoco existen puntos de coincidencia. Mientras que Estados Unidos están “distráidos” por dos guerras en curso en Afganistán e Irak y dos déficit que limitan las opciones del Gobierno estadounidense, América del Sur, en concreto, está buscando diversificar su comercio y sus opciones de inversión. La región más favorecida por América Latina para sus exportaciones de productos básicos es China en particular y Asia en general. México se encuentra en una situación más difícil por su pertenencia al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Cualquier cambio que concierne a las cuestiones políticas actuales no será tratado hasta que se sepa el resultado de las elecciones presidenciales estadounidenses de 2012. Aún así, si los cambios políticos dependen del Congreso estadounidense es difícil predecir medidas rápidas o positivas en relación a los temas tratados en este artículo.

Palabras clave:

Brasil, BRIC, China, Cuba, Cumbre de Doha, cárteles de la droga, Área de Libre Comercio de las Américas-ALCA, G-20, inmigración, México, nueva arquitectura financiera internacional, Venezuela

Abstract:

U.S.-Latin American relations are currently in flux. On major policy questions, Washington, D.C. and the region are in disaccord. On major policy issues such as global trade and the effort to construct a new financial architecture there is little agreement. On broader policy questions such as the role of Venezuela in the Hemisphere, the U.S. embargo on Cuba, or the thorny question of illegal immigration there is no meeting of the minds. While the U.S. is distracted with two ongoing wars in Iraq and Afghanistan and two deficits that limit the options available to the U.S. government, South America, in particular, is seeking to diversify its trade and investment options. The region of choice for Latin American exports and commodities is China, specifically, and Asia in general. Mexico is in a more difficult position given its integration with North America through NAFTA. Any modification of current policy issues will not be addressed until the outcome of the U.S. presidential election of 2012 is known. Even then, if policy change depends on the U.S. Congress, it is difficult to predict rapid or positive action on the issues discussed in this article.

Keywords:

Brazil, BRIC, China, Cuba, Doha Development Round, drug cartels, FTAA, G-20, immigration, Mexico, new financial architecture, Venezuela

Riordan Roett

The Paul H. Nitze School of Advanced International Studies,
Johns Hopkins University

Estados Unidos y América Latina en el siglo XXI

Las relaciones entre Estados Unidos y América Latina necesitan renovar su enfoque. Mientras que la región, y en particular Brasil, buscan una mayor autonomía en el sistema internacional, Estados Unidos parece no ser consciente de las tensas relaciones entre Washington y los países de la región. Así, mientras que Estados como Bolivia, Ecuador, Venezuela y Nicaragua, y en menor grado Argentina, se han distanciado de Estados Unidos por cuestiones ideológicas, los gobiernos más moderados se muestran perplejos ante la aparente indiferencia de Estados Unidos respecto a las necesidades de desarrollo y los desafíos en América Latina.

El ejemplo más claro es el de México. Muy dependiente del mercado estadounidense, el freno económico en Estados Unidos ha tenido un impacto negativo en las exportaciones mexicanas. Este descenso también ha reduci-

do significativamente las remesas que desde hace décadas los trabajadores en Estados Unidos mandaban a su país de origen. La situación se ha visto agravada por la falta de voluntad por parte del Congreso de Estados Unidos de facilitar la necesaria financiación a la Iniciativa Mérida, cuyo objetivo era desarrollar las regiones más desfavorecidas de México. La guerra contra el narcotráfico es otro claro ejemplo de la indiferencia mostrada por Washington en la difícil situación de México. Mientras que públicamente se apoya la guerra al narcotráfico llevada a cabo por el presidente Calderón –en realidad, el “dueño” de la guerra es Estados Unidos, país en el que las drogas son compradas y consumidas– hay pocos esfuerzos por parte de Estados Unidos en ayudar sustancialmente a México en este asunto. El gobierno ha pedido la reducción o el fin de la circulación de armas desde

Estados Unidos a los cárteles de la droga, pero la respuesta de la clase política de Estados Unidos es que el portar armas es un derecho de los ciudadanos otorgado por la Constitución.

Las autoridades mexicanas han pedido a Estados Unidos hacer accesibles, para las autoridades, las informaciones de las cuentas bancarias, pudiendo confirmar así el lavado de dinero por parte de los cárteles de la droga, pero la respuesta fue que las Leyes de Secreto Bancario estadounidenses lo impiden. Además, México ha solicitado a Estados Unidos cooperar para frenar el flujo de productos químicos a Colombia y a otros países en los que se elabora cocaína. La respuesta fue que Estados Unidos no tiene autoridad para impedir el comercio internacional, especialmente si los envíos se realizan a través de terceros (O'Neil, 2009:63).

Como segundo ejemplo podemos destacar la miopía que rodea las relaciones estadounidenses con Brasil, el representante BRIC en la región y un actor emergente en los asuntos internacionales (Roett, 2010:1). Se han dado diferencias sustanciales entre los dos países en lo referente al golpe de Estado en Honduras y más recientemente, en el viaje del presidente Lula, junto con el primer ministro turco, a Irán para intentar influir al gobierno para que respete la política de Naciones Unidas en materia de proliferación nuclear y evitar así sanciones. En relación con

esta situación se realizó una votación en el Consejo de Seguridad y Brasil no apoyó a Estados Unidos. Desde esa votación, Estados Unidos ha mantenido las distancias. En un discurso ante el Consejo de Relaciones Exteriores en Washington, la Secretaria de Estado, Hillary Clinton, refiriéndose a los retos regionales para la política exterior de Estados Unidos destacó particularmente a Rusia, India y China –pero no se refirió a la “B” de los BRIC– (Clinton, 2010:1). La audiencia se percató de la omisión inmediatamente. Mientras que Brasil y Estados Unidos tengan diferencias políticas, Estados Unidos va a tener que entender que el Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil, Itamarati, para bien o para mal, no va a, ni tiene la obligación de, seguir las líneas políticas de Washington en todos los casos. Brasil, también, tiene sus propios intereses nacionales y objetivos de seguridad nacional que tienen que ser respetados.

Dos asuntos en el marco político están impactando de forma negativa en las relaciones entre América Latina y EEUU y, por consiguiente, con la Unión Europea. En primer término, el comercio y en segundo lugar, el requerimiento y la necesidad de una nueva arquitectura financiera. Las dos son prioridades políticas clave para los mercados emergentes. En ambos casos la respuesta de Estados Unidos ha sido vacilante e insatisfactoria.

I. Controversias comerciales

A finales de 1994, en una Cumbre con los jefes de Estado del Hemisferio en Miami, Florida, Estados Unidos tomó la iniciativa de hacer una propuesta para la creación de un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). La esperanza residía en que en un espacio de tiempo reducido la integración económica podría, y debería, englobar completamente al hemisferio occidental. La iniciativa del ALCA fue uno de los puntos culminantes del llamado “Consenso de Washington” que fue concebido unos años atrás para llevar a la región hacia la economía de mercado, la privatización de las empresas públicas, reformas fiscales y una serie de iniciativas macroeconómicas encaminadas a mejorar la competitividad y la productividad en la región (Kuczynski y Williamson, 2003:1). ¿Fue un esfuerzo demasiado pequeño y que llegó demasiado tarde? A finales de la década estaba claro que la iniciativa no estaba dirigida a asuntos sustanciales de vital importancia para los habitantes de la región: empleo, educación, reducción de la pobreza y de la inequidad, y acceso a una sanidad pública de calidad. Mientras que los economistas que idearon el Consenso estaban encantados con el éxito de las limitadas, en caso de ser indispensables, reformas macroeconómicas, pasaron por alto las necesidades sociales de la región –en particular la creación de empleo, educación y sanidad de calidad, y

vivienda–. En efecto, el esfuerzo llegó a su fin con la elección democrática del presidente Hugo Chávez en Venezuela en 1998 que acusó al Consenso de “capitalismo salvaje”. La administración del presidente George W. Bush decidió entonces continuar con una aproximación a través del modelo radial para la integración regional y persiguió algunos acuerdos comerciales sub-regionales; algunos de ellos fueron aprobados por el Congreso estadounidense, mientras que otros no, entre ellos los acuerdos con Colombia y Panamá. La administración del presidente Barack Obama aparentemente ha abandonado el afán por continuar esforzándose para avanzar en una integración económica o para convencer al Congreso de aprobar aquellos que se negociaron con éxito, pero que necesitan de la ratificación por parte del Congreso.

Paralelamente a la iniciativa del ALCA en las Américas, Estados Unidos apoyó una nueva ronda de comercio global, la Ronda de Doha de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Las negociaciones se iniciaron en noviembre de 2001 con el propósito de reducir las barreras arancelarias en todo el mundo para permitir a los países incrementar el comercio internacional. Después de siete años de discusiones y múltiples reuniones en las altas esferas, la Ronda de Doha colapsó en julio de 2008. La principal causa fue la resistencia de Estados Unidos y de la Unión Europea (UE) a abrir sus mercados

para los productos agrícolas de las economías de mercados emergentes. La agricultura es de vital importancia para los países en desarrollo, ya que el 75% de su población vive en zonas rurales y la inmensa mayoría dependen de la agricultura para su supervivencia. Una antigua propuesta expuesta en Doha, Qatar en 2001, pedía que en el acuerdo final figurase un compromiso para lograr notables mejoras en el acceso a los mercados, reducciones (y finalmente eliminación) de todas las formas de subvención de exportación y reducciones sustanciales en medidas de distorsión comercial.

Durante las diferentes rondas, desde la UE y países líderes, como Brasil e India, se insistió a Estados Unidos para que realizara una oferta más generosa para la reducción del apoyo a la agricultura interna, generadora de una gran distorsión del comercio. Estados Unidos había solicitado a la UE y a los países en vías de desarrollo que aceptaran la propuesta de reducir de forma sustancial los aranceles y limitar el número de productos importados sensibles y productos especiales que estarían exentos de los recortes/reducciones. Los productos importados sensibles son de mayor importancia para los países desarrollados, como los de la UE, mientras que los países en desarrollo están más relacionados con los productos especiales –aquellos exentos tanto de los dos recortes arancelarios como de la reducción de subvención debido al desarrollo–, la

seguridad alimentaria o por las consideraciones de los medios de subsistencia.

En posteriores reuniones del G-20 (las 20 mayores economías a nivel mundial) se realizaron sendos llamamientos para la reanudación de las conversaciones, pero a finales de 2010 podemos hablar de un ligero, si acaso existente, avance en este sentido. Una de las cuestiones clave es si el Congreso de Estados Unidos va a otorgar o no al presidente Obama autoridad por “la vía rápida”, es decir, la autoridad para negociar un tratado comercial que no pueda ser enmendado por el Congreso sino sólo expuesto a votación, sí o no, una vez que el borrador del tratado haya sido presentado por la Casa Blanca. Dada la paralización en el Congreso de la mayoría de las cuestiones políticas, parece poco probable que el Congreso vaya a negociar de buena fe con la Casa Blanca por la vía rápida, realidad que nos llevaría al probable resultado de que habrá un pequeño o nulo avance en la política de comercio internacional durante algún tiempo.

II. Una nueva arquitectura financiera

Con el inicio de la crisis global financiera en 2008, puesta claramente de relieve por el colapso de Lehman Brothers, se volvió obvio que los nuevos jugadores de los mercados

emergentes, quienes no fueron responsables del debacle, debían de ser partícipes en el debate político sobre cómo reestructurar las finanzas mundiales.

La administración del presidente saliente George W. Bush reactivó el G-20 y convocó una reunión en Washington en noviembre de 2008. Pero la reunión no fue fructífera. La nueva administración demócrata no participó. La discusión real estaba programada para abril de 2009 en Londres cuando el nuevo presidente de Estados Unidos participaría por primera vez.

Empezó a notarse que los países de mercados emergentes –Brasil, China, India, Sudáfrica entre otros– se mantendrían firmes en su preferencia por la búsqueda de reformas de amplio alcance del sistema financiero internacional (Whitehead, 2010:45). Culparon a los países industrializados de la crisis. Un sistema de control escaso, escándalos hipotecarios, déficit, etc. fueron las causas de la crisis, ninguna de las cuales era responsabilidad de los países en desarrollo. Durante la discusión se puso especial énfasis en la redistribución de los derechos de voto en el Fondo Monetario Internacional (FMI). Establecido por los acuerdos de Bretton Woods después de la Segunda Guerra Mundial, la representación de las nuevas economías de mercados emergentes estaba deplorablemente subordinada a las envejecidas y mucho más pequeñas economías de

la “vieja” Europa. La delicada cuestión política era cómo redistribuir la equidad entre participación y asientos.

El G-20 volvió a reunirse en Pittsburg, Pennsylvania, en septiembre de 2009 y en Toronto en junio de 2010. La agenda era similar: ¿cuándo cederían los países desarrollados, en concreto los Estados europeos, en su postura privilegiada en el Directorio Ejecutivo del FMI para permitir una mayor participación –tanto financiera como política– de Estados como Brasil, China y la India, en particular? Poco se ha avanzado, pero en el encuentro anual del Banco Mundial (BM) y del FMI en Washington en octubre de 2010, los mayores mercados emergentes impusieron un ultimátum a los países desarrollados –querían una decisión en la próxima Cumbre en Seúl, Corea del Sur en noviembre de 2010–.

Con toda la razón, los mercados emergentes se muestran escépticos ante las intenciones de los actuales accionistas. En una reunión previa en 2008, los miembros con derecho a voto se mostraron favorables a transferir el 5% de su voto a las mayores economías emergentes, pero la recomendación no ha sido aprobada por aquellos países que cuentan con el suficiente número de votos para ratificar el acuerdo. En 2010, las economías emergentes solicitaron que un 5-6% más de los votos se transfiera al lado que ellos ocupan en la mesa de negociación.

La política es intensa. Los países más pequeños de la UE, que eran mucho más importantes al finalizar la Segunda Guerra Mundial, son ahora países de segundo orden en términos de producción, y de su contribución a la economía mundial en términos de comercio y ahorro. Pero el orgullo nacional juega un papel muy importante en los debates internos de qué países van a perder su asiento. ¿Debería haber un sistema de asiento rotatorio de la UE para los países más pequeños? ¿Dónde se traza la línea entre países grandes y pequeños de la UE? Estas preguntas se han estado considerando en una época de gran volatilidad en las finanzas de la UE con constantes riesgos de impago por parte de alguno de los países más débiles (España, Portugal, Irlanda, etc.). Y Estados Unidos, siendo el mayor titular de votos, también es observado con algo de desconfianza. Jura defender su “veto” en el Fondo mientras que su economía está experimentando altos niveles de desempleo, una caída en la productividad y dos crecientes déficits que impiden la capacidad de Washington de empeñarse o forzar cambios en el FMI.

Las consecuencias tienen que favorecer forzosamente a las economías en desarrollo. Sus economías van a crecer durante el próximo año, o quizás dos, con tasas de crecimiento impresionantes, mientras que Estados Unidos y la Unión Europea no lo van a lograr. Las economías en desarrollo, siguiendo la crisis financiera que empezó con la devaluación del bath tailan-

dés a mediados de 1997, continuando con el colapso del sistema monetario en Rusia en 2008 y Brasil en 2009, asumieron una reforma bancaria integral. Acumularon reservas extranjeras para evitar tener que cumplir con las “condiciones” del FMI en el caso de ocurrir otra crisis. Han diversificado sus exportaciones y en el proceso poseen un valor agregado para hacerlas más competitivas en diferentes mercados mundiales. La creciente importancia de las economías de los países en desarrollo es clara. Varias predicciones mantienen que la clasificación/ranking de las economías mundiales va a cambiar de forma dramática en los próximos 20 a 25 años, siendo los países de la UE los que van a perder puestos de forma significativa. China va a emerger como la mayor economía mundial, seguida por Estados Unidos, después los otros grandes Estados en desarrollo –India y Brasil, en particular–, seguidos por Corea, México y Sudáfrica. El tiempo de cambio es ahora, antes de que se dé una crisis de confianza en el sistema de gobernanza mundial y una creciente tensión política en un sistema que se enfrenta a cambios históricos.

III. Otras divergencias políticas en EEUU y América Latina

Existen otras cuestiones políticas importantes en que las tampoco hay acuerdo entre Washington y las capitales de la región.

Venezuela

El régimen de Hugo Chávez ha asumido una postura diplomática polémica respecto a los EEUU, a pesar de la dependencia de su país –y de los EEUU– de las exportaciones de petróleo destinadas al mercado estadounidense.

Varias administraciones de Estados Unidos han intentado ejercer presión sobre países de la región, en particular sobre Brasil, para que hicieran algo respecto a Chávez (Hidalgo, 2010:78).

La postura de Brasilia es clara. No va a interferir en asuntos internos de sus vecinos. Ignorando la posición privada del gobierno brasileño, la política pública cuenta con Caracas en las viejas iniciativas regionales. Dejando la ideología de lado, la colaboración es mejor que la discordia. Brasil no tiene las mismas cuestiones geopolíticas con Venezuela que Estados Unidos. El presidente Lula, para frustración de Estados Unidos, ha intentado ser incluyente respecto al régimen de Chávez y parece que la nueva administración brasileña va a seguir líneas políticas similares en este aspecto.

Cuba

El embargo estadounidense y la falta de relaciones diplomáticas con La Habana son importantes cuestiones de desacuerdo entre Estados Unidos y la región. Esta realidad se ve agravada, lógicamente, por la existencia de la base americana en Guantánamo que tiene prisioneros detenidos por Estados Unidos a raíz de las guerras en Irak y Afganistán. En la región recuerdan muy

bien que Obama, tanto como candidato por el Partido Demócrata como ya una vez elegido presidente, comprometió a su administración a cerrar la base de Guantánamo; ha sido imposible hacerlo debido a la incapacidad de llegar a un acuerdo con el Congreso. La cuestión sigue siendo controvertida y sin una solución inmediata.

El embargo económico, en vigor desde 1960 (y codificado en la Ley en 1992) tenía el propósito de que el gobierno de Cuba avanzara hacia “una democratización y un mayor respeto hacia los derechos humanos”. En 1996, el Congreso aprobó la Ley Helms-Burton, quedando aún más restringida la posibilidad de ciudadanos estadounidenses de hacer negocios en o con Cuba, y quedaron implantadas las restricciones sobre la concesión de ayudas oficiales o privadas a cualquier Gobierno sucesor en La Habana, al menos hasta que ciertas denuncias y reclamaciones en contra del gobierno de Cuba fueran aclaradas. En 1999, el presidente Bill Clinton amplió el embargo comercial al poner fin a la práctica de las filiales extranjeras de empresas estadounidenses de comerciar con Cuba. En el año 2000, Clinton autorizó la venta de ciertos productos humanitarios a la isla.

Durante la campaña presidencial de 2009, Barack Obama prometió volver sobre el asunto de las relaciones Cuba-Estados Unidos. Pero el 2 de septiembre de 2010, el presidente Obama renovó el embargo por un año más sin dar ninguna explicación más allá de que el embargo

“es una cuestión de interés nacional”. Desde 1992 la Asamblea General de las Naciones Unidas ha condenado anualmente el embargo como una violación del derecho internacional. Muchos miembros del Congreso parecen ahora más dispuestos a considerar el levantamiento del embargo; lo que no está nada claro es si una mayoría apoyaría una medida así. La comunidad empresarial estadounidense se muestra cada vez más a favor de levantar el embargo para poder beneficiarse de la venta de productos estadounidenses al Gobierno de Cuba. Grupos de derechos humanos, tanto en Cuba como en Estados Unidos, se muestran favorables al fin del embargo. Cualquier movimiento tendrá que esperar hasta que se obtengan los resultados electorales de las elecciones presidenciales de 2012.

Inmigración

El debate sobre trabajadores indocumentados en Estados Unidos se ha convertido en un importante campo de batalla en la política estadounidense. Aunque afecta ante todo a México, la situación actual también atañe a los inmigrantes de Centroamérica y el Caribe, al igual que a países de América del Sur como Ecuador; Filipinas, China y Corea del Sur, en menor medida, también son origen de la inmigración ilegal que llega a Estados Unidos.

La actitud de los ciudadanos estadounidenses cambió radicalmente después de los

ataques terroristas perpetrados el 11 de septiembre de 2001 contra Estados Unidos. Las encuestas de opinión muestran que muchos estadounidenses vinculan la restricción de la inmigración –legal o ilegal– con seguridad. Muchos políticos insisten en que los inmigrantes les están quitando puestos de trabajo a los ciudadanos estadounidenses, que para ellos no rige la ley, y que son una carga para servicios públicos como las escuelas y los hospitales.

El debate acerca de la inmigración tomó un giro drástico en abril de 2010 cuando la gobernadora del Estado de Arizona aprobó el Proyecto de Ley más duro de la nación en cuanto a inmigración ilegal. Su objetivo es identificar, procesar y deportar a los inmigrantes indocumentados. La Ley, cuyos defensores y detractores por igual la consideran la medida más amplia y estricta en generaciones, criminaliza el no portar consigo papeles de inmigración y da a la policía el amplio poder de detener a cualquiera que sea sospechoso de estar en el país de forma ilegal. Los detractores lo consideran una invitación abierta para el hostigamiento y la discriminación hacia los hispanos. La Casa Blanca contestó inmediatamente con la petición al Congreso de revisar y legislar nuevas normas para los inmigrantes indocumentados que viven actualmente en Estados Unidos y para aquellos que intenten entrar a Estados Unidos en un futuro.

La Casa Blanca ha afirmado que las Leyes de Inmigración son una responsabilidad del Gobierno federal y no de los Gobiernos estatales. La Ley de Arizona será recurrida en los Tribunales y posiblemente llegue hasta la Corte Suprema en uno o dos años para un dictamen final. Es probable que cualquier medida del Congreso sólo sea viable después de las elecciones presidenciales de 2012 en las cuales el tema de la inmigración seguirá siendo controvertido en todo el país.

La cuestión de la inmigración es aún más compleja debido al peso del voto hispano en las elecciones locales, estatales y nacionales. Los dos partidos consideran a esta comunidad como crecientemente estratégica y cada vez más significativa en sus cálculos electorales. La comunidad se muestra progresivamente más preocupada por lo que ellos consideran una discriminación categórica y falsas acusaciones contra los motivos y actuaciones de los hispanos en Estados Unidos. Esta cuestión está condenada a convertirse en un asunto más emocional y político a medida que se acercan las elecciones de 2012.

IV. Conclusiones

Hay otras cuestiones que enturbian el estado actual de las relaciones entre EEUU y América Latina. La creciente presencia de China en América del Sur preocupa a algunos miem-

bros del Congreso que ven la cada vez mayor presencia de Beijing, tanto a nivel diplomático como comercial, como un reemplazo de la influencia de Estados Unidos. Existe una preocupación poco perceptible en la región en cuanto a China, desde que, para América del Sur, se han dado superávit comerciales impulsados por el inexorable apetito de China por los productos de primera necesidad y las materias primas.

Claro que existe cierta inquietud porque las relaciones comerciales puedan hacer retroceder a algunos gobiernos al tratar de incrementar el valor de sus exportaciones. Ese es un reto del desarrollo de la región a largo plazo. Pero, en general, la presencia china ha sido beneficiosa y Beijing ha sido sensata en cuanto a su creciente rol esforzándose mucho por evitar desafiar los intereses de seguridad, cruciales para Estados Unidos en el hemisferio occidental.

La guerra al narcotráfico es otro tema de gran preocupación. Cada vez más, los Estados de la región consideran la postura de Estados Unidos como inaceptable. La venta y el consumo de drogas en Estados Unidos y los países de la UE mantienen el comercio. La violencia que ahora caracteriza el funcionamiento de los cárteles tiene un tremendo impacto en el día a día de la región, mientras que apenas lo tiene en Estados Unidos. El Congreso de Estados Unidos se niega a reconocer ese hecho. La criminalidad que acom-

paña a la industria del narcotráfico va a ir en aumento, al igual que la violencia, pero existe poca voluntad política en Washington para afrontar esta cuestión altamente emocional y política.

Las relaciones de Estados Unidos con los países de la región van a seguir a la deriva. Tanto desde los altos cargos del Congreso como del poder ejecutivo se presta poca atención a América Latina. Mucho se ha hablado de la necesidad de buenas relaciones, pero, como se ha destacado con anterioridad, se ha dado un escaso, por no decir nulo, avance en la resolución de las cuestiones pendientes en ambos partidos políticos estadounidenses por igual. La búsqueda de alternativas para la región va a continuar –China, la Unión Europea, otros socios en materia de comercio e inversiones, etc.–. En el caso de que Estados Unidos despierte y decida abordar las cuestiones políticas más pertinentes, la respuesta de la región puede ser poco entusiasta y en ciertos casos hasta hostil.

Referencias bibliográficas

- Council on Foreign Relations, New York: "A conversation with U.S. Secretary of State Hillary Rodham Clinton", discurso dado ante el Consejo de Relaciones Exteriores (CFR) el 8 de septiembre de 2010 en Washington, http://www.cfr.org/publication/22896/conversation_with_us_secretary_of_state_hillary_rodham_clinton.html
- Hidalgo, Manuel (2010): "Hugo Chavez's 'Petro-Socialism.'" *Journal of Democracy*, Johns Hopkins University Press, Baltimore Maryland, pp. 78–92.
- Kuczynski, Pedro-Pablo y John Williamson, editors (2003): *After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America*, Institute of International Economics, Washington, D.C.
- O'Neil, Shannon (2009): "The Real Risk in Mexico," *Foreign Affairs*, Council on Foreign Relations, Nueva York, pp. 63–77.
- Roett, Riordan (2010): *The New Brazil*, Brookings Institution Press, Washington, D.C.
- Roett, Riordan y Guadalupe Paz, editors (2008): *China's Expansion into the Western Hemisphere: Implications for Latin America and the United States*, Brookings Institution Press, 2008.
- Whitehead, Laurence (2010): "The Crash of '08", *Journal of Democracy*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, Maryland, pp. 45–56.

La triangulación España-Unión Europea-América Latina: sinergias y contradicciones

Resumen:

Este artículo analiza el papel que las triangulaciones juegan en la política internacional, con especial atención a la política exterior española y, muy en concreto, a la triangulación España-UE-América Latina, que España ha impulsado con relativo éxito desde la década de los años ochenta del siglo XX. Para ello se hace un estudio de lo que ha sido el papel de España en las relaciones entre la UE y América Latina desde el inicio de las negociaciones de adhesión hasta el presente, y de las sinergias y contradicciones que se han derivado y derivan de esa triangulación, concluyendo que su futuro presenta algunos importantes interrogantes, desde la perspectiva española, europea y latinoamericana.

Palabras clave:

triangulación, política exterior de España, América Latina, Unión Europea

Abstract:

This article analyses the role that triangulations play within international relations, paying special attention to the foreign policy, and in concrete, the Spain-EU-Latin America's triangulation, which since 80's has been successfully enhanced by Spain. For this purpose, it is developed a study about the role of Spain within the EU and Latin America's relations. The study covers since adherence negotiations up to date, as well as the synergies and contradictions which has arisen and currently

arises out of this triangulation. The study will finish with a thorough analysis of the future of this triangulation viewed from Spain, EU and Latin America's perspective.

Key words:

triangulation, Spanish foreign policy, Latin America, European Union

La triangulación España-Unión Europea-América Latina: sinergias y contradicciones

I. Triangulación y relaciones internacionales

Las profundas transformaciones que han venido experimentando las relaciones internacionales a partir de la segunda mitad de siglo XX, como consecuencia de los procesos de creciente interdependencia y globalización, han traído consigo importantes cambios en las estrategias e instrumentos de los Estados en la articulación de sus relaciones exteriores. La elevación constante del nivel de las interdependencias de todo tipo, especialmente, políticas, económicas, sociales, culturales, científico-técnicas e informacionales, y el avance imparable del proceso globalizador, con los decisivos efectos que están teniendo desde el punto de vista de las principales estructuras y dinámicas de la sociedad internacional, de las formas de ejercer el poder,

del surgimiento de nuevos actores no estatales y del cambio en las pautas de comportamiento de los actores internacionales y, muy en concreto, de los Estados, no sólo han obligado a éstos a reposicionarse y a redefinir sus políticas exteriores en el nuevo escenario global, con el fin de hacer mejor frente a los retos y costes que se derivan de la globalización, sino que, además, han reforzado oportunidades de interacción, es decir, de concertación, cooperación e integración, entre los mismos, que anteriormente no existían o eran más débiles¹.

Es el caso, en este último supuesto, del desarrollo de las triangulaciones en las relaciones exteriores de un Estado², con objetivos muy diversos, estratégico-militares, políticos, económicos, culturales, científico-técnicos, etc., que van desde el reforzamiento por un actor o grupo de actores de una determinada dimen-

sión o proyección de su política exterior, aprovechando la fortaleza que existe en otra dimensión o proyección, para incidir en una tercera dimensión o proyección, hasta la articulación de estrategias de concertación o cooperación con un determinado actor u actores internacionales para conseguir resultados en otro u otros actores internacionales, sean Estados, actores transnacionales o subestatales³. Las triangulaciones, por lo tanto, siempre sobre la base de los tres vértices señalados, pueden plantearse bajo múltiples formas, desde en términos de interacciones a nivel estrictamente bilateral entre tres Estados, pasando por interacciones en las que participan al mismo tiempo Estados, actores transnacionales o subestatales, hasta llegar a interacciones en las que participan Estados, organizaciones internacionales o procesos de integración, por referirnos a tres posibles manifestaciones, que no agotan el catálogo de posibilidades.

Las triangulaciones, por otro lado, no actúan sólo en una dirección entre los actores situados en los vértices del triángulo, sino que lo más frecuente es que actúen multidireccionalmente, dentro e, incluso, fuera del triángulo, favoreciendo a los actores o grupos de actores situados en los tres vértices del mismo, como consecuencia de las sinergias que se derivan de la estrategia triangular. Las triangulaciones, por lo tanto, no sólo benefician al actor que las articula, sino que, con frecuencia,

benefician a los actores situados en los otros vértices del triángulo. Es el caso, por ejemplo, como veremos, de la triangulación España-UE-América Latina.

Al mismo tiempo, no se puede olvidar que las estrategias triangulares puestas en marcha por diferentes actores pueden influenciarse y condicionarse entre sí o solaparse tanto en relación a los ámbitos espaciales hacia los que se orientan, como respecto a los actores o grupos de actores que se ubican en los vértices de los triángulos y participan en las distintas triangulaciones operativas. Un ejemplo característico de este supuesto lo constituyen las triangulaciones, autónomas y convergentes al mismo tiempo, España-UE-Mediterráneo, Francia-UE-Mediterráneo e Italia-UE-Mediterráneo.

Por último, en relación con este tema hay que tener presente que, cada vez con mayor frecuencia, las triangulaciones, cuando se trata de Estados que forman parte de un proceso de integración, tienen como uno de sus vértices a ese mismo proceso, dadas las potencialidades que, desde el punto de vista de la proyección internacional del Estado, se derivan de las políticas que articula ese proceso y de la pertenencia al mismo. Es lo que sucede, por ejemplo, con la mayor parte de las triangulaciones desarrolladas por España, que, como veremos, tienen como uno de sus vértices comunes a la UE.

En este sentido, si la creciente interdependencia y la globalización han favorecido, de

forma muy significativa, la puesta en marcha por parte de los Estados de procesos de toma de decisiones conjuntas –a través de las cuales tratan de hacer frente a los efectos y costes que se derivan de los mencionados procesos, lo que explica el espectacular desarrollo, a partir de la segunda mitad del siglo XX, de los regímenes internacionales, las organizaciones internacionales, las políticas de cooperación y los procesos de integración– han favorecido, también, las estrategias triangulares e incluso cuadrangulares, como una particular expresión del desarrollo del fenómeno del multilateralismo, del regionalismo y del interregionalismo.

La triangulación constituye, por lo tanto, un fenómeno complejo, en cuanto que si, por un lado, es una expresión del multilateralismo, por otro, es un importante complemento del bilateralismo e, incluso, del multilateralismo, ya sea entendido en términos de organizaciones internacionales universales, ya cuando se participa en mecanismos regionales o subregionales de concertación, cooperación o integración.

La triangulación, como es lógico, tiende a ser utilizada en mucha mayor medida por potencias medias o medias-grandes que por grandes potencias o superpotencias.

De acuerdo con las consideraciones anteriores, en el actual escenario global, la triangulación España-UE-América Latina constituye una de las manifestaciones más claras y consistentes de lo que es una estrategia triangu-

lar. Procederemos, en consecuencia, en los apartados siguientes al análisis de la misma, no sólo como expresión del fenómeno general de la triangulación, sino, sobre todo, como manifestación de un caso concreto de triangulación protagonizada especialmente por un Estado, España, que si en principio ha sido exitosa, en el sentido multidireccional explicado, sin embargo, no ha estado exenta de significativas contradicciones y limitaciones, que obligan a relativizar hasta el momento presente sus resultados finales.

II. Las triangulaciones en la política exterior de España

Partiendo de 1976 y centrándonos en los gobiernos democráticos españoles que se han sucedido desde entonces, se puede afirmar que el desarrollo, expresamente buscado, de estrategias triangulares en la política exterior de España sólo empieza a producirse con los gobiernos socialistas de Felipe González, a partir de 1982 y muy especialmente desde el ingreso de España en las Comunidades Europeas en 1986. Sólo cuando, tras la transición democrática, se normaliza la política exterior española se empiezan a plantear las primeras estrategias triangulares, aunque con muy distinto éxito, según los referentes espaciales elegidos y los actores concretos pretendidos, con el objetivo principal de mejorar las posiciones

y la influencia de España en el escenario global, y en los distintos escenarios regionales, y de poder defender mejor los intereses españoles en el mundo, sin olvidar, en algún caso, como veremos, la defensa de los intereses del actor o actores ubicados en los otros dos vértices del triángulo.

Estas estrategias triangulares se han planteado de forma concreta principal, aunque no exclusivamente, en cinco direcciones, con resultados muy dispares. La primera y, sin lugar a dudas, la más consistente y de más éxito, como hemos apuntado, es la triangulación España-UE-América Latina, de la que nos ocuparemos en el siguiente apartado. La segunda, con relativo éxito, es la triangulación España-UE-Mediterráneo, que –por distintas razones que no es este el lugar de detallar– no ha conseguido realmente despegar, más allá de una relativa, pero poco operativa, institucionalización de la misma. Estas dos primeras triangulaciones, articuladas principalmente a partir del ingreso de España en las Comunidades Europeas, se han concretado mediante una europeización de las políticas iberoamericana y mediterránea de España y una apuesta por la iberoamericanización de las políticas europeas⁴. La tercera es la triangulación España-Estados Unidos-América Latina, que sólo de forma intermitente ha funcionado adecuadamente, como consecuencia del muy distinto peso estratégico, político y económico de España y Estados Unidos, de los intereses

no siempre convergentes y comunes en América Latina y de las interpretaciones, en ocasiones distintas, de la problemática latinoamericana y de las políticas bilaterales no siempre coincidentes, por parte de ambos países⁵. La cuarta es la triangulación España-América Latina-Asia Pacífico que, planteada con cierta ambición a principios de la primera década del siglo XXI⁶, no ha pasado de ser un proyecto sin plasmación práctica, que a la postre ha acabado subsumida en la triangulación España-UE-Asia Pacífico actualmente operativa. Finalmente, tenemos la triangulación España-UE-África Subsahariana, cada vez más importante en el marco de la política exterior española.

De las cinco triangulaciones destacadas se pueden extraer algunas conclusiones interesantes desde la perspectiva de la política exterior española, que ponen de manifiesto, entre otras cosas, las prioridades y principales proyecciones de la misma. La primera es que en cuatro de estas triangulaciones está presente la UE, lo que expresa tanto la prioridad y centralidad que constituye en la política exterior española y la importancia de los intereses de todo tipo implicados en la pertenencia de España a la misma, como la necesidad que tiene una potencia media como España de apoyarse en un mecanismo de integración de éxito como la UE para reforzar su proyección internacional en determinadas dimensiones de su política exterior.

Explica, igualmente, que cuando realmente se han puesto en marcha por parte de España estrategias triangulares ha sido, sobre todo, a partir de la integración en las Comunidades Europeas. La segunda conclusión es que en tres de esas cinco triangulaciones hay una región y un actor de proyección común, que es América Latina. Razones históricas, políticas, económicas, sociales y culturales, que veremos posteriormente, derivadas de lo “singular” e identitario de la política iberoamericana de España y de la creciente posición, peso e intereses que tiene en esa región, explican la presencia de América Latina en esas tres triangulaciones.

Si a lo anterior se añade el hecho de que los países iberoamericanos conforman una Comunidad Iberoamericana de Naciones, un espacio común iberoamericano, en lo político, lo económico, lo social, lo cultural, lo educativo, lo científico-técnico, etc., que se expresa en el proceso de las Cumbres Iberoamericanas de jefes de Estado y de Gobierno, que se vienen celebrando anualmente desde 1991, se comprenderá en toda su extensión lo que supone América Latina para la proyección exterior y los intereses españoles en la sociedad global.

Si unimos estos tres hechos destacados y las razones en las que se asientan, se entiende perfectamente que la triangulación España-UE-América Latina sea la que ha merecido en términos generales mayor atención, la más

consistente, la que ha conocido un mayor desarrollo y la que ha tenido, como hemos destacado, más éxito.

III. La triangulación España-UE-América Latina

América Latina y el Caribe, por razones históricas, culturales y lingüísticas, pero también por razones políticas, económicas y sociales, cada vez más importantes⁷, ha estado y está sólidamente anclada, consciente o inconscientemente, tanto en el sentir colectivo de los españoles, como en la política exterior española, constituyendo una de las dimensiones claves de su proyección exterior. Existe, en este sentido, una importante dimensión identitaria en las relaciones entre España y América⁸, que incide no sólo en la política que España articula hacia esa región, sino igualmente en la política exterior española en general, proporcionando a la misma unas señas de identidad específicas, que hemos denominado la “iberoamericanidad” de la política exterior de España⁹. Ni siquiera la proyección europea, prioritaria en todos los sentidos en la política exterior, tiene una dimensión identitaria tan marcada y tan determinante del sentido y alcance con que se plantean por España las relaciones con los países de habla hispana y portuguesa de América Latina. Es lo que permite hablar de Iberoamérica y de una Comuni-

dad Iberoamericana de Naciones, de la que las Cumbres Iberoamericanas de jefes de Estado y de Gobierno son su máxima expresión. El protagonismo que España ha jugado y juega en las mismas expresa la importancia que atribuye a esta proyección exterior¹⁰.

Todo lo anterior explica la importancia que España atribuye a la política iberoamericana en el marco de su política exterior y explica igualmente que todos los gobiernos españoles, aunque con distintos énfasis y planteamientos, hayan prestado una especial atención a las relaciones con América Latina, tanto en términos bilaterales como regionales o en el ámbito de la propia UE. De hecho, España es el único país miembro de la UE que tiene una política regional institucionalizada hacia el conjunto de América Latina, con la importancia que ello tiene a la hora de entender el papel de España en las relaciones entre ambas regiones.

No puede extrañar, por lo tanto, que desde el ingreso en las Comunidades Europeas, las relaciones de esta organización supranacional con América Latina hayan sido objeto de especial atención por parte española y que España haya tratado de impulsar esas relaciones en todos los órdenes, europeizando, por un lado, su política iberoamericana y tratando de iberoamericanizar, por otro, las relaciones de la UE con América Latina, poniendo en marcha, consecuentemente, una estrategia triangular cuyos vértices serán España, la UE y América Latina.

Es desde esta perspectiva triangular que hay que entender la pretensión, irreal en su planteamiento maximalista, manifestada reiteradamente, con mayor o menor intensidad, por todos los gobiernos democráticos españoles, desde los gobiernos centristas de Adolfo Suárez y Leopoldo Calvo-Sotelo, pasando por los gobiernos socialistas de Felipe González y los gobiernos populares de José María Aznar, hasta llegar a los gobiernos socialistas de José Luis Rodríguez Zapatero, de actuar como “puente” en las relaciones entre Europa y América Latina.

Esta estrategia triangular, como se verá, ha funcionado en términos multidireccionales, puesto que si inicialmente fue puesta en marcha por España, con el fin, por un lado, de reforzar su política iberoamericana a través de la orientación del interés de la UE hacia América Latina, y, por otro, de reforzar el peso de España en la UE a través de sus especiales relaciones con América Latina, pronto esa estrategia triangular fue utilizada por los actores situados en los otros dos vértices para sus propios objetivos e intereses. América Latina, además de a través de sus propios canales de comunicación con la UE, se valió de España para hacer presentes en la UE sus demandas e intereses, y la UE, que también, como es sabido, cuenta con sus propios canales de comunicación con América Latina, a su vez, se sirvió también de España, en algunos casos, para llevar adelante determinados

mensajes, actuaciones y políticas concretas en relación con algunos países o subregiones latinoamericanas.

Además, cuando se analiza esta triangulación, al margen de los condicionantes externos que actúan en la misma, caso muy especialmente de Estados Unidos, de los que nos ocuparemos al abordar el apartado de las sinergias y contradicciones, no se puede olvidar un referente y soporte externo de la triangulación, que también actúa multidireccionalmente y juega un cierto papel en la misma, como es el caso de las Cumbres Iberoamericanas, en las que participan los países latinoamericanos de habla española y portuguesa más España y Portugal, que han incluido en su agenda de trabajo, aunque sea de forma indirecta, el tema de las relaciones birregionales y que sirven para que dos de los vértices de la triangulación intercambien posiciones y puntos de vista sobre el tercero.

En otro orden de cosas, debemos tener presente, finalmente, que la iberoamericanidad de la política exterior española, además de aportar unas señas de identidad específicas a la política exterior en general y a la política iberoamericana en particular, constituirá, paradójicamente cuando hablamos del desarrollo de una estrategia triangular, el contrapunto de la europeización de esa política iberoamericana y el contrapunto, en un sentido diferente, del atlantismo de la política exterior española, derivado, como veremos,

de la especial relación con Estados Unidos. Será precisamente esa iberoamericanidad la que tratará de equilibrar el sentido último de la política iberoamericana y la que afirmará la dimensión identitaria, el carácter singular y, en última instancia, la autonomía de dicha política frente a Europa y Estados Unidos. De ahí, la complejidad que, como veremos, presenta la triangulación España-UE-América Latina.

IV. El papel de España en las relaciones entre la UE y América Latina

En orden a comprender mejor cómo juega y actúa, en concreto, esa triangulación es necesario fijarse, aunque sea sumariamente, en el papel que España ha desempeñado en las relaciones entre la UE y América Latina.

Para España, como hemos visto, las relaciones de la UE con América Latina no son algo secundario o periférico, sino que forman una parte muy importante de su política exterior y especialmente iberoamericana. Es lógico, por lo tanto, que España sea uno de los países miembros de la UE que mayor interés ha tenido y tiene en el avance de las relaciones birregionales, que haya jugado un papel muy destacado en el desarrollo de las mismas y que sea un referente para los demás Estados miembros cuando se trata de América Latina¹¹.

Desde esta perspectiva se comprende el interés que, ya desde la negociación de adhesión a las Comunidades Europeas, España prestó al desarrollo e intensificación de las relaciones de las mismas con América Latina y se explica igualmente que en el Tratado y en el Acta de Adhesión se prestase una especial atención a las relaciones con esa región, en concreto a través de dos documentos: la “Declaración Común de Intenciones relativa al desarrollo y a la intensificación de las relaciones con los países de América Latina”, común a los diez Estados miembros y a España y Portugal, y la “Declaración del Reino de España sobre América Latina”, en la que se hacía especial hincapié en la importancia que para España tenían las relaciones con esa región.

En el plano de las relaciones políticas y de la cooperación al desarrollo, durante el periodo negociador, España influyó también para que la Comunidad Europea prestase una atención creciente a los problemas de América Latina, sobre todo al conflicto centroamericano, participando activamente en la puesta en marcha y desarrollo del foro de San José para Centroamérica.

Una vez se produce, el 1 de enero de 1986, el ingreso de España en las Comunidades Europeas, la acción española respecto a América Latina en el marco comunitario cobra nueva fuerza, orientándose a potenciar las relaciones con esa región, tanto en el plano político, donde el éxito es evidente, como en el plano

económico, donde los resultados no han sido tan positivos.

De hecho, con la adhesión de España, la Comunidad Europea procederá a elaborar un nuevo marco conceptual de las relaciones con América Latina, que permitirá un reforzamiento y profundización de las mismas. El punto de partida fue la “Declaración Común de Intenciones”, ya mencionada. Precisamente, apoyándose en esa “Declaración”, el presidente del Gobierno, Felipe González, logrará que el Consejo Europeo de La Haya, celebrado los días 26 y 27 de junio de 1986, se ocupe expresamente de la situación de las relaciones con América Latina y que se encargue al Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores y a la Comisión un estudio en sus respectivos ámbitos sobre la forma en que podrían incrementarse las relaciones políticas, económicas y de cooperación con esa región.

El resultado fue la adopción por el Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores, celebrado el 22 de junio de 1987, del documento titulado “Nuevas Orientaciones de la Comunidad Europea para las relaciones con América Latina”, que abría una nueva etapa en las relaciones birregionales. Se trataba del primer documento que emitía el Consejo exclusivamente sobre América Latina.

Las “Nuevas Orientaciones”, a pesar de sus lagunas y desequilibrios, marcan un hito en las relaciones entre la Comunidad Europea y América Latina. Establecen un nuevo marco

conceptual y jurídico en las relaciones entre las dos regiones y fijan los mecanismos mediante los que se procederá al reforzamiento de esas relaciones. Sentaban las bases de una relación nueva, igualitaria y de socios naturales, afirmaban la existencia de valores, objetivos e intereses comunes, suponían el reconocimiento de la necesidad de un cambio en el estado en que hasta entonces se encontraban esas relaciones y abrían un camino de posibilidades de cara al futuro.

Mención especial merece, también, el decisivo impulso que durante la primera presidencia española de la Comunidad Europea recibieron las candidaturas de Haití y República Dominicana para su incorporación al IV Convenio ACP-Comunidad Económica Europea, cuya firma tuvo lugar en Lomé, el 15 de diciembre de 1989, con la inclusión de esos dos nuevos países.

Este activo papel de España culminará, momentáneamente, con la aprobación, el 18 de diciembre de 1990, por el Consejo de Ministros de las "Nuevas Orientaciones para la cooperación con América Latina y Asia en la década de los 90", que tratarán de responder al nuevo escenario internacional y a los nuevos retos de la democracia y el desarrollo, que se plantean con el final de la Guerra Fría y la bipolaridad y que supondrán un progreso significativo en las relaciones con América Latina, sentando las bases para el avance que supondrán la firma de los acuerdos de cooperación de tercera generación con Argentina y Chile, en

1990, con Uruguay y México, en 1991, con Paraguay y Brasil, en 1992 y finalmente, con Centroamérica y la Comunidad Andina (CAN), en 1993. Estos acuerdos tenían como principales novedades la consideración de la democracia y los derechos humanos como referentes de las relaciones birregionales, a través de la cláusula democrática, y la inclusión de la llamada cooperación avanzada con los países latinoamericanos con mayores niveles de desarrollo. Con ellos, la UE completaba, en los casos de Chile y Paraguay, o renovaba, según los casos, su red de acuerdos de cooperación con todos los países latinoamericanos, con la excepción de Cuba¹², que permanecerá hasta el presente sin institucionalizar convencionalmente sus relaciones con la UE.

El papel de España en las relaciones entre la UE y América Latina se dejará sentir también con fuerza a mediados de los años noventa, en la nueva estrategia que la UE adopta respecto América Latina, tratando de responder a las nuevas realidades políticas, económicas, sociales y científico-técnicas, derivadas, muy especialmente, de la globalización.

A partir de 1994, al reforzarse las dinámicas internacionales apuntadas desde finales de los años ochenta, sobre todo debido al éxito de las negociaciones multilaterales de la Ronda Uruguay del GATT y la creación de la OMC, y en consonancia, por un lado, con el progreso del proceso de integración europea y el desarrollo de la Política Exterior y de Segu-

ridad Común y, por otro, el avance de los procesos de integración americanos, especialmente con la firma del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica con México y el inicio de negociaciones con Chile, con el horizonte del establecimiento de una zona de libre comercio hemisférica, la consolidación del proceso de MERCOSUR y la proliferación de acuerdos multilaterales y bilaterales de libre comercio, la situación y el estatus de las relaciones birregionales inician un cambio muy significativo, produciéndose una importante revalorización de América Latina en las relaciones exteriores de la Unión Europea.

De la atención prioritaria al diálogo político y a la cooperación al desarrollo, que había dominado la agenda de las relaciones birregionales durante los años anteriores, se pasará a centrar la atención prioritariamente en las relaciones económicas y en la liberalización del comercio.

Un papel importante en el diseño y puesta en marcha de esta nueva estrategia corresponderá a España, que apostará fuertemente en las instituciones comunitarias por esta renovación de las relaciones birregionales. Esta apuesta encontrará un refuerzo decisivo en el comisario español Manuel Marín, principal defensor en el seno de la Comisión de la nueva estrategia que adopta la UE.

En este nuevo escenario, la UE elabora en 1994 una nueva estrategia de relación respecto a América Latina (Arenal, 2010a: 46-47).

Se trataba de una estrategia regionalista, que se planteaba como objetivo el establecimiento de una "asociación birregional", basada en los acuerdos de tercera generación existentes y especialmente en los nuevos acuerdos de cuarta generación que se suscribiesen, en concreto, con los mercados emergentes, persiguiendo en este caso el establecimiento de zonas de libre comercio. A tal efecto, el Consejo Europeo de Essen, en diciembre de 1994, instará a la Comisión a iniciar conversaciones con MERCOSUR, México y Chile con la vista puesta en la firma de acuerdos marco de cuarta generación que permitieran sentar las bases para la posterior firma de Acuerdos de Asociación con esa subregión y esos países (Peña y Torrent, 2005: 25-31).

Paralelamente a todo ello, como parte de la misma estrategia, también la cooperación comunitaria con América Latina conoce un nuevo impulso. En concreto, el 23 de octubre de 1995, la Comisión fija las nuevas orientaciones generales para la cooperación con América Latina, mediante una Comunicación al Consejo y al Parlamento Europeo, titulada "Unión Europea-América Latina. Actualidad y perspectivas del fortalecimiento de la Asociación (1996-2000)", que propone, por primera vez, una política de cooperación exclusiva para América Latina, separada de Asia, y en el que se detallan los factores que abogan en favor de la aproximación de la UE a América Latina, se recalca el interés estratégico que Europa

tiene en esa región, se hace un balance de las relaciones y se establecen las estrategias a seguir de cara al futuro¹³.

En este sentido, la UE firmará rápidamente acuerdos marco de cuarta generación con MERCOSUR, el 15 de diciembre de 1995, con Chile, el 21 de junio de 1996 y con México, el 8 de diciembre de 1997.

Ahora bien, las elevadas expectativas suscitadas por estos acuerdos marco no se materializarán al completo, decayendo notablemente en seguida el interés de la UE por América Latina, a pesar de que, sobre la base de una propuesta española, a la que se sumará Francia, se pondrá en marcha la celebración de las Cumbres América Latina y el Caribe-UE (ALCUE). En la I Cumbre ALCUE, celebrada en Río de Janeiro, en junio de 1999, se lanza por parte de la UE el proyecto de una "asociación estratégica birregional"¹⁴, hasta el momento estancado en su desarrollo.

Sólo en los casos de México y Chile, debido en gran medida a que sólo una parte reducida de sus exportaciones eran bienes agrícolas "sensibles" para la UE, fue posible alcanzar en un plazo relativamente corto la firma de sendos Acuerdos de Asociación, que implican el establecimiento de zonas de libre comercio. En concreto, el Acuerdo de Asociación con México se firmó en Lisboa, el 23 de marzo de 2000, y el Acuerdo de Asociación con Chile se firmó en Bruselas, el 18 de noviembre de 2002.

En el caso de MERCOSUR, el inicio de la negociación, mucho más complicada y con productos y sectores sensibles para ambas partes, se retrasó considerablemente hasta 2000, además de bloquearse rápidamente al hacer depender ambas partes el final de la misma de la conclusión de la Ronda de Doha. Con ocasión de la Cumbre ALCUE de Madrid, celebrada en mayo de 2010, como veremos, se retomarán estas negociaciones.

En los casos de Centroamérica y la CAN, la nueva estrategia que la UE pone en marcha en América Latina a partir de 1994, contemplaba un tratamiento diferenciado al que se proponía para MERCOSUR, México y Chile, por cuanto que excluía la firma de acuerdos de cuarta generación y, consiguientemente, el avance hacia zonas de libre comercio.

Aunque este modelo de relación fue, desde el primer momento, objetado tanto por Centroamérica como por la CAN, que lo consideraron más desfavorable que el otorgado a los países y grupos con los que se firmaron los Acuerdos de cuarta generación, la UE mantuvo invariable su posición, aplicando respecto a estas dos subregiones el SPG-drogas, más tarde SPG-plus, y admitiendo simplemente a partir de la Cumbre ALCUE de Madrid, en 2002, la posibilidad de iniciar negociaciones comerciales, pero siempre a expensas de la finalización de la Ronda de Doha.

En cualquier caso, en diciembre de 2003, se firmaron nuevos Acuerdo de Asociación

UE-Centroamérica y UE-Comunidad Andina, que han sido caracterizados como “tercera generación *plus*” o “cuarta generación *minus*” (Freres, 2002: 156), debido a que contemplan el diálogo político institucionalizado, y un amplio elenco de campos de actuación en la cooperación al desarrollo pero que, a diferencia de los Acuerdos de Asociación firmados con Chile, México o el acuerdo marco con MERCOSUR, no incluyen el compromiso para avanzar hacia áreas de librecambio, lo que suscitó de nuevo las objeciones de ambas subregiones.

Sólo a partir de la celebración de la Cumbre ALCUE de Guadalajara, en 2004, de la Comunicación de la Comisión, de diciembre de 2005, “Una Asociación reforzada entre la UE y América Latina” y, especialmente, de la Cumbre ALCUE de Viena, en 2006, la UE empezó a tomar conciencia de las nuevas demandas de estas dos subregiones, abriéndose por fin la puerta al inicio de negociaciones para la firma de sendos Acuerdos de Asociación con Centroamérica y la CAN, condicionadas a unos procesos de “evaluación conjunta” de los avances en la integración de ambas organizaciones subregionales, que en el caso de Centroamérica actuará como un importante acicate para la misma.

En consecuencia, a partir de mediados de la primera década del siglo XXI, con el pleno apoyo de España, la UE replantea, en parte, esa estrategia, al afirmar el objetivo de crear una red de Acuerdos de Asociación entre la UE

y todos los países y grupos de integración de América Latina. Sin embargo, esa estrategia continuó basándose fundamentalmente en el mapa de la integración latinoamericana de mediados de los noventa, alejado del nuevo que se empezaba a dibujar en esos momentos en la región, con los problemas que ello va a plantear sobre todo en lo relativo a la negociación de los nuevos Acuerdos de Asociación (Freres y Sanahuja, 2006: 26-29). Todo ello planteaba un escenario caracterizado por una red de acuerdos de asociación a distintas velocidades (Ayuso, 2009: 192), que, además de complejizar las relaciones birregionales, no se ajustaba a los nuevos movimientos integracionistas que caracterizan la región (Sanahuja, 2010 a; y Arenal 2010 b), abriendo interrogantes en cuanto a su resultado final.

En todo caso, desde finales de los años noventa, más allá de esos relativos avances, las relaciones birregionales entrarán en una situación de relativo estancamiento, sin que los deseos españoles de impulsarlas encuentren un adecuado eco en las instituciones comunitarias y en la mayor parte de los países miembros. La securitización de la agenda internacional, la ampliación a 27 Estados miembros y la larga crisis institucional, por parte europea, y las divisiones políticas y conflictos entre los países latinoamericanos, así como la crisis del regionalismo abierto en América Latina, serán los hechos que incidirán más decisivamente en ese relativo estanca-

miento y en la flexibilización del apoyo europeo a la integración latinoamericana (Arenal, 2009c, y 2010a).

Sin embargo, en el contexto de la preparación, primero, y celebración, después, de la Cumbre ALCUE de Madrid, en mayo de 2010, las relaciones birregionales van a experimentar un significativo cambio, rompiéndose la situación de estancamiento en que se encontraban, especialmente en lo relativo a la negociación de los acuerdos de asociación. El papel, una vez más, jugado por la diplomacia española en los dos años previos a la Cumbre ha sido decisivo para el relanzamiento de estas relaciones.

Puntos claves, previos a la Cumbre de Madrid, en ese proceso de relanzamiento de las relaciones birregionales van a ser la decisión del Consejo de la UE, de enero de 2009, que abría la puerta para la negociación comercial con Colombia y Perú, y la Comunicación de la Comisión "La Unión Europea y América Latina: Una asociación de actores globales", de 30 de septiembre de 2009, que supondrá un avance respecto del pasado y que ya se hace expresamente eco de los nuevos mecanismos de integración latinoamericanos, muy especialmente de UNASUR, instando a la UE a reiterar su compromiso de apoyo a la integración en relación a los mismos, además de llamar al reforzamiento del diálogo y la coordinación con otros procesos birregionales, aunque todavía no se asuma

con todas sus consecuencias la necesidad de perfilar una nueva estrategia, ni se termina de definir con claridad los ejes conductores de la misma.

Por lo tanto, no se puede afirmar que en los prolegómenos y en la Cumbre ALCUE de Madrid hayamos asistido a un cambio de estrategia de la UE respecto América Latina, que continua siendo en lo fundamental la estrategia regionalista, de apoyo a la integración, definida a mediados de los años noventa, con algunas adaptaciones de mediados de la presente década, sino simplemente que la UE ha asumido la necesidad de articular esa estrategia en términos más flexibles con el fin de poder atender a las nuevas realidades y demandas políticas y económicas latinoamericanas. En este proceso de flexibilización, el papel de España, principal interesado en la UE en desbloquear la situación y consciente de que para ello era urgente adecuar la estrategia de la UE a los nuevos escenarios latinoamericano, europeo y global, ha sido de nuevo muy importante (Arenal y Sanahuja, 2010).

Los resultados de la Cumbre de Madrid han sido, en este sentido, claramente positivos, tanto desde la perspectiva europea y española como latinoamericana, poniendo España de manifiesto a los ojos de los europeos su papel de liderazgo y de referencia en las relaciones con América Latina y a los ojos de los latinoamericanos su protagonismo en lo que se refiere al impulso de las relaciones birregio-

nales. Ha sido en el contexto de esta Cumbre donde la estrategia triangular ha funcionado de forma más clara.

En la Cumbre de Madrid se ha acordado retomar las negociaciones entre la UE y MERCOSUR para la firma del Acuerdo de Asociación. Con ello, se han abierto perspectivas esperanzadoras en cuanto a una conclusión de las mismas. Es verdad que persisten las dificultades en determinados temas, principalmente agropecuarios, por parte europea, y servicios, propiedad intelectual y productos industriales, por parte mercosureña. Pero, en todo caso, ahora parece existir una clara voluntad política, del lado latinoamericano, casos de Argentina y Brasil, y europeo, caso de la Comisión y de algunos países como España, para tratar de cerrar cuanto antes este capítulo pendiente en las relaciones entre ambas regiones. Sin embargo, no se puede desconocer que en el Consejo de Ministros de Agricultura celebrado en vísperas de la Cumbre, un poderoso grupo de países europeos, encabezados por Francia, presentaron una nota en la que, en términos muy duros, se expresaban importantes reticencias ante dichas negociaciones y la posible apertura europea a los productos agrícolas y ganaderos mercosureños.

Además, en el futuro de esta negociación puede incidir de forma significativa la Asociación Estratégica de la UE con Brasil, que abre una grieta en las relaciones con MERCOSUR, que puede llevar a medio plazo, si no

progresan las negociaciones, a que la UE se incline por la firma de un Acuerdo de Asociación bilateral, lo que daría al traste definitivamente con la estrategia de apoyo a la integración. No olvidemos tampoco que otros países mercosureños, como Uruguay y Paraguay, ya han pedido acuerdos de asociación bilaterales con la UE.

Si a todo lo anterior se une la entrada de Venezuela en el MERCOSUR, con lo que ello puede suponer de mayor problematidad en la negociación, se comprenderá que el escenario no es tan favorable como puede parecer, a primera vista, después de la Cumbre de Madrid.

En relación con Centroamérica las negociaciones para la firma de un Acuerdo de Asociación han avanzado sin problemas significativos, salvo las demandas centroamericanas de mecanismos de corrección de las asimetrías, no satisfechas plenamente por la UE, y, durante un cierto periodo de tiempo, el caso del golpe de Estado de Honduras y los problemas que planteaba la participación de Panamá. Este avance se ha debido a que el Sistema de Integración Centroamericano (SICA) ha ido cumpliendo todas las condiciones previas en materia de unión aduanera y no tiene excesivos productos sensibles desde la perspectiva de la UE, si se exceptúan el banano, el azúcar y la carne de bovino. La conclusión del Acuerdo de Asociación con esta subregión tuvo lugar en vísperas de la

Cumbre de Madrid, procediéndose a su rúbrica durante la misma.

En el caso de la CAN las negociaciones han sido especialmente problemáticas. La intención inicial de la UE de negociar en bloque con la CAN, lógica en su apoyo a la integración, se frustró después de tres rondas negociadoras como consecuencia de las diferentes posiciones mantenidas por los países andinos, divididos en dos bloques. Por un lado, Colombia, Perú y, con dudas, Ecuador y, por otro, Bolivia, disconforme con los planteamientos comerciales que presentaba la UE, que respondían al modelo OMC-plus, similares a los suscritos con Estados Unidos. Ante esta situación de estancamiento y las demandas de Colombia y Perú de continuar la negociación, aunque fuese bilateralmente, el Consejo de la UE, en enero de 2009, decidió abrir dos vías paralelas de negociación. Una, la parte comercial, que se ha negociado con Colombia, Perú y, con algunos problemas, con Ecuador, quedando de momento Bolivia fuera de la misma, y, otra, los pilares del diálogo político y la cooperación, que se negocian con la CAN.

Esta decisión del Consejo tiene una importancia fundamental, pues con ella, más allá de los Acuerdos de Asociación bilaterales suscritos con México y Chile, justificados en el hecho de que ninguno de esos dos países pertenecía a un mecanismo de integración, se rompía con la estrategia de apoyo a la integración, que hasta entonces había defendido la UE, y se

abría la puerta para la firma de acuerdos comerciales bilaterales con países latinoamericanos miembros de mecanismos de integración, con lo que ello supone de flexibilización de la estrategia de apoyo a la integración mencionada. España apoyó desde el primer momento esta flexibilización, consciente de que la misma era necesaria para acabar con el estancamiento en las relaciones birregionales.

En estas condiciones, la negociación ha avanzado rápidamente en los últimos tiempos, estando concluida la negociación con Colombia y Perú, y en fase final con Ecuador. La rúbrica de un Acuerdo Comercial multipartes con Colombia y Perú se produjo con ocasión de la Cumbre ALCUE de Madrid. En todo caso, no se puede desconocer que la puesta en marcha en la práctica de una vía bilateralista en la negociación comercial con los tres países mencionados debilita el apoyo a la integración que proclama la UE en sus relaciones con la región y muy, en concreto, a la ya de por sí debilitada CAN.

Esta estrategia flexible de la UE con América Latina, que trata de combinar el apoyo a la integración, cuando sea posible, con la apertura de vías bilaterales cuando las circunstancias del escenario latinoamericano, léase divisiones políticas y económicas, conflictos, crisis de mecanismos de integración, lo hacen inevitable, es la que más conviene a la política iberoamericana de España, que igualmente tiene el reto de combinar adecuadamente la

aproximación bilateral, a través de políticas ajustadas a las realidades políticas, económicas y sociales y a los intereses en juego en cada país latinoamericano, con la aproximación subregional y regional, materializada en los distintos mecanismos de integración actualmente en marcha, y, especialmente, con el apoyo a las Cumbres Iberoamericanas, cada vez más condicionadas por las divisiones y conflictos que caracterizan a América Latina y, consecuentemente, cada vez marcadas por la necesidad por parte española de articular políticas bilaterales ajustadas a cada país.

Para España, que se mueve, al contrario de otros Estados europeos, tanto en el ámbito bilateral como en los ámbitos regional e iberoamericano, representado este último por las Cumbres Iberoamericanas, la estrategia flexible que está poniendo en marcha la UE en América Latina refuerza, en principio, su compleja y multidimensional política iberoamericana y la estrategia triangular que hemos explicado, cada vez más marcadas también por la creciente complejidad y heterogeneidad del nuevo escenario latinoamericano.

En este sentido, los resultados, que, como hemos visto, se han producido en la Cumbre ALCUE de Madrid, concretados, de un lado, el Acuerdo Comercial multipartes con Colombia y Perú, por la vía bilateralista, y, de otro, el Acuerdo de Asociación con Centroamérica y desbloqueo de las negociaciones para un Acuerdo de Asociación con MERCOSUR, por la

vía del apoyo a la integración, no hay duda que refuerzan considerablemente la política iberoamericana y la estrategia triangular de España.

Si en el plano de las relaciones generales de la UE con América Latina, el papel de España, como hemos visto, ha sido significativo, éste ha sido aún más evidente en el caso de las relaciones de la UE con Cuba, en el que, a pesar de la reticencias de algunos países comunitarios, ha sido claro el liderazgo ejercido por España en este punto. La europeización de la política hacia la isla buscará, además de reforzar la propia política española, tener un paraguas que reduzca los costes de no seguir la estrategia de Estados Unidos con relación a Cuba¹⁵.

Ya con los gobiernos socialistas de Felipe González, la UE siguió respecto a Cuba, con pequeños matices, la política de diálogo, cooperación y apuesta por la democratización y los derechos humanos, que preconizaba el gobierno español. Lo mismo sucederá con la política seguida por los gobiernos populares de Aznar, a raíz de la presentación por España al grupo América Latina del Consejo de Ministros de la UE, el 14 de noviembre de 1996, de una propuesta de posición común, que implicaba una nueva estrategia de acoso político y económico al régimen castrista con el objetivo de obligarle a iniciar una apertura política¹⁶, que acabaría, con modificaciones importantes que la moderaban, traducéndose en una posición común de la UE respecto a Cuba,

aprobada por el Consejo de Ministros comunitario, el 2 de diciembre de 1996¹⁷, que todavía hoy día continua vigente. Algo parecido ocurrirá también con la nueva política de diálogo constructivo y apuesta por la democratización que los gobiernos socialistas de Rodríguez Zapatero pondrán en marcha respecto a Cuba, a partir de las elecciones generales de marzo de 2004, que se traducirá en cambios en la política de la UE respecto a la isla, aunque en ningún caso supondrá, a pesar de los deseos españoles, la adopción de una nueva posición común.

V. Sinergias, contradicciones y condicionantes de la triangulación España-UE-América Latina

Una vez establecido, aunque sea sumariamente, cuál ha sido el papel de España en las relaciones entre la UE y América Latina, es el momento de analizar, en concreto, cómo se han articulado y jugado entre sí los tres vértices de la triangulación España-UE-América Latina, pues, como hemos destacado, ésta actúa multidireccionalmente, provocando importantes sinergias, pero también contradicciones, como consecuencia de los condicionantes que se hacen presentes en la misma.

Como hemos visto, a partir del 1 de enero de 1986¹⁸, la política exterior española y, consiguientemente, la iberoamericana se plan-

tean necesariamente bajo nuevos parámetros, diferentes a los que dominaban anteriormente las relaciones con América Latina, pues España ya no sólo tiene una política iberoamericana propia, sino que además tiene las relaciones y las políticas de la UE hacia América Latina y se ve condicionada de manera mucho más directa por las políticas latinoamericanas del resto de los países miembros.

Las políticas comunes y las relaciones exteriores de la UE se transformarán en el elemento más determinante no sólo de la política interna, sino también de la política exterior española y en concreto de la política iberoamericana, de forma que no sólo condicionan decisivamente los objetivos y los desarrollos, especialmente comerciales y de cooperación, de dicha política en términos bilaterales y regionales, sino que además proporcionan mecanismos multilaterales, como las Cumbres ALCUE, el foro de San José con Centroamérica, las reuniones UE-Grupo de Río, los diálogos UE-CAN, UE-MERCOSUR, UE-México, UE-Chile y UE-Brasil, que España ha tratado de utilizar de manera especial y protagonista para impulsar con éxito su propia política iberoamericana. La dimensión europea de la política iberoamericana cobrará, de esta forma, una importancia creciente, constituyéndose en uno de los referentes esenciales de la misma y dando lugar, como hemos señalado, a una estrategia triangular.

La consecuencia más directa de lo anterior será una europeización de la política exterior y

de la política iberoamericana de España en cuatro sentidos.

En primer lugar, en el sentido de que las relaciones exteriores y las políticas comunes de la UE se han hecho plenamente presentes en las relaciones tanto bilaterales como regionales de España con América Latina, condicionando de manera decisiva esas relaciones y provocando contradicciones sustanciales entre la iberoamericanidad, que expresa el carácter identitario y lo especial de dicha política, y la europeidad de la misma, de la que derivan los principales compromisos políticos y económicos. Es lo que se ha denominado la europeización desde arriba (*top down*), que comporta adaptación y convergencia de políticas con Europa, en el caso que no ocupa, con América Latina.

En este sentido, se van a reducir de forma importante la autonomía y los objetivos políticos y económicos de la política iberoamericana, que vendrán limitados por la condición de Estado miembro. La pertenencia de España a la UE limitará la posibilidad de plantear objetivos de integración ambiciosos con Iberoamérica y de articular políticas comerciales o migratorias propias, debilitará, por lo tanto, la traducción política y económica de la dimensión identitaria presente en esa relación y afectará, en muchos casos negativamente, a la búsqueda de equilibrio entre los valores y los intereses que están presentes en esas relaciones.

En segundo lugar, en el sentido de que dicha europeización servirá para potenciar el papel de España en la región, que ha visto como su política iberoamericana adquiriría una dimensión nueva que la reforzaba, al proporcionar la oportunidad de orientar la atención de la UE hacia América Latina y otorgar a España, en consecuencia, una imagen, un protagonismo y una importancia en la región que no tenía anteriormente, cuando actuaba sin más credenciales que sus propios intereses y peso. En este sentido, por un lado, como apuntábamos, se ha producido una cierta iberoamericanización de la política europea hacia la región o europeización desde abajo (*bottom up*), que supone proyección nacional en las políticas europeas¹⁹, y que ha potenciado la propia política iberoamericana de España. De hecho, España, en función de la importancia de sus vínculos, interdependencias e intereses en América Latina, va a ejercer, como se ha visto, un cierto papel de liderazgo, en lo que se refiere a las relaciones entre la UE y la región, reconocido en gran medida por el resto de los Estados miembros, como se ha puesto especialmente de manifiesto en la política de la UE respecto a Cuba.

En tercer lugar, en el sentido de que esa europeización servirá para dar cobertura y reducir los costes que una política plenamente autónoma de España respecto a América Latina podía tener en las relaciones con Estados Unidos, dada la importancia de los intereses de todo tipo de dicho país en la región.

La sólida relación, en términos estratégico-militares, políticos y económicos, que España tiene con Estados Unidos condiciona de manera sustancial la política exterior y, de forma muy concreta, la política iberoamericana, introduciendo una nueva dimensión en las mismas, el atlantismo, que no se puede en ningún caso ignorar en la definición, ejecución y análisis de esa política, tanto en su dimensión propiamente española como en su dimensión europea. Consecuentemente, cuando se analiza la política iberoamericana de España es necesario tener presente el condicionante que supone la relación transatlántica, que si generalmente actuará como elemento reductor de los márgenes de autonomía, en algunos casos puede actuar como incentivador del desarrollo de políticas activas en América Latina. Este último hecho va a ser especialmente significativo en los casos de la política centroamericana de los gobiernos socialistas de Felipe González, durante la década de los ochenta en el siglo XX, y, más tarde, de la política desarrollada por los gobiernos socialistas de Rodríguez Zapatero respecto a Cuba.

Finalmente, la europeización de la política iberoamericana y la actuación de España a favor de la intensificación de las relaciones birregionales contribuirá, por otro lado, a revalorizar la imagen de España como potencia normativa, al contagiarse de la imagen que en principio caracteriza a la UE²⁰. Cuando se con-

sidera esta europeización no se puede ignorar el importante peso que los valores tienen también en las relaciones entre la UE y América Latina por su pertenencia a una misma cultura²¹, dado lo relativamente limitado de los intereses europeos en la región, lo que puede, y de hecho así ha sucedido, en el caso, por ejemplo, de la política de la UE respecto a Cuba, impulsada, aunque con distintos planteamientos, tanto por los gobiernos de Aznar como de Rodríguez Zapatero, entrar en colisión con los intereses, por el contrario muy importantes, de España en la región.

Al mismo tiempo, en el caso de la UE, aunque su condición e imagen de potencia normativa es clara, es evidente también que el progreso en el proceso de integración y la articulación de políticas comunes incide muchas veces en dirección contraria a la que se acaba de apuntar en relación con la primacía de los valores en la política de la UE respecto a América Latina y consiguientemente en la política iberoamericana de España. Esto se puso claramente de manifiesto en la incipiente política migratoria de la UE y, muy en concreto, en la Directiva de Retorno, que no sólo debilitó mucho la imagen de la UE como potencia normativa, sino que además incidió y contagió, igualmente de forma negativa, la imagen de España como potencia normativa en América Latina, al suponer una manifiesta primacía de los intereses exclusivamente europeos y españoles en la región, a costa

directamente de los ciudadanos latinoamericanos. Lo mismo cabe decir, aunque en menor medida, en relación con la Política Agraria Común y el consiguiente proteccionismo europeo o la reciente opción europea y española por avanzar en la firma de un acuerdo comercial multipartes con Perú, Colombia y Ecuador, al margen de la CAN, lo que supone debilitar considerablemente la apuesta de principio que la UE había hecho por el avance de la integración en la región.

Ello demuestra que la europeización de la política iberoamericana de España, que en general ha servido para potenciar aún más la imagen de España como potencia normativa en América Latina, empieza a actuar cada vez con más frecuencia en sentido contrario, al primar los intereses sobre los valores. Al mismo tiempo, esta europeización está sirviendo en algunos casos para tratar de justificar ante los países latinoamericanos la primacía que España otorga en determinados ámbitos a los intereses sobre los valores en sus relaciones con la región²².

La europeización de la política iberoamericana supone, por lo tanto, que los avances en las relaciones entre la UE y América Latina inciden de manera directa en la imagen y en los intereses políticos, sociales y económicos de España en la región y, viceversa, la creciente importancia de los intereses políticos y económicos españoles en la región hace que España tenga cada vez mayor interés en el desarrollo y

la profundización de las relaciones entre ambas regiones, es decir, en la iberoamericanización de las políticas europeas.

En todo caso, como acabamos de ver, es de la pertenencia a la UE y de la relación con Estados Unidos de donde se derivan las principales contradicciones que se plantean en la política exterior de España, especialmente en su proyección iberoamericana²³, incidiendo decisivamente en la estrategia triangular señalada. En primer lugar, la contradicción entre la iberoamericanidad y el europeísmo, que lógicamente se va a ir haciendo cada vez más patente e insalvable a medida que la UE avanza en su proceso de integración y en la articulación de políticas comunes, provocando crecientes tensiones en las relaciones entre España y América Latina, que se manifestarán no sólo en términos bilaterales, sino también en el marco de las Cumbres Iberoamericanas, con lo que ello supone de debilitamiento de la estrategia triangular. En segundo lugar, la contradicción entre la iberoamericanidad y el atlantismo, que reduce, en ocasiones, considerablemente la autonomía de la política iberoamericana, introduciendo un elemento ajeno a la triangulación, que, sin embargo, actúa como importante elemento condicionante de la misma.

La consecuencia final de esta europeización de la política iberoamericana e iberoamericanización de las políticas europeas ha sido que para España, tanto como país con

especiales intereses en América Latina, como país miembro de la UE, todo lo que suponga profundización e intensificación de las relaciones de la UE con esa región tiene una importancia decisiva.

En cuanto al tercer vértice de esta triangulación, América Latina, su protagonismo ha sido también significativo, pues se ha valido de la misma, en concreto de uno de los vértices, España y, en mucho menor medida, las Cumbres Iberoamericanas²⁴, aparte de sus propios canales de comunicación y relación con la UE, para hacer presentes en ésta sus posiciones e intereses con un relativo éxito, como hemos visto al analizar el papel de España en las relaciones birregionales. En este sentido, por parte de América Latina se ha producido una relativa, aunque es verdad que escasa, iberoamericanización de su política europea.

VI. Los retos de futuro de la estrategia triangular

Sin embargo, a efectos de que esta estrategia triangular pueda continuar funcionando con éxito son necesarios cambios en la política iberoamericana y en la política de España hacia la UE, acordes con los nuevos escenarios latinoamericano y europeo que se están conformando.

Sin entrar a considerar algo obvio como es, por un lado, la necesidad de que la UE preste

una mayor atención hacia América Latina y, por otro, la necesidad de una mayor coordinación y coherencia entre la política iberoamericana, en sus despliegues bilateral e iberoamericano, y la política europea de España, que hasta ahora no siempre han ido de la mano en cuanto a las estrategias y objetivos respectivos, con las consecuencias negativas que ello ha tenido para la política exterior española y para la posición e imagen de España en América Latina y en Europa, los retos que se le plantean a España de cara al futuro de esa estrategia triangular son importantes, por cuanto inciden en una serie de carencias que vienen arrastrando las políticas iberoamericana y europea de España.

En el caso de la política iberoamericana es indispensable la articulación de políticas bilaterales más ajustadas a las realidades políticas, económicas y sociales y a los intereses que están en juego con cada país latinoamericano²⁵.

Es indispensable que, más allá de los acuerdos de asociación estratégica, suscritos por España con los principales países latinoamericanos, se haga un esfuerzo por definir y poner en marcha estrategias o planes-país, como ya se ha hecho en relación con la cooperación para el desarrollo, en función de las características políticas, económicas y sociales del país y del papel que aspira a jugar en la región, de las interdependencias y de los intereses políticos, económicos, sociales y culturales implicados en las relaciones con España,

tanto en términos bilaterales como iberoamericanos, de los valores comunes que están en juego, de la imagen de España en el mismo y del escenario latinoamericano concreto en el que se mueve cada país. Sólo en el caso de Cuba existe, aunque con importantes bandazos que la debilitan, una política bilateral claramente definida y puesta en práctica.

Estos planes-país deben enlazarse directamente con el otro ámbito clave de la política iberoamericana, que es el que se concreta en las Cumbres Iberoamericanas, con relación a las cuales es necesario igualmente un replanteamiento. Si, por un lado, es evidente que la definición de estrategias o planes-país y la articulación de políticas bilaterales ajustadas a cada Estado incidirían muy positivamente en la dinámica de las Cumbres, reforzándolas de forma importante y reduciendo los riesgos de enfrentamientos en el seno de las mismas, por otro lado, es también indispensable establecer una relación más directa entre las dinámicas y las agendas de las Cumbres Iberoamericanas y de las Cumbres ALCUE.

En este sentido, habría que proceder a introducir algunas novedades en la política europea de España. La política europea ha prescindido, al menos oficialmente hasta ahora, de lo que suponen las Cumbres Iberoamericanas en las relaciones entre ambas regiones y no ha tratado de hacer valer las mismas en las relaciones entre la UE y América Latina. Si, como hemos visto, la política iberoa-

mericana de España se ha europeizado de forma importante y la política de la UE se ha iberoamericanizado relativamente, el reto en estos momentos es iberoamericanizar aún más la política de la UE hacia América Latina²⁶. Con ello se lograría superar más fácilmente las contradicciones entre el europeísmo y la iberoamericanidad de la política exterior española, que gravitan negativamente sobre la triangulación señalada, y encontrar más fácilmente un equilibrio entre ambas dimensiones.

Al mismo tiempo, España debe continuar ejerciendo un cierto papel didáctico en la UE respecto a la necesidad de desarrollar las relaciones birregionales. Existe, como hemos visto, una cierta percepción en la UE de que América Latina es una cuestión especialmente española, con los aspectos positivos y negativos que tiene una percepción de esta naturaleza desde el punto de vista del avance de las relaciones entre ambas regiones. Sin embargo, es obvio que España debe ser prudente en sus presiones sobre las instituciones comunitarias.

Por otro lado, los países latinoamericanos deben tomar más claramente conciencia de que la mayor parte de los países europeos no tiene excesivo interés en estos momentos por el avance en las relaciones birregionales y de que apoyarse especialmente, aunque no sólo, en España para impulsar esas relaciones puede ser una vía consistente para defender sus demandas e intereses en la UE. Sin embargo, este planteamiento, que implica

necesariamente un mayor compromiso por parte española, del existente hasta ahora, en orden a hacer presentes los intereses latinoamericanos en las instituciones comunitarias, no sólo no resulta fácil de llevar adelante en el actual escenario político y económico, europeo y español, sino que, además, no es fácil que prospere en el actual escenario latinoamericano, marcado, entre otras cosas, por la división y heterogeneidad política y económica de los países latinoamericanos, por la puesta en marcha de políticas neopopulistas que sitúan con frecuencia a España como uno de sus referentes y por la articulación de un nuevo regionalismo, de base postliberal²⁷.

Además, si hasta fechas recientes, con todos los problemas que ha habido en las relaciones birregionales, éstas se han visto impulsadas por parte latinoamericana en razón de la búsqueda de autonomía y diversificación de sus relaciones internacionales, en estos momentos esa búsqueda de autonomía y diversificación está actuando de alguna forma en sentido contrario, como consecuencia de la creciente presencia de China, India y Rusia, entre otros países, debilitando el referente español y europeo en las relaciones internacionales. Este fenómeno se manifiesta claramente en el papel emergente en la región que algunos países latinoamericanos juegan, caso de Brasil, o pretenden jugar, caso de Venezuela, a los que, en mayor o menor medida, estorba la presencia en América

Latina de Estados o actores extrarregionales, que pretendan ejercer, de una u otra forma, un cierto liderazgo, como sucede en los casos de España y la UE.

Todo ello hace que la triangulación España-UE-América Latina, que ha sido relativamente exitosa hasta fechas recientes, no presente en estos momentos un panorama excesivamente esperanzador de cara al futuro.

Referencias bibliográficas

- Arenal, Celestino del (1990): "La adhesión de España a la Comunidad Europea y su impacto en las relaciones entre América latina y la Comunidad Europea", *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 17, nº 2 (mayo-agosto), pp. 329-368.
- Arenal, Celestino del (1993): "La Comunidad Europea y América Latina ¿En los umbrales de una nueva etapa?", *Sistema*, nº 114-115 (junio), pp. 235-253.
- Arenal, Celestino del (1994): *Política exterior de España hacia Iberoamérica*, Madrid, Ed. Complutense.
- Arenal, Celestino del (1997): "Los acuerdos de cooperación entre la Unión Europea y América Latina (1971-1997): evolución, balance y perspectivas", *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, nº 1 (otoño-invierno), pp. 111-138.
- Arenal, Celestino del (2002): "la dimensión política de la triangulación España-América Latina-Asia Pacífico: una visión desde España", en P. Bustelo y J. A. Sotillo (coords.), *La cuadratura del círculo: posibilidades y retos de la triangulación España-América Latina-Asia-Pacífico*, Madrid, Los Libros de la Catarata, pp. 109-127.
- Arenal, Celestino del (2003): "Estados Unidos y la política latinoamericana de España", *Política Exterior*, vol. XVII, nº 93, pp. 183-193.
- Arenal, Celestino del (2004): *¿Cuál debe ser el papel de España en las Cumbres?*, Documento de Trabajo, nº 37|2004 (28|6|04), Real Instituto Elcano.
- Arenal, Celestino del (2005 a): *De la Cumbre Iberoamericana de San José de Costa Rica (2004) a la Cumbre Iberoamericana de Salamanca (2005)*, Documento de Trabajo, nº 7|2005 (15|2|05), Real Instituto Elcano.
- Arenal, Celestino del (2005 b): "Introducción: construyendo un espacio común iberoamericano", en C. del Arenal (coord.), *Las Cumbres Iberoamericanas (1991-2005). Logros y desafíos*, Madrid, Fundación Carolina/Siglo XXI, pp. XVII-XXII.
- Arenal, Celestino del (2006): "Una relación singular: España y las relaciones UE-América Latina", en C. Freres y J. A. Sanahuja (coords.), *América Latina y la Unión Europea. Estrategias para una asociación necesaria*, Barcelona, Icaria, pp. 301-319.
- Arenal, Celestino del (2008): "El papel y la contribución de España a las relaciones Unión Europea-América Latina", en C. Díaz Barrado, C. R. Fernández Liesa y P. Zapatero Miguel (eds.), *Perspectivas sobre las relaciones entre la Unión Europea y América Latina*, Madrid, Universidad Carlos III/BOE, pp. 27-50.
- Arenal, Celestino del (2009 a): "Mundialización, creciente interdependencia y globalización en las relaciones internacionales", *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2008*, Bilbao, Universidad del País Vasco, pp. 181-268.
- Arenal, Celestino del (2009 b): "Identidades, valores e intereses en las relaciones entre España y América Latina", en C. del Arenal (coord.), *España y América Latina 200 años después de la Independencia. Valoración y perspectivas*, Madrid, Real Instituto Elcano/Marcial Pons, pp. 21-85.
- Arenal, Celestino del (2009 c): *Las relaciones entre la UE y América Latina: ¿abandono del regionalismo y apuesta por una nueva estrategia de carácter bilateralista?*, Documento de Trabajo 36|209 (09-07-09), Madrid, Real Instituto Elcano.
- Arenal, Celestino del (2010 a): "Balance de la Asociación Estratégica entre la Unión Europea (UE) y los países de América Latina y el Caribe (ALC)", en Foro Eurolatinoamericano de Centros de Análisis, *Diálogo UE-ALC. Debate y conclusiones*, Madrid, Fundación Carolina, pp. 25-55.
- Arenal, Celestino del (2010 b): La nueva arquitectura de la integración en América Latina y el

- Caribe y las relaciones con la UE”, en FIIAPP, *Nuevas bases para las relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe*, Madrid, FIIAPP, pp. 49-64.
- Arenal, Celestino del (2010 c): “Las Cumbres Iberoamericanas, el nuevo escenario global y la conmemoración de los Bicentenarios”, en C. del Arenal y J. A. Sanahuja (coords.), *América Latina y los Bicentenarios: una agenda de futuro*, Madrid, Fundación Carolina, pp. 553-632.
- Arenal, Celestino del, y Sanahuja, José Antonio (2010): “La Cumbre ALC-UE de Madrid: un nuevo impulso a las relaciones birregionales”, *Boletín C*, nº 20, Fundación Carolina, pp. 2-4.
- Ayuso, Anna (2009): “Encuentros y desencuentros de la asociación estratégica eurolatinoamericana”, *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, nº 85-86, pp. 185-209.
- Barbé, Esther (2007): “España en la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC)”, en F. Morata y G. Mateo (eds.), *España en Europa-Europa en España (1986-2006)*, Barcelona, CIDOB, pp. 373-397.
- Barbé, Esther (2010), “Spain and Europe: Mutual reinforcement in Foreign Policy”, en C. Hill y R. Wong (eds.), *National and European Foreigns Policies: Towards Europeization?*, Londres, OUP (en prensa).
- Bustelo, Pablo y Sotillo, José Ángel (coords.) (2002): *La cuadratura del círculo: posibilidades y retos de la triangulación España-América Latina-Asia-Pacífico*, Madrid, Los Libros de la Catarata.
- Freres, Christian (2002): “La Cumbre de Madrid. Otro paso en el largo camino hacia la Asociación Unión Europea-América Latina y Caribe”, *Revista Iberoamericana América Latina-España-Portugal*, año II, nº 7.
- Freres, Christian (2009): “Liderando una Asociación frustrada. España en las relaciones entre la UE y América Latina”, en C. del Arenal (coord.), *España y América Latina 200 años después de la Independencia. Valoración y perspectivas*, Madrid, Real Instituto Elcano/Marcial Pons, pp. 309-334.
- Freres, Christian y Pacheco, Karina (2004): “Conclusiones. Desafíos de las relaciones UE-América Latina. ¿Otra asociación es posible?”, en C. Freres y K. Pacheco (eds.), *Desafíos para una nueva asociación. Encuentros y desencuentros entre Europa y América Latina*, Madrid, La Catarata, pp. 257-282.
- Freres, Christian y Sanahuja, José Antonio (2006): “Hacia una nueva estrategia en las relaciones Unión Europea-América Latina”, en C. Freres y J. A. Sanahuja (coords.), *América Latina y la Unión Europea. Estrategias para una asociación necesaria*, Barcelona, Icaria, pp. 23-104.
- Gratius, Susanne, y Sanahuja, José Antonio (2010): “Entre el olvido y la renovación: la UE y América Latina”, *Política Exterior*, nº 135, pp. 122-134.
- Martín Arribas, Juan José (2006): *La asociación estratégica entre la Unión Europea y América Latina*, Madrid, La Catarata.
- Peña, Felix y Torrent, Ramón (2005): *Hacia una nueva etapa en las relaciones Unión Europea-América Latina. Un diagnóstico inicial*, Barcelona, Universidad de Barcelona.
- Sanahuja, José Antonio (2003): “De Río a Madrid. Posibilidades y límites de las relaciones Unión Europea-América Latina”, Cátedra Jean Monnet del Centro de Estudios de la Unión Europea de la Universidad de Miami, *Jean Monnet|Robert Schuman Paper Series*, nº 6, vol. 2.
- Sanahuja, José Antonio (2009): “Barreras y obstáculo a la integración en América Latina y el Caribe. Del ‘regionalismo abierto’ al ‘regionalismo postliberal’. Crisis y cambio en la integración en América Latina”, *Anuario de Integración Regional de América Latina y el Caribe*, nº 7, pp. 11-54.
- Sanahuja, José Antonio (2010 a): “Estrategias regionalistas en un mundo en cambio: América Latina y la integración regional”, en C. del Arenal y J. A. Sanahuja (coords.), *América Latina y*

los Bicentenarios: una agenda de futuro, Madrid, Fundación Carolina, pp. 451-523.

Sanahuja, José Antonio (2010 b): "Entre los valores y los intereses. Las relaciones entre América Latina y la Unión Europea tras el golpe de Honduras", *Nueva Sociedad*, nº 226 (marzo-abril), pp. 125-144.

Sanhueza, Raúl (2002): "El sistema de Cumbres Iberoamericanas", en T. Mallo y L. Ruíz Jiménez (coords.), *El sistema de Cumbres Iberoamericanas. Balance de una década y estrategias de consolidación*, Madrid, I.U.Ortega y Gasset, pp. 21-33.

Notas

- ¹ Para una consideración de los decisivos efectos que se derivan de la creciente interdependencia y globalización, tanto desde el punto de vista de los Estados y de otros actores internacionales, como desde la perspectiva de la propia sociedad internacional, ver: Arenal, 2009 a.
- ² Hablamos de triangulación por ser la estrategia más frecuente en la escena internacional, lo que no supone desconocer la existencia, en algunos casos, por ejemplo, de estrategias cuadrangulares, como tendremos ocasión de ver al analizar el caso concreto español que es objeto de este estudio.
- ³ Por triangulación, en el ámbito de las relaciones internacionales, entendemos las interacciones que se producen entre los actores internacionales situados en los tres vértices de un triángulo. La triangulación supone, por lo tanto, la existencia de tres actores o grupos de actores y la articulación por parte, al menos, de uno de ellos de una política o estrategia que directa o indirectamente se apoya en esas interacciones triangulares, con el fin de conseguir determinados resultados u objetivos, bien en relación al actor o actores vértices del triángulo, bien en relación a actores que se encuentran fuera del mismo. La triangulación no puede interpretarse, en consecuencia, como un proceso por principio cerrado en sí mismo, limitado a los actores situados en los tres vértices.
- ⁴ Hablamos de política iberoamericana para referirnos a la política que España articula con relación a los países de habla española y portuguesa de Europa y América Latina y el Caribe, es decir, respecto a los países que conforman lo que las Cumbres Iberoamericanas han denominado la Comunidad Iberoamericana de Naciones o Iberoamérica, de la que España es parte. Por el contrario, hablamos de América Latina para referirnos específicamente a una región,

en la que se encuentran la mayor parte de los países iberoamericanos, que es el referente hacia el que se orientan las relaciones y políticas exteriores de la UE, de la que igualmente España es miembro. Es obvio que para la UE y sus Estados miembros, salvo Portugal y España, no puede hablarse de políticas iberoamericanas, sino de políticas latinoamericanas.

- ⁵ En relación con las triangulaciones España-UE-América Latina y España-EEUU-América Latina, hay que destacar que los gobiernos populares de José María Aznar, especialmente entre 2001 y 2004, sobre la base de su alineamiento con la administración Bush, trataron de desarrollar una estrategia integrada de ambas triangulaciones, es decir, una estrategia cuadrangular España-EEUU-EU-América Latina, que no tuvo éxito como consecuencia del rechazo de la política internacional de la administración Bush por una parte importante de los países latinoamericanos y europeos.
- ⁶ Ver: Bustelo y Sotillo, 2002; y Arenal, 2002.
- ⁷ Las realidades comunes que unen a España con América Latina son, en parte, de naturaleza histórica, por cuanto que se han fraguado y afirmado a lo largo de varios siglos de convivencia común y de casi dos siglos de independencia mutua. Hablamos principalmente de la historia, la lengua, la cultura y los valores comunes, pero también del importante entramado de vínculos, intereses y relaciones políticas, económicas, sociales y culturales, que se han desarrollado a partir de la independencia de la América hispana. Realidades comunes, por un lado, de naturaleza histórica, especialmente a nivel lingüístico y cultural, que, sin embargo, continúan plenamente presentes y en pleno proceso de expansión, demandando la atención del conjunto de los países iberoamericanos (Arenal, 1994: 157-160). Pero estas realidades comunes son, por otro lado, en una medida cada vez más importante, de naturaleza actual, como consecuencia del espectacular desarrollo que han

conocido las relaciones mutuas en el último cuarto del siglo XX y principios del XXI, en los planos político, económico, social y cultural. Hay que destacar, en este sentido, entre otras, la intensificación y profundización que han conocido las relaciones político-diplomáticas a partir de 1976; el espectacular incremento de la cooperación al desarrollo con América Latina, convertida durante mucho tiempo en destino prioritario de la misma; el impresionante desarrollo de los flujos económicos, especialmente de inversión, a partir de mediados de la década de los noventa en el siglo XX, que ha convertido a España en el segundo inversor mundial en la región; los cada vez más intensos lazos culturales y sociales que se derivan de la intensificación de la comunicación entre las sociedades civiles iberoamericanas en todos los ámbitos; el desarrollo de los flujos migratorios que se han producido entre los países iberoamericanos de las dos orillas del Atlántico, muy especialmente de latinoamericanos a España, y las remesas que estos emigrantes envían a sus países de origen, que tiene una importancia decisiva en sus economías, vinculando aún más esos países con España (Arenal, 2005 b: XVIII y 2009 b: 24-26).

⁸ Para la dimensión identitaria de la política iberoamericana de España, ver: Arenal, 2009 b.

⁹ Ver: Arenal, 2003: 189 y 2009 b: 22.

¹⁰ Para el papel de España en las Cumbres Iberoamericanas, ver: Sanhuesa, 2002; Arenal, 2004 y 2005 a.

¹¹ La exposición que se hace del papel de España en las relaciones UE-América Latina está basada, en parte, en trabajos anteriores nuestros que han abordado este tema. Ver: Arenal, 1990, 1993, 2006, 2008. También, ver: Freres, 2009.

¹² Ver: Arenal, 1997: 123.

¹³ Ver: Arenal, 1997: 127-128.

¹⁴ Ver: Sanahuja, 2003; Freres y Pacheco, 2004; y Martín Arribas, 2006;

¹⁵ Esto será así en el caso de los gobiernos socialistas de Felipe González y José Luis Rodríguez Zapatero, pero no con los gobiernos populares de José María Aznar, que buscarán europeizar la política hacia Cuba para legitimar la misma ante la opinión pública y no hacerla depender exclusivamente de Estados Unidos.

¹⁶ La propuesta española, que proponía, entre otras medidas, la suspensión de la cooperación económica, salvo la ayuda humanitaria, se alineaba en gran medida con la política de Estados Unidos respecto a la isla, transcribiendo casi todas las peticiones que el enviado especial norteamericano había formulado en septiembre en su gira por las capitales europeas, y hubiera supuesto al mismo tiempo, caso de aprobarse en esos términos, una ruptura radical con la política seguida hasta entonces por la UE respecto a Cuba.

¹⁷ Esta posición común establecía como objetivo de la UE “estimular el proceso de transición a una democracia pluralista y el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales en Cuba” sin que ello provocase un aumento de las penalidades de los cubanos, supeditando la cooperación de la UE a los progresos en esos ámbitos. Se apostaba por intensificar el diálogo con las autoridades cubanas, al mismo tiempo que con la disidencia, por un cambio en la legislación interna cubana, con la desaparición de los delitos políticos, la liberación de los presos políticos y el fin del hostigamiento a los disidentes. Se reiteraba el mantenimiento de la ayuda humanitaria y se pedía al Consejo que hiciese una evaluación semestral de la aplicación de la posición común.

¹⁸ De hecho, la europeización de la política iberoamericana se empieza a producir ya antes del ingreso de España en las Comunidades Europeas, a partir del momento en que se inician las negociaciones para la adhesión, como se pondrá de manifiesto en la actuación española

ante los países iberoamericanos con el fin de tranquilizarles en cuanto a lo que suponía la integración en las Comunidades Europeas en sus relaciones comerciales y financieras con España y, muy especialmente, en la europeización de la activa política centroamericana puesta en marcha por los gobiernos socialistas de Felipe González, con el fin de reforzarla y evitar costes en la relación con Estados Unidos. En este punto, asistiremos también, al mismo tiempo, al primer intento exitoso, por parte de esos gobiernos socialistas, de iberoamericanizar la política centroamericana de la Comunidad Europea, en función de los intereses y valores defendidos por España.

¹⁹ Ver: Barbé, 2010.

²⁰ Como ha señalado Barbé, "América Latina es la región en la que más fácilmente pueden aparecer divergencias entre los intereses españoles y la formación de un interés europeo, derivadas de los elevados intereses de nuestro país frente a la tendencia colectiva orientada en buena medida hacia una política de principios (a diferencia de lo que ocurre en las regiones vecinas con riesgo directo para la seguridad europea) (Barbé, 2007: 386).

²¹ De hecho, sin entrar a considerar otras expresiones anteriores en cuanto a la existencia de valores comunes, en la II Cumbre ALCUE, celebrada en Madrid, en 2002, se elaboró un Documento de Trabajo titulado "Valores y posiciones comunes" (<http://www.oei.es/ueal2002b.htm>), que trataba de expresar los valores y posiciones compartidas por ambas regiones, reflejando el interés de España por hacer presente en las relaciones birregionales el tema de los valores comunes y por reforzar la dimensión normativa de la UE.

²² Para las contradicciones de la UE en cuanto potencia normativa, ver: Sanahuja, 2010 b.

²³ Ver: Arenal, 2009 b: 30-33.

²⁴ En este caso, no se puede olvidar el papel jugado en parecido sentido, aunque con menor

intensidad, que España, por Portugal, en cuanto país miembro tanto de la Comunidad Iberoamericana de Naciones y, por lo tanto, de las Cumbres Iberoamericanas, como de la UE.

²⁵ Ver: Arenal, 2010 c: 613-614.

²⁶ Ver: Gratius y Sanahuja, 2010.

²⁷ Ver: Sanahuja, 2009.

Segunda parte:
Temas y países de la agenda
global/regional: trayectorias paralelas
y percepciones convergentes

La guerra perpetua: las drogas ilícitas y el mundo andino

Resumen:

A partir de una perspectiva histórica y comparativa resulta posible distinguir la evolución desde los noventa del fenómeno de las drogas en la región andina. Ello significa que se pueden observar los cambios y continuidades, tanto del fenómeno mismo y su impacto doméstico respectivo, como de las estrategias instrumentadas para hacerle frente. Por lo general, las políticas anti-narcóticos de los gobiernos andinos han sido individuales lo que limitó la posibilidad de acciones conjuntas para enfrentar el fenómeno de las drogas en los Andes. Una mirada de largo plazo a la región andina muestra que el Estado no ha resultado fortalecido estratégicamente y el crimen organizado vinculado a las drogas ha ido logrando ventajas tácticas significativas. El fenómeno de las drogas ha conducido a la activación de más y nuevas voces; lo cual llevó, a su vez, a un “empoderamiento” de diferentes actores tradicionalmente ignorados o refrenados. La subregión debería procurar una estrategia comprensiva del Estado para resolver una dilatada agenda de dificultades socio-económicas y político-institucionales no resueltas y cuya gradual superación puede ser altamente benéfica por su impacto positivo sobre el fenómeno de las drogas. En este contexto, el aporte de la Unión Europea y de Estados Unidos, con vistas a una estrategia comprensiva como la indicada, ha sido nula.

Palabras clave:

arco andino, guerra contra las drogas, Estados Unidos, Unión Europea, actores no tradicionales, Colombia, Plan Colombia, crimen organizado

Abstract:

From a comparative and historical perspective it's possible to spot the evolution of the drug phenomenon in the Andean region since the 90's. This means that we can observe the changes and continuities from the phenomenon itself and its respective domestic impact, as well as the strategies used to confront it. Generally, government's anti-narcotic policies have been unilateral which limited the possibility of joint actions to face the phenomenon in the Andean region. A long term overview of the region shows that the State hasn't gained strategic strength, and that organized crime linked to drugs has gained significant tactic advantages. The drug phenomenon has activated new and more voices; which lead to an "empowerment" of diverse actors traditionally ignored. The sub region should aim for a comprehensive strategy so that the State can work with a postponed agenda of socio-economical and political-institutional unresolved difficulties; which gradual resolution can be highly positive because of its impact on alleviating the negative social consequences paired with the drug phenomenon. In this context, the European Union and United States' support towards a comprehensive strategy has been null.

Key words:

Andean, war against drugs, United States, European Union, non-traditional actors, Colombia, Colombia Plan, organized crime.

La guerra perpetua: las drogas ilícitas y el mundo andino

I. Introducción

De acuerdo con la enciclopedia internacional sobre el tema, la “guerra contra las drogas” es un término *“used to describe the efforts of governments around the world to enforce the drug laws of their countries. Many government leaders believe that, in order to deal effectively with the negative consequences of drug trafficking and drug abuse, the problem of illicit drugs must be dealt with as if the countries were at war... As in a real war, large number of drug dealers, users, and abusers are treated as enemies of the state. The laws are changed to provide severe penalties and those convicted are often imprisoned for long stretches of time... As in war, civil liberties are given a lower priority in order to achieve the military objective... Some observers of the War on Drugs say the*

metaphor leads to an ‘us against them’ climate and feeds the illusion that illegal drug trafficking and drug use can be stopped and that ‘victory’ can be achieved” (Chepesiuk, 1999: 261-262). Un espacio escogido y desfavorecido en el que se ha librado la “guerra contra las drogas” ha sido el arco andino (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela). Esta moderna cruzada anti-narcóticos expresa la existencia de una campaña prohibicionista de corte militante que busca suprimir, preferentemente con fuertes medidas represivas, el fenómeno de las drogas en cada uno de sus componentes, eslabones y fases. En ese sentido, el objetivo de la prohibición es lograr la abstinencia frente a determinadas sustancias psicoactivas y así crear una sociedad libre de drogas. Ello implica, por lo tanto, eliminar el cultivo, la producción, el procesamiento, el tráfico, la distribución, la comercia-

lización, la financiación, la venta y el uso de un conjunto específico de sustancias psicoactivas declaradas ilegales.

Así entonces, se imponen algunas precisiones iniciales. Primero, es bueno remarcar la importancia de analizar en detalle los grandes beneficios y los principales ganadores derivados de la prohibición de drogas. Por una parte, no todos los perdedores están en el Sur –en este caso, el área andina, en particular–. En todos los países, sin distinción de tamaño, ubicación y desarrollo, los consumidores, los familiares cercanos a éstos y vastos sectores de las comunidades incurrir en gravosos costos. Por otra parte, no todas las ventajas y ventajas quedan en el Norte –en este caso, Estados Unidos y la Unión Europea–. En el Sur y en el Norte, por igual, existen diversos beneficiarios con el *statu quo* prohibicionista.

Segundo, cabe subrayar que la prohibición actual no es “pura”: prevalece un modelo inconsistente o imperfecto de coerción. Más allá de la retórica de cruzada y las acciones de vehemencia contra los narcóticos, el prohibicionismo vigente es “impuro” y plagado de ambigüedades, dobleces e inconsistencias. Por un lado, se castiga y se persigue selectivamente a determinados protagonistas, y con más énfasis a ciertas dimensiones del fenómeno de las drogas. Y por el otro, se consienten relativamente las prácticas de algunos agentes en determinadas coyunturas y de acuerdo a criterios bastante opacos. Por ejem-

plo, usualmente se es inclemente con los campesinos productores o con los consumidores pobres y, simultáneamente, se toleran otros comportamientos de actores poderosos. Durante la Guerra Fría, la CIA usó el negocio de la heroína en Asia para proteger y alentar a grupos anticomunistas; en la post Guerra Fría, Washington avaló y convivió con Montesinos en Perú mientras se conocía su rol directo en las lucrativas empresas de las drogas y las armas livianas; y en el post 11-S ha cohesionado (con sus aliados de la OTAN) un resurgimiento formidable del emporio de la heroína en Afganistán.

Las políticas presuntamente categóricas se aplican, en determinados ámbitos, con escasa severidad –tal es el caso del sistema financiero global–. De acuerdo a las declaraciones (25/01/09) al semanario austríaco *Profil* del entonces responsable de la Oficina de Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito (ONUDD), Antonio Costa, el dinero del narcotráfico constituía un importante “capital líquido de inversión disponible”. Así, y en medio de la crisis financiera iniciada en 2008, Costa reveló que a través de “préstamos interbancarios” habría “indicios de que algunos bancos se salvaron (de la crisis) de esa forma”. Sin mencionar países o entidades bancarias el jefe de la ONUDD señaló que los recursos del narcotráfico y de otras actividades ilícitas habían servido para inyectar liquidez a un sistema financiero maltrecho.

Tercero, la estrategia prohibicionista se cimienta en la noción de que mediante su ejecución sostenida se fortalece al Estado y se derrota la racionalidad mercantil de los actores que activan el negocio de las drogas. Lo cierto es que, en buena medida, la prohibición ha socavado el poder de muchos gobiernos, provocando o exacerbando lo que se denominan “Estados fallidos” (por ejemplo, Haití) en la periferia, y produciendo o impulsando lo que se podría llamar “ciudades colapsadas” (por ejemplo, partes de Los Ángeles) en países centrales. Finalmente, la reiteración de políticas fracasadas no conduce a su reemplazo, sino que parece llevar a una ciega repetición.

Cuarto, la tolerada ambigüedad de la “guerra contra las drogas” robustece la percepción de que, tácitamente, el lucrativo negocio de las drogas se preserva intacto. Siempre es bueno recordar que, tomando el valor de la hoja de coca en el Chapare, Bolivia, pasando por Colombia (para su procesamiento) y México (para su tráfico) y llegando a Nueva York, para su consumo como cocaína, la variación del precio es de 1.532%: ello confirma que “el dinero real se queda en pocas manos que controlan segmentos claves del comercio de las drogas y que la mayoría del dinero se hace a través de la venta final” (Grauber, 2007).

Ahora bien, corresponde explicitar que en su versión más “pura” o “impura” la con-

secuencia de la prohibición ha sido y tiende a ser invariable: genera más crimen, corrupción, desorden, violencia, lucro e inestabilidad; hechos que, no obstante, afectan de manera desigual a las sociedades. Bajo este marco general, es posible discernir el estado de la lucha anti-drogas en el arco andino. Mediante una perspectiva histórica y comparativa es posible distinguir la evolución, desde los años noventa¹, del fenómeno de las drogas en las políticas públicas de los cinco países andinos. Ello significa que se pueden observar los cambios y continuidades, tanto del fenómeno mismo y su impacto doméstico respectivo, como de las estrategias instrumentadas para hacerle frente. En ese sentido, se pueden identificar una serie de fenómenos críticos que atraviesan el arco andino.

II. Sobre las prácticas de los Estados

Los Estados disponen de tres tipos de medidas y acciones en el frente de los narcóticos. Por una parte, pueden aplicar políticas punitivas que procuran sancionar con severidad la mayoría y/o todos los eslabones internos y externos del fenómeno de las drogas. Por otra, pueden implementar políticas compensatorias en algunos ámbitos para mitigar los costos de un combate frontal contra los narcó-

ticos. Por último, pueden ensayar políticas alternativas que se orientan en un horizonte menos prohibicionista. La criminalización extendida de los diferentes componentes y las distintas fases del fenómeno de las drogas es un ejemplo de política punitiva; la sustitución de cultivos a través de proyectos de desarrollo rural es un ejemplo de política compensatoria ante los efectos sociales, económicos y ambientales derivados de la erradicación de plantíos ilícitos; y la despenalización del consumo de una dosis personal es un ejemplo de una política alternativa. Al analizar el curso de los comportamientos de los gobiernos andinos resulta que, en buena medida, las políticas anti-drogas diseñadas y ejecutadas han ido adquiriendo, en las últimas dos décadas, un perfil más coercitivo que persuasivo. Ello resulta más elocuente al evaluar la conducta de los ejecutivos a nivel nacional e independiente de las preferencias ideológicas de los mandatarios y partidos en el poder.

Ahora bien, la semejanza natural, la coincidencia compartida o la homogeneidad impuesta de políticas más inclinadas hacia la punición no ha significado que las partes colaboraran más y mejor entre ellas. Por lo general, las políticas anti-narcóticos de los gobiernos andinos han sido individuales. Las administraciones optaron, hasta finales de los noventa, por relaciones bilaterales frente a contrapartes más dotadas (en particular, Estados Unidos y la Unión Europea) a la espera de lograr recursos y

apoyo. La escasa colaboración intra-andina durante aquella década fue indirectamente inducida por Washington y Bruselas mediante el otorgamiento de preferencias comerciales colectivas². Tampoco sobresalió una concordancia europea-estadounidense para tener políticas concurrentes hacia el arco andino: de hecho, el prohibicionismo *hard* de Washington y el prohibicionismo *soft* de Bruselas sólo sirvieron para avalar un compromiso a favor de auspiciar y conjugar políticas mayoritariamente punitivas con políticas ligeramente compensatorias. En breve, no hay un triángulo (mundo andino-Europa-Estados Unidos) de afinidades plenas para abordar de modo medianamente conjunto el asunto de los narcóticos.

III. El reto de las drogas y su enfrentamiento

La complementación de alta punición, baja compensación y exiguas alternativas puede llevarse a cabo de dos maneras diferentes. Una vía es la cruzada; es decir, el enfrentamiento firme contra el narcotráfico con los elementos que dispone un Estado. Otra opción es el acomodamiento; es decir, la aceptación formal de una estrategia represiva pero la coexistencia tácita con los avances del narcotráfico en diversos ámbitos de la vida nacional. La cruzada, y su idea nuclear de erradicar completamente el fenómeno, ha sido invocada con recurrencia

por diversos gobiernos en los países andinos y promovida por Washington, pero sin resultados promisorios. La convivencia ha sido practicada, *de facto*, por algunas administraciones del área andina en algunas coyunturas, aunque la presión externa y los fiascos internos han dificultado su permanencia en el tiempo.

En realidad, ha prevalecido una particular oscilación entre *modus vivendi* y *modus pugnandi* entre el Estado y los narcotraficantes. La “tercera vía” no ha resultado especialmente exitosa³. El movimiento entre confrontación y convivencia que se ha dado, en los hechos durante muchos años, no implica que se asista a ciclos idénticos y estables. Una mirada de largo plazo a la región andina muestra algo que también ya ha ocurrido en México (y buena parte de la Cuenca del Caribe) y podría replicarse en el resto del Cono Sur: el Estado no ha resultado fortalecido estratégicamente y el crimen organizado vinculado a las drogas ha ido logrando ventajas tácticas significativas.

La secuencia es familiar: después de cada fase de acomodamiento parcial sigue una etapa de confrontación virulenta en la que anuncia un triunfo resonante en la lucha anti-drogas, pero dado que no se resuelve el meollo de la problemática y el narcotráfico re-emerge con más fuerza (usando, una vez más, la intimidación, la cooptación y la violencia) y creatividad (mejorando su capacidad adaptativa y empresarial) se retorna a un nuevo acomodamiento. Esto se repite en diferentes momentos. Sin

embargo, la fortaleza, legitimidad y credibilidad de los gobiernos que han seguido este camino no ha resultado consolidada; por el contrario, la práctica errática y ambigua de combatir y consentir ha incrementado el deterioro institucional en la zona andina. En breve, las administraciones en la subregión –cualquiera sea la orientación política doméstica prevaleciente– están destinadas a una encrucijada sombría: ni pueden emprender las cruzadas exigidas desde el exterior –en especial, desde Washington– ni pueden convivir con un fenómeno cada vez más letal para la seguridad ciudadana, el bienestar nacional y la autonomía externa. La esperanza de una mejor “guerra contra las drogas” es ilusoria. En realidad, cuatro décadas de esta cruenta confrontación irregular han generado más capos del narcotráfico, más señores de la guerra, más *gang lords*, más magnates del lavado (Naylor 1999), y más delincuentes transnacionales. A ello se agrega una inercia burocrática en la que más funcionarios, nacionales e internacionales quedan adictos a la “*war on drugs*”.

IV. Acerca de las continuidades y los cambios

Existen ciertas constantes y determinadas transformaciones en relación con el fenómeno de las drogas en el arco andino. La continuidad se detecta en varios frentes. Por

ejemplo, la persistencia en el tiempo de prácticas tales como el énfasis en las acciones de control y represión en los polos de oferta; el hincapié en la erradicación de cultivos ilícitos y el desmantelamiento de los conglomerados mafiosos; la activa participación de los militares en labores anti-narcóticos; el combate a toda la cadena interna (producción, procesamiento, lavado, tráfico, consumo, etc.) en los centros de cultivo y tránsito de las drogas; y la estigmatización implícita o el rechazo explícito a iniciativas poco convencionales⁴ como la legalización.

Otro elemento persistente es la capacidad de resiliencia y adaptabilidad de los narcotraficantes que se han ido adecuando a las acciones anti-drogas emprendidas y se muestran, simultáneamente, cada vez más versátiles, sofisticados y violentos en su comportamiento gangsteril. A su vez, continúan siendo notas sobresalientes la corrupción oficial, el incremento de la violación de los derechos humanos, el deterioro ambiental (tanto como producto de las actividades del narcotráfico como de las políticas de fumigación y erradicación forzada) y la fragilidad territorial del Estado.

Los cambios, a su turno, apuntan en dos direcciones: los de grado y los de tipo. Ejemplo de lo primero es el alcance de la amenaza. Cada vez resulta más evidente que en el mundo andino –aunque no sólo en él– el fenómeno de los narcóticos se configura como una

suerte de peligro existencial. En Europa, el asunto adquiere los contornos de una asechancia progresiva, muy ligada a la cuestión de la criminalidad organizada transnacional. En Estados Unidos, la centralidad alcanzada por la amenaza terrorista ha colocado el tema de las drogas en un lugar menos relevante en términos de reto letal.

Asimismo, es posible advertir una expansión y reconstrucción de las alianzas estratégicas entre los narcotraficantes y otros grupos criminales. En forma concomitante, el uso de drogas se ha ido elevando en la región: en efecto, Sudamérica, en su conjunto, constituye actualmente el tercer mercado mundial (detrás de Estados Unidos y la Unión Europea) en términos de consumo. A su vez, resulta interesante mencionar la ampliación de los actores vinculados al fenómeno de las drogas. De hecho, por definición este asunto nunca fue patrimonio exclusivo de las relaciones inter-estatales; en su esencia se trata de una cuestión que nace y se desarrolla desde el plano no gubernamental y como un lucrativo negocio ilegal. La participación de agentes armados no estatales –anti o para-estatales– en el desarrollo del emporio de los narcóticos produjo, en especial desde mediados de los ochenta en adelante, una mayor complejidad y contradicción en el manejo del fenómeno de las drogas. La activa movilización de las organizaciones cocaleras en los Andes centrales, en particular y con fuerza creciente duran-

te los noventa, le agregó más visibilidad y centralidad al tema. Las demandas de ONG ambientalistas, los reclamos campesinos, las manifestaciones de movimientos indígenas, las propuestas alternativas de líderes locales, las discusiones sugeridas por legisladores provenientes de áreas afectadas, el activismo judicial de algunos magistrados y los pronunciamientos de intelectuales en torno a la cuestión de los narcóticos le agregaron densidad y controversia al debate en la materia. De algún modo, el fenómeno de las drogas –su manejo institucional y las prácticas violentas de los narcotraficantes– condujeron a la activación de más y nuevas voces; todo lo cual llevó, a su vez, a un “empoderamiento” de diferentes actores tradicionalmente ignorados o refrenados.

Respecto al cambio de tipo es importante subrayar el papel de las fronteras en toda la dinámica del narcotráfico. En especial, cabe destacar dos hechos. Por un lado, el caso de Colombia por cuanto la dispersión de los cultivos hacia las áreas fronterizas, así como el papel de la guerrilla y el paramilitarismo en el negocio y su presencia en esas zonas ha significado una exacerbación de las dificultades y roces con los países colindantes. Por otro lado, la dimensión no sólo andina sino también amazónica de todo el encadenamiento productivo y delictivo en torno a las drogas le da una connotación más compleja y tensa a la narco-geopolítica regional. La intersección de

los Andes y la Amazonía implica que ya no es tan válido hablar de un “problema de las drogas” vinculado a un solo ámbito geográfico y a un arco específico de países.

Además, es pertinente señalar que, junto a aquellas dos modalidades (grado y tipo) de cambio del fenómeno de las drogas en la zona andina, ha persistido una constante de larga data: los factores estructurales –tanto institucionales, materiales como culturales– que preceden y exacerbaban la expansión del asunto de las drogas no se han modificado. Ni las administraciones ni las sociedades han podido transformar las prácticas, los parámetros y las dinámicas que han alentado, por años, el desarrollo del emporio de los narcóticos. Los actores externos y sus estrategias de condicionamiento (*conditionality*) tampoco han aportado una solución a la problemática de las drogas ni a los factores estructurales que están subyacentes⁵.

Las preferencias comerciales otorgadas, respectivamente, por Washington y Bruselas; la asistencia de diverso tipo (policial, militar, social, ambiental, técnica) brindada por Estados Unidos y la Unión Europea; y el proceso de certificación anual de Estados Unidos en materia de colaboración en el terreno de las drogas, entre otros, han operado como incentivos, disuasivos y castigos. Sin embargo, ese condicionamiento no ha logrado alterar el cuadro general de la situación crítica del mundo andino en el ámbito de las drogas.

V. Dos ejemplos ilustrativos: la erradicación y el caso de Colombia

La erradicación de cultivos ilícitos ha sido una práctica rutinaria en América Latina, en general, y en el mundo andino, en particular. Los cuadros I, II y III muestran la persistencia e intensidad de esta política: en 1990, cuando se producía el ocaso de la Guerra Fría, se erradicaron 23.080 hectáreas de coca, amapola y marihuana; en 2001 –el año de los trágicos ataques terroristas en Estados Unidos– el total erradicado de esos cultivos ilícitos fue de 148.401 hectáreas y en 2009 ese total alcanzó a 209.461 hectáreas. Hay que remarcar que, ya sea por vía manual o por aspersión aérea, el uso de defoliantes ha sido la característica predominante de la destrucción de cultivos ilícitos. El área de cultivos destruida (unos 28.811 kilómetros cuadrados) en 20 años de erradicación forzada es el equivalente a aproximadamente cinco y media veces el estado de Delaware en Estados Unidos o a once veces el territorio de Luxemburgo en Europa.

Cabe destacar, asimismo, que en términos de producción de cocaína si bien Colombia muestra un descenso en el último bienio, tanto Bolivia como Perú muestran un crecimiento en dicho período⁶. Mientras México pasó de producir 8 toneladas métricas de heroína en 2005 a tener una producción de 38

toneladas métricas en 2008⁷, Estados Unidos se convirtió en el principal productor de marihuana en 2006⁸ y la superficie de plantaciones de cannabis creció significativamente en Afganistán en los últimos dos años⁹.

Los resultados de la destrucción de cultivos han sido negativos, nocivos y paradójicos. Han sido negativos porque de ningún modo se ha afectado el poder de los traficantes ni se han mejorado las condiciones sociales, políticas y económicas en las áreas en que se aplica, ni tampoco ha tenido un impacto sobre la disponibilidad, calidad o precios de las drogas. Hoy se consiguen más sustancias psicoactivas, con mayor pureza y menor precio que hace veinte años.

Han sido nocivos porque han creado un ciclo vicioso en vez de uno virtuoso. Una conjunción particular de factores –apertura de bosques para establecer cultivos ilícitos, transformación de plantíos en sustancias psicoactivas, presión por erradicación forzada de plantaciones, uso de técnicas de aspersión área y manual con químicos, desarticulación de economía campesina de sustentación (Laserna, 1997: 66)¹⁰, persecución violenta de pobres rurales (campesinos e indígenas), ausencia de cultivos alternativos realizables en el mercado, presencia esporádica y generalmente represiva del Estado, traslado de plantíos ilícitos a otras zonas, y reinicio del ciclo (Grauber, 2007)¹¹– ha culminado en una situación perversa en la que, en cada paso y

Cuadro I

Erradicación de cultivos de coca en Latinoamérica, 1990-2009
en hectáreas

	Bolivia	Colombia	Ecuador	Panamá	Perú	Venezuela	Total
1990	8.100	900	30	..	..	..	9.030
1995	5.493	8.750	..	110	..	..	14.353
2000	7.953	47.371	..	..	6.200	..	61.524
2005	6.073	170.060	17	..	12.232	40	188.422
2009	6.341	165.272	6	..	10.025	..	181.644

Fuente: US Department of State, International Narcotics Control Strategy Reports (1991-2010). Disponibles en www.state.gov.

Cuadro II

Erradicación de amapola en Latinoamérica, 1990-2009
en hectáreas

	Colombia	Guatemala	México	Total
1990	..	1.085	4.650	5.735
1995	3.760	86	15.389	19.235
2000	9.254	1	19.115	28.370
2005	2.121	..	21.609	23.730
2009	586	1.344	11.471	13.401

Fuente: US Department of State, International Narcotics Control Strategy Reports (1991-2010). Disponible en www.state.gov.

Cuadro III

Erradicación de marihuana en Latinoamérica, 1990-2009
en hectáreas

	Colombia	Guatemala	Jamaica	México	Total
1990	500	35	1.030	6.750	8.315
1995	20	250	695	21.573	22.538
2000	..	32	517	33.000	33.549
2005	..	..	423	30.842	31.265
2009	..	26	255	14.135	14.416

Fuente: US Department of State, International Narcotics Control Strategy Reports (1991-2010). Disponible en www.state.gov.

año tras año, se refuerzan los incentivos para continuar con las plantaciones ilícitas.

Y han sido paradójicos, porque en algunos casos han llevado a una mayor movilización y al fortalecimiento político y social de grupos internos tradicionalmente menos recursivos y poderosos, y en otros ha facilitado el crecimiento de grupos armados. Por ejemplo, el movimiento cocalero en Bolivia se fue organizando más activamente desde los ochenta y se expresó con más fuerza “cuando el ex dictador militar Hugo Banzer fue elegido presidente en 1997 y planteó una estrategia frontal y sin impedimentos a la erradicación a través del llamado Plan Dignidad de cinco años de duración” (Ledebur, 2005). En el caso de Colombia, las políticas antidrogas de Washington, por ejemplo la erradicación forzada y química de cultivos ilícitos, facilitaron el fortalecimiento del poder de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC)¹². En alguna medida la insistencia de Washington en la erradicación, a pesar de sus magros resultados, ha contribuido a la llegada al poder de Evo Morales (2005-2010) en Bolivia y a la persistente influencia de las FARC en ciertas áreas geográficas de Colombia.

Es probable, a su vez, que el ejemplo de este país andino resulte el más emblemático respecto a la implementación concreta de la lógica de la “guerra contra las drogas”. En ese sentido, los resultados del Plan Colombia, desarrollado por Washington y aplicado por

Bogotá, son significativos. A pesar de haber recibido casi 1.400 millones de dólares de Washington entre 1989 y 1999 para el combate al narcotráfico, Colombia no había superado ni reducido el problema. Con los ataques del 11 de septiembre de 2001 y la respuesta de la administración del presidente George W. Bush, la “guerra contra el terrorismo” se aplicó también a Colombia. En los hechos, ello significó que el conflicto doméstico se internacionalizara con la intervención masiva e indirecta de Estados Unidos. Así, entre 2000 y 2008, Washington entregó, como parte del Plan Colombia, unos 6.000 millones de dólares al país andino y aumentó su presencia en el país con hasta 800 soldados y 600 contratistas de seguridad privada. Si se evalúa en tanto estrategia anti-narcóticos el Plan Colombia es un fracaso evidente. A pesar de que el gobierno colombiano erradicó químicamente de modo masivo, aprobó la extradición de centenares de colombianos, militarizó masivamente la lucha contra las drogas, desmembró a los grandes cárteles de las drogas y rechazó todo tipo de política alternativa, el narcotráfico sigue creciendo y desarrollándose¹³.

VI. El auge del crimen organizado

El avance del crimen organizado es el fenómeno medular que caracteriza no sólo al mundo andino, sino también a América Latina. En la

región, en su conjunto, es notable el avance de la delincuencia transnacional; una criminalidad que, como bien señalara Catanzaro, muestra su doble faz: “si por un lado, siembra muerte, por otro distribuye riqueza” (Catanzaro, 1992: 306). En Europa y Estados Unidos se entrelaza la percepción de amenaza del crimen organizado con la cuestión del terrorismo de alcance global y el potencial de que los “Estados fallidos” sirvan de santuario para ambos o para alimentar el nexo entre los dos; lo cual implica que aquella amenaza sea generalmente concebida como un problema de seguridad. En la región andina la mirada sobre el ascenso del crimen organizado se vincula más con la vulnerabilidad externa y la institucionalidad interna; esto es, se trataría de un problema de gobernabilidad. En efecto, el avance del crimen organizado socava la democracia, debilita el Estado de derecho, facilita la corrupción, aumenta la injusticia social, produce costos directos e indirectos sobre la economía, exacerba una subcultura que premia la ilegalidad, degrada el sistema político, afecta la soberanía nacional y reduce la autonomía estatal en el frente internacional.

Esta discordancia de perspectivas –que reproduce, una vez más, las diferencias entre el Norte y el Sur– puede tener, sin embargo, consecuencias negativas para el arco andino. Tal como lo muestra el tratamiento de otros temas –por ejemplo, el terrorismo y las dro-

gas– hay dos alternativas diferentes y dos enfoques disímiles. Respecto a las alternativas puede existir una postura defensiva que intenta lidiar, preferentemente, con las dimensiones o componentes del fenómeno en el propio territorio u otra postura ofensiva que busca transferir, en gran medida, al exterior el ámbito de lucha contra dicho fenómeno⁴⁴. Respecto a los enfoques puede existir uno que enfatice los instrumentos militares para superar la cuestión u otro que propicie medios no exclusivamente represivos. Si los antecedentes del terrorismo y las drogas sirven de muestra, y si no se gesta internamente en Estados Unidos y la Unión Europea una coalición socio-política que proponga una mirada y una estrategia distintas, habrá que esperar que el combate contra el crimen organizado transnacional se libre preponderantemente en nuestra región y por vía de la fuerza.

Mientras tanto, en América Latina en muchas regiones, provincias y municipalidades, en el ámbito rural y el urbano, en zonas ricas y marginales, resulta cada vez más evidente que prospera la fase simbiótica del crimen organizado. De allí la cercanía de que se consolide una *pax mafiosa* en diferentes ámbitos geográficos del área; es decir, el crecimiento y consolidación de una clase social criminal –por ahora a nivel local– con capacidad y voluntad de establecer un orden en ese espacio ante la desorientación de las eli-

tes dirigentes y el debilitamiento estatal. No se trata, al menos en Latinoamérica, en general, y en el mundo andino, en particular, de un fenómeno nacional –tal o cual país está completamente “tomado” por el crimen organizado– sino subnacional. No se trata de un asunto episódico, pues el crimen organizado, alimentado por el emporio de las drogas, lleva años de dispersión territorial y de ascenso social, político y económico. No se trata de un modelo de ocupación del Estado central sino de un tipo de *pax* en que una clase social maximiza su poder en los claros-curos de la intersección entre el Estado, la sociedad y el mercado: la nueva clase se despliega y refuerza entrelazando la economía legal y la ilegal; muestra las debilidades y fracturas del Estado al develar con sus actos el grado de penetración criminal y cooptación institucional que se presenta en un país; y se nutre del respaldo (tácito o explícito, según el caso) de una ciudadanía que es víctima de su violencia y fuente para su legitimación. El negocio de las drogas ilícitas en la región ha ido mutando hasta adquirir un poder y una influencia notables. En el camino se ha ido consolidando una criminalidad organizada que no puede seguir siendo analizada como la expresión de un modo de articulación delincuencia; en muchos sitios del área se han constituido, *de facto*, en una nueva clase social y ha forjado un determinado orden.

VII. La falta de cooperación

A pesar de lo anterior una de las notas más elocuentes en el arco andino es la falta de cooperación entre los cinco países en materia de narcotráfico y respecto al crimen organizado. La literatura especializada ha estudiado los diversos dilemas que conducen a esquemas no cooperativos; el peso de la distribución de poder y los factores ideológicos en la configuración de relaciones conflictivas; los modos en que los errores de percepción; entre otros, inciden sobre las preferencias, los intereses y las intenciones, y la relevancia de gestar regímenes e instituciones que permitan moderar y encauzar las divergencias y tensiones. Sin duda, las variables estructurales son gravitantes en cuanto a los niveles de conflicto/cooperación entre distintas contrapartes. Sin embargo, la falta de comportamientos cooperativos no está predeterminada. En realidad, las perspectivas sistémicas “reconocen la centralidad de la interacción y el contexto”; por lo tanto, “la cooperación es el producto de la elección y las circunstancias” (Stein, 1990: 180 y 207).

En los años ochenta y principios de los noventa, cuando las similitudes políticas en la región eran mayores –en medio de relaciones bilaterales medianamente semejantes frente a Washington y en condiciones de una visión bastante afín frente a los principios y prácticas de la “guerra contra las drogas”–, los grados

de cooperación intra-andina fueron mediores. Desde finales del siglo XX, y en particular después del 11 de septiembre de 2001, ante cambios domésticos considerables en los países de la subregión y en virtud de las modificaciones observadas en el impacto y alcance del fenómeno de las drogas en el área, la escala de cooperación intra-zonal fue aún más baja. Probablemente tres elementos resultaron claves para el empeoramiento del *ethos* cooperativo.

Por un lado, la expansión crítica del negocio de las drogas, en sus múltiples dimensiones y dinámicas, a lo largo y ancho de los Andes produjo, paradójicamente, menos incentivos para la colaboración y coordinación de políticas estatales. Por otro lado, la desarticulación del proyecto de integración subregional –en particular, de la Comunidad Andina de Naciones– y el deterioro de las relaciones diplomáticas como producto de una amplia gama de incidentes de diverso tipo, dificultó aún más ampliar la confianza mutua y desarrollar estrategias compartidas y consensuales frente al narcotráfico y la delincuencia organizada. Por último, el liderazgo político en cada una de las naciones no contribuyó a estimular espacios a favor de comportamientos cooperativos: una suerte de “Cesarismo andino” condujo a que cada mandatario enfatizara sus objetivos internos de cambio institucional y perpetuación personal en desmedro de una mirada común frente a las dro-

gas, tanto en el terreno andino como hacia otras regiones y contrapartes.

La falta de cooperación no sólo limitó la posibilidad de acciones conjuntas para enfrentar el fenómeno de las drogas en los Andes y en aras de su parcial superación interna y subregional, sino que también restringió la probabilidad de acciones concertadas dirigidas a un objetivo compartido como es la reducción de los costos transferidos desde el exterior a través de la “guerra contra las drogas”. Sin cooperación no hubo poder de innovación (para resolver la compleja situación doméstica) ni poder de resistencia (para enfrentar la imposición desde afuera).

Como bien indica Keohane, “la cooperación internacional no necesariamente depende del altruismo, el idealismo, el honor personal, los propósitos comunes, la internalización de normas o la creencia compartida alrededor de un conjunto de valores enraizados en una cultura”. De hecho, “la cooperación denota una relación dialéctica con la discordia y debe ser entendida conjuntamente con ella” (Keohane, 1989: 159-160). La existencia de la discordia propicia, de hecho, la necesidad de interacción; la interacción facilita la negociación y el resultado de ésta puede llevar a la cooperación. En breve, el auto-interés puede conducir a un comportamiento cooperativo. Sin pretender una condición de empatía entre los intereses de las partes es factible que una motivación instrumental o situacional conlle-

ve a la cooperación (Keohane, 1990: 229). Lo esencial es entender (y asimilar) la distinción entre un auto-interés miope y otro previsor; para el primero siempre se asiste a juegos de suma cero, para el segundo hay modos de entrar en juegos iterados que redunden en algunos beneficios y menores costos. Los gobiernos actuales de los países se vienen comportando, en general, con miopía frente al tema de las drogas; especialmente en las relaciones entre sí.

VIII. A modo de conclusión

Al evaluar la perpetua guerra contra los narcóticos en los Andes es importante extraer y subrayar algunas lecciones.

Primero, la lógica de la “guerra contra las drogas” –fuertemente influida por el talante prohibicionista– es errada, deficiente, gravosa y contraproducente. El ejemplo andino es el epítome de una estrategia funesta. Las principales políticas públicas anti-narcóticos aplicadas en el área para hacer frente al fenómeno de las drogas han resultado, individualmente y en conjunto, un fracaso. Las condiciones políticas, sociales, económicas, ambientales, militares, sanitarias y diplomáticas ligadas a este asunto en el mundo andino han empeorado en las últimas dos décadas. Los vínculos entre Estados Unidos y la Unión Europea con el mundo andino en torno a esta cuestión se

han deteriorado. Las manifestaciones que ha adquirido el narcotráfico en países como México, por ejemplo, demuestran –una vez más– que no se trata de una cuestión meramente local, zonal o subregional. Las frases denigratorias de usanza –tal país o región se “colombianizó”– son inútiles para explicar la expansión de un fenómeno que es, en esencia, global y que se expresa en cada ejemplo nacional o regional con las particularidades del caso. Por ello, el dilema no consiste en hacer lo mismo, hacer menos de lo mismo o en hacer más de lo mismo: se trata, básicamente, de hacer algo distinto.

Así por ejemplo, recientemente la secretaria de Estado, Hilary Clinton, aludió a que México se ha “colombianizado” debido a que su monumental problema del narcotráfico, en gran medida generado por el insaciable apetito por las drogas de los estadounidenses y alimentado por la venta descontrolada de armas ligeras que se expenden con facilidad en territorio de Estados Unidos hace que hoy México sea, en sus palabras, “it’s looking more and more like Colombia looked 20 years ago”¹⁵.

De forma habitual, y para producir un efecto simbólico interno, los gobernantes en Washington recurren a calificativos sintéticos y simplistas que confunden en vez de aclarar. Esa forma de manifestarse es parte de la diplomacia de la estigmatización que menoscaba a un país recurriendo a términos antojadizos. En este caso particular, Clinton

demuestra un alarmante desconocimiento. Los modos en que se ha gestado y expandido el narcotráfico en Colombia y México son distintos: en el caso colombiano los cárteles surgieron y prosperaron en una sociedad fracturada y en el marco de un Estado débil; en el caso mexicano, los barones de las drogas emergieron, en buena parte, con el aval de un Estado presuntamente fuerte pero erosionado por los niveles de corrupción e incompetencia. Además, Clinton no tiene en cuenta que el narcotráfico tiene una enorme capacidad adaptativa para forjar nuevas alianzas estratégicas y que mientras Estados Unidos se obsesionó con los capos colombianos, los narcos mexicanos tuvieron la oportunidad y la voluntad de incrementar su cuota de control del mercado de drogas. Tampoco extrae Clinton ninguna enseñanza de Colombia que pudiese servir para México: por ejemplo, el auge del crimen organizado en Colombia mostró que se trataba de un problema de gobernabilidad: si no se dedican más recursos a la institucionalidad democrática y al mejoramiento de las políticas públicas en el frente social la criminalidad perdura, se degrada el sistema político y se exacerba una subcultura de la ilegalidad. La secretaria de Estado se confunde también con la solución al drama mexicano. En términos de la lucha anti-drogas –no de su componente anti-insurgente– el Plan Colombia ha sido, como se indicó, un fracaso. Sugerir

que la Iniciativa Mérida para México, que es idéntico, en esencia, al Plan Colombia, es la alternativa viable y necesaria es un error mayúsculo.

Segundo, la evidencia disponible indica que la cruzada contra las sustancias psicoactivas ilícitas no ha resuelto los inconvenientes esenciales del mundo andino en materia de drogas. Es evidente también que las prácticas anti-drogas vigentes en la región y el hemisferio son inefectivas e insensibles; ni resuelven las dificultades vinculadas a ese asunto ni demuestran compasión con los actores más damnificados por su avance. Más aún, en el arco andino, en especial, los gobiernos de turno en los últimos lustros no han asumido la tarea de abordar y solucionar, al menos parcialmente, los problemas estructurales que han permitido que el negocio de las drogas florezca, prospere y se extienda.

En buena medida, la mejor política pública anti-drogas es una buena política pública en materia de justicia, equidad, salud, derechos humanos, educación, transparencia y empleo. No se trata de promover una estrategia anti-narcóticos presuntamente integral y reparadora: en general, las medidas contra las drogas son dispersas y cuando alcanzan algún nivel holista lo hacen con iniciativas restrictivas y objetivos inalcanzables. Se trata, en realidad, de procurar una estrategia comprensiva del Estado para resolver una dilatada agenda de dificultades socio-económicas y

político-institucionales no resueltas y cuya gradual superación puede ser altamente benéfica por su impacto positivo sobre el fenómeno de las drogas.

En este contexto, el aporte de la Unión Europea y de Estados Unidos, con vistas a una estrategia comprehensiva como la indicada, ha sido nula. Sus contribuciones conceptuales y materiales al mundo andino no se han apartado de la lógica punitiva vigente. Sus respectivas aportaciones se han limitado a sugerir que con su perspectiva o sus recursos la región podría llevar a cabo una “mejor” guerra antinarcóticos. No han cuestionado los pilares esenciales del prohibicionismo actual ni han procurado generar reflexiones públicas que ayuden a repensar las políticas represivas en marcha. Con ello han colaborado a que los mayores costos de una fútil “guerra contra las drogas” se sigan trasladando al arco andino.

Tercero, un hilo conductor entrelaza a la realidad andina actual: por distintas razones no hay espacio político, voluntad institucional, fervor social ni compromiso diplomático para escalar todavía más la “guerra contra las drogas”. Estados Unidos y la Unión Europea, con leves variaciones de forma más que de contenido, continúan operando con un racionalidad semejante frente a la lucha contra las drogas: los Estados (de la periferia en general) carecen de capacidades suficientes (en particular, control territorial y recursos financieros) y, por

lo tanto, “defecionan” (más por razones involuntarias que por voluntad propia) en la “guerra las drogas”. En consecuencia, más presión y asistencia lograrían que, en algún momento, se contara con la suficiente autoridad para librar el combate anti-narcóticos.

Este tipo de perspectiva desconoce las dificultades y prioridades de orden interno, así como las dinámicas sociales y estatales que inciden en el comportamiento de los gobiernos. Incrementar y extremar la “guerra contra las drogas” –a la espera de presuntos beneficios futuros– ya no es un argumento persuasivo para que los países de la región emprendan mejores políticas públicas anti-narcóticos. Una administración nueva (la del presidente Barack Obama en Estados Unidos) con un enfoque ligeramente menos agresivo o un recambio hacia una derecha más hostil (como en Europa) difícilmente logren que la “guerra contra las drogas” se torne una opción natural, permanente y consensual en los Andes.

Cuarto, una política diferente a la vigente en el frente de las drogas parece requerir el uso más creativo del aprendizaje de cuatro décadas de experiencia respecto a la fallida política anti-narcóticos. Por ejemplo, las perspectivas de corto plazo basadas en presuntos resultados exitosos inmediatos deben abandonarse por completo. Pensar y actuar con un horizonte de largo plazo es más prudente y consistente. Más que reproducir enfoques

reactivos, medidas represivas y manejos coercitivos *a posteriori* de un (nuevo) avance del narcotráfico resulta imperativo concebir una serie de acciones preventivas (por ejemplo, en materia de inteligencia frente al crimen organizado), compensatorias (por ejemplo, en materia de una estrategia agraria amplia que incluya reformas importantes), colaborativas (por ejemplo, a favor de una modificación sustantiva del actual régimen internacional anti-drogas) y alternativas (por ejemplo, en el terreno de un sistema de regulación de drogas diferenciado según sustancia).

En vez de aproximarse al tema sólo desde el ángulo de la seguridad nacional –que enfatiza la dimensión estatal– sería clave introducir una mirada más centrada en la seguridad humana, ligada a la protección y defensa de los ciudadanos. Antes que proceder sobre este asunto como uno que está inexorable e incuestionablemente entrelazado a otros “males” –tal el caso del terrorismo– es crucial evitar sobredimensionar su alcance y abocarse a su especificidad: el terrorismo es un medio, el narcotráfico es un negocio; los terroristas promueven una transformación radical, los narcotraficantes quieren usufructuar mejor el *statu quo*. El dogmatismo es un mal consejero para entender y administrar el fenómeno de las drogas; el pragmatismo puede ser una mejor guía para comprenderlo y remediarlo.

Quinto, el tratamiento del negocio de las drogas ha estado signado en el arco andino,

por una diversidad de políticas punitivas individuales. Ahora bien, resulta notorio que el modo más adecuado y menos dispendioso de enfrentar el problema de las drogas es a través de acciones conjuntas, complementarias y convergentes entre Estados y actores no gubernamentales. En el terreno andino específicamente ha sido notable la falta de coordinación así como la ausencia de colaboración. Por ello, parece importante generar espacios e iniciativas que estimulen la confianza entre distintas contrapartes y la acción colectiva entre ellas; en especial entre los países andinos.

El área está subsumida –y no sólo en materia de drogas– en un evidente dilema de prisionero que cada vez es más gravoso para cada actor particular. En la medida en que ello persista la subregión, en su conjunto, verá reducida su autonomía relativa en el tratamiento del tema de las drogas. Estados Unidos continuará imponiendo su pesado “garrote” y la Unión Europea ofrecerá su menaguada “zanahoria”; ambos presionarán con mayor intensidad a las naciones andinas, sea como producto de la amenaza del “narcoterrorismo” o del peligro del crimen organizado transnacional.

Es posible, entonces, que sean motivos defensivos los que, eventualmente, lleven a los gobiernos andinos a cooperar en algunos aspectos relevantes en cuanto al fenómeno de las drogas. Para que ello pueda suceder no es

imprescindible una comunión plena de creencias políticas o un simulacro de empatía. Lo que sí parece urgente es que los líderes de los cinco países dejen de comportarse como “halcones” o “palomas”, en la terminología que usa Putnam, y operen en el doble tablero internacional e interno como artífices de ciertos compromisos puntuales y creíbles¹⁶. Ahora bien, para que lo anterior ocurra se requieren al menos dos condiciones significativas: algún tipo de interés común entre las partes y la percepción de que los beneficios a lograrse (por cooperar) en el futuro justifican no sentirse tentado por la defección en el presente¹⁷.

En breve, es el momento de impugnar con firmeza la “guerra contra las drogas” y concebir nuevas opciones realistas para superar la cuestión de los narcóticos. De lo contrario, lo que ya va vivido el mundo andino se replicará en otros escenarios. Marx sostenía que la historia se repetía dos veces, la primera como tragedia; la segunda como farsa. En esta perpetua cruzada contra los narcóticos la historia resulta siempre igual: es trágica.

Referencias bibliográficas

- CATANZARO, Raimondo (1992): *El delito como empresa: Historia social de la mafia*, Madrid, Taurus Ediciones.
- CHEPESIUK, Ron (1999): *The War on Drugs: An International Encyclopedia*, Santa Barbara ABC-Clio Inc., pp. 261-262.
- GRAUBER, Cornelius (2007): "Drugs and Conflict: How the Mutual Impact of Illicit Drug Economies and Violent Conflict Influences Sustainable Development, Peace and Stability", Eschborn, GTZ.
- KEOHANE, Robert O. (1989): *International Institutions and State Power: Essays in International Relations Theory*, Boulder, Westview Press.
- KEOHANE, Robert O. (1990): "Empathy and International Regimes", en MANSBRIDGE, Jane J. (ed.), *Beyond Self-Interest*, Chicago, University of Chicago Press.
- LASERNA, Roberto (1997): "La economía de la coca en Bolivia: Cinco preguntas y una duda", en Martín Hopenhayn (comp.) *La grieta de las drogas: Desintegración social y políticas públicas en América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL.
- LEDEBUR, Kathryn (2005): "Bolivia: Consecuencias claras", en YOUNGERS, Coletta A. y ROSIN, Eileen (eds.) *Drogas y democracia en América Latina: El impacto de la política de Estados Unidos*, Buenos Aires, Editorial Biblos/WOLA.
- NAYLOR, R. T. (1999): "Wash-out: A critique of follow-the-money methods in crime control policy", *Crime, Law & Social Change*, Vol. 32, No. 1.
- STEIN, Arthur A. (1990): *Why Nations Cooperate: Circumstance and Choice in International Relations*, Ithaca, Cornell University Press.

Notas

- ¹ Ver Jorge Mario Eastman y Rubén Sánchez David (comps.) (1992): “El narcotráfico en la región andina”, Bogotá: Parlamento Andino/ONU-UNDCP. Aquel diagnóstico regional parece hoy exacerbado a la luz del avance del lucrativo negocio de las drogas ilícitas, de la persistente fragilidad estatal y de la oscilante actitud de la sociedad en el mundo andino.
- ² Cabe mencionar que en los regímenes especiales de preferencias comerciales de 1991 brindados por Washington y Bruselas, respectivamente, a los países andinos no se incluyó a Venezuela.
- ³ Cabe subrayar que esta “vía” no es patrimonio contemporáneo de los Andes; en otros contextos geográficos y diferentes momentos históricos distintos países han vivido situaciones idénticas. Es esperable que ello siga ocurriendo en otras naciones de la región y en casos extra-regionales.
- ⁴ Por lo general se asocian erróneamente como semejantes la de-criminalización, la legalización y la despenalización. La de-criminalización puede ser *de jure* o *de facto*: en el primer caso, no se modifica una legislación existente que persigue el uso de drogas pero las autoridades no la aplican; en el segundo tampoco se altera la normatividad punitiva vigente pero las autoridades la implementan de modo menos riguroso. La legalización puede concebirse de dos modos: una liberalización plena de las drogas regulada muy específicamente por parte del Estado o una de tipo competitivo librada al libre mercado. La despenalización apunta a modificar alguna legislación en materia de drogas –por ejemplo, el consumo de la dosis personal de ciertas o todas las sustancias psicoactivas ilícitas– manteniendo un derecho penal severo para otros comportamientos ligados al emporio de las drogas –por ej., el tráfico, la asociación para el crimen organizado, el lavado de activos, etc.–.
- ⁵ Sobre el condicionamiento ver, entre otros, SMITH, Karen E. (1998): “The Use of Political Conditionality in the EU’s Relations with Third Countries: How Effective?”, en *European Foreign Affairs Review*, Vol. 3, No. 2 y DIJKSTRA, A. Geske (2002): “The Effectiveness of Policy Conditionality: Eight Country Experiences”, en *Development and Change*, Vol. 33, No. 2.
- ⁶ Ver, US Department of State: *International Narcotics Control Strategy Reports*, Washington D.C.: US Government Printing Office, 2010.
- ⁷ Ver, US Department of Justice: *National Drug Threat Assessment 2010*, Washington D.C.: US Government Printing Office, 2010.
- ⁸ Ver, Jon Gettman: “Marijuana Production in the United States”, en *Bulletin of Cannabis Reform*, Diciembre 2006 (www.drugscience.org/bcr/index.html accesado el 20 de julio de 2010).
- ⁹ Ver, United Nation Office on Drugs and Crime: *World Drug Report 2010*, Viena: UNODC, 2010.
- ¹⁰ Como señala Laserna al analizar el caso de Bolivia, “gran parte de los fracasos en la política de erradicación de la coca se deben a que tal política parte del supuesto de que los campesinos solo buscan utilidades, sin caer en la cuenta de el **flujo** de recursos de ingresos monetarios para los campesinos es tanto o más importante que el **nivel** de esos ingresos” (negrillas del autor). LASERNA, Roberto (1997): “La economía de la coca en Bolivia: Cinco preguntas y una duda”, en Martín Hopenhayn (comp.): *La grieta de las drogas: Desintegración social y políticas públicas en América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL.
- ¹¹ Este ciclo se vio exacerbado desde mediados de los ochenta por la crisis en la agricultura tradicional en los Andes, en particular, y América Latina, en general. Grauber le asigna a este hecho un lugar explicativo importante en la expansión de la producción coquera en la región andina.

- ¹² Ver, PECENY, Marc y DURMAN, Michael (2006): "The FARC's Best Friend: U.S. Antidrug Policies and the Deepening of Colombia's Civil War in the 1990s", *Latin American Politics and Society*, Vol. 48, No. 2, Verano 2006.
- ¹³ Ver, en especial, Francisco Thoumi: "Las drogas ilegales, el fracaso de la política antinarcoóticos y al necesidad de reformas institucionales en Colombia", en Juan Gabriel Tokatlian (comp.): *La guerra contra las drogas en el mundo andino: Hacia un cambio de paradigma*, Buenos Aires, Editorial del Zorzal, 2009.
- ¹⁴ Particularmente Estados Unidos, y después de la conmoción generada por los atentados del 11 de septiembre de 2001, ha buscado llevar la "guerra al terrorismo" fuera de sus fronteras y a lo que considera su origen; esto es, Medio Oriente y Asia central.
- ¹⁵ Ver, Secretary of State Hillary Clinton's Speech at the Council on Foreign Relations, en: <http://secretaryclinton.wordpress.com/2010/09/08/secretary-of-state-hillary-clintons-speech-at-the-council-on-foreign-relations/> (accesado el 12 de septiembre de 2010).
- ¹⁶ Ver, PUTNAM, Robert (1988): "Diplomacy and Domestic Policy: The Logic of Two-Level Games", en *International Organization*, Vol. 42, No. 3.
- ¹⁷ Ver, en particular, MARTIN, Lisa I. (1992): "Foundations for International Cooperation", en SMITH, Peter H. (ed.): *Drug Policy in the Americas*, Boulder, Westview Press.

Mitigación del cambio climático e impactos sobre el comercio: desafíos para América Latina

Resumen:

La evidencia científica sobre el fenómeno del cambio climático se ha incrementado notablemente en los últimos años. Esto ha aumentado la urgencia por adoptar medidas de adaptación a sus consecuencias y de mitigación de la emisión de gases de efecto invernadero. Este trabajo revisa los principales obstáculos para la adopción de un régimen internacional efectivo de cambio climático y las políticas y posiciones adoptadas por Estados Unidos, la Unión Europea y, en la medida en que puede tratársela como una unidad, América Latina. Su propósito es mostrar el potencial de conflicto de medidas unilaterales de mitigación del cambio climático sobre el comercio internacional en general, y sobre la región en particular. Estas medidas incluyen la adopción de mecanismos para internalizar el costo de las emisiones (como los mercados de derechos de emisión o los impuestos a las emisiones), los subsidios para bienes, servicios y tecnologías con baja intensidad de emisiones y las regulaciones técnicas (obligatorias o voluntarias) de distinto tipo. Muchos de estos riesgos podrían contenerse con un acuerdo multilateral que reduzca las presiones internas para evitar los impactos negativos de algunas de estas medidas sobre la competitividad o la “fuga de carbono” y permita administrar más ordenadamente los conflictos potenciales de un régimen climático con otros regímenes internacionales, como el de comercio. Sin embargo, los obstáculos para lograrlo colocan el tema en un lugar prioritario de la agenda externa de la región.

Palabras clave:

América Latina, cambio climático, emisión de gases, régimen internacional, Estados Unidos, Unión Europea

Abstract:

Scientific evidence on climate change has increased remarkably in recent years. This has raised the sense of urgency to adapt to its consequences and to mitigate the emission of greenhouse gases. This note reviews the main obstacles to adopt an effective international climate change regime, as well as the main domestic policies and negotiating positions adopted by the United States, the European Union and, to the limited extent that it can be analyzed as a unit, Latin America. The purpose of the article is to show the potential for conflict between unilateral mitigation measures and international trade, especially on issues that should be of concern to Latin America. These unilateral measures include mechanisms to internalize the cost of emissions (like emission trading schemes or emission taxes), subsidies to encourage low-emissions goods, services and technologies, and technical regulations and standards (either mandatory or voluntary). Many of these risks would be reduced by a multilateral agreement that contains domestic pressures to compensate for the effects of unilateral measures on competitiveness and “carbon leakage”, and that enables a more orderly administration of the potential conflicts between a climate change regime and other international regimes, such as the international trade regime. However, the structural obstacles to reach such an agreement place the issue at the top of the external agenda of the region.

Key words:

Latin America, climate change, gas emissions, international regime,
United States, European Union

Mitigación del cambio climático e impactos sobre el comercio: desafíos para América Latina

La evidencia científica sobre el fenómeno del cambio climático se ha incrementado notablemente en los últimos años. Esto ha aumentado la urgencia por adoptar medidas de adaptación a sus consecuencias y de mitigación de la emisión de gases de efecto invernadero (GEI). Si bien la comunidad internacional ha hecho progresos en ambas direcciones, éstos son embrionarios y están muy lejos de los necesarios para enfrentar adecuadamente ambos desafíos. La dimensión del problema, el próximo fin de la vigencia del Protocolo de Kyoto y las negociaciones actualmente en curso para su renovación o su reemplazo han puesto el tema en un lugar prioritario de la agenda internacional.

Tanto Estados Unidos como la Unión Europea han sido actores clave en la gestación del problema y, por lo tanto, son partícipes necesarios de cualquier iniciativa para enfrentarlo

adecuadamente. Los países de América Latina, en cambio, han hecho una contribución histórica marginal (aunque creciente) pero sufrirán gravemente sus consecuencias en un contexto de recursos escasos para enfrentarlo. Dichas consecuencias provendrán no sólo de cambios futuros en el clima, sino también de medidas nacionales orientadas a mitigar la emisión de gases de efecto invernadero. Las consecuencias podrán ser más graves si dichas medidas se toman unilateralmente, sin un marco de cooperación internacional que las contenga.

Este trabajo se divide en cuatro secciones. La primera resume algunos de los principales obstáculos para desarrollar un régimen internacional de cambio climático. La segunda revisa brevemente las políticas adoptadas por Estados Unidos y la Unión Europea, tanto en el plano doméstico como en la negociación internacional. La tercera sección resume algu-

nos problemas específicos de la agenda de América Latina relativa al cambio climático, poniendo énfasis en los aspectos vinculados con el comercio. Cierra el artículo una breve sección de conclusiones.

I. Obstáculos al desarrollo de un régimen internacional de cambio climático

Los desafíos de la adaptación y la mitigación del cambio climático son técnica y políticamente muy complejos¹. A ello contribuyen varias razones. En primer lugar, tanto en sus causas como en sus consecuencias el cambio climático es un problema de alcance eminentemente global. En efecto, la disminución de la emisión de gases de efecto invernadero (GEI) no puede lograrse de manera efectiva a partir de decisiones nacionales aisladas, sino que requiere de un enfoque internacional cooperativo que incluya, al menos, a los grandes emisores. Del mismo modo, muchas acciones de adaptación requieren respuestas colectivas coordinadas, ya que los efectos del cambio climático no distinguen las fronteras nacionales. Estas peculiaridades del fenómeno del cambio climático plantean la necesidad de enfoques cooperativos que permitan tratar adecuadamente las externalidades que le son propias.

El desarrollo de enfoques cooperativos y de un régimen internacional también tropieza

con valoraciones diferentes acerca de los costos y beneficios de las distintas opciones de política. Dado que los impactos de la adopción de un régimen internacional de cambio climático no son neutros, la distribución de costos y beneficios se vuelve una cuestión central para el proceso de negociación. El problema se agrava porque el fenómeno del cambio climático tiene un alto componente inercial, dado que las consecuencias actuales y futuras son el resultado de la acumulación de acciones (emisiones) producidas a lo largo del tiempo. Como ilustración nótese que los 18 países más industrializados fueron responsables del 75% de las emisiones relacionadas con la energía efectuadas desde 1850, pero sólo representan el 20% de la población mundial actual (de la Torre, Fajnzylber y Nash, 2009). Del mismo modo, en el año 2005 el principal país emisor en términos absolutos (Estados Unidos) registraba emisiones *per capita* casi cuatro veces superiores a las de quien le seguía (China)². Pero las asimetrías se refieren no sólo a la responsabilidad por la génesis del fenómeno, sino también a la disponibilidad de recursos (financieros, institucionales y tecnológicos) para enfrentarlo.

El desarrollo de un régimen internacional se hace aún más difícil porque la evaluación precisa de las consecuencias futuras de la acumulación de GEI está sujeta a fuertes incertidumbres. Peor aún, el cambio climático no es un fenómeno sujeto a proyecciones lineales, ya

que se caracteriza por fuertes discontinuidades y umbrales críticos a partir de los cuales pueden desatarse efectos irreversibles y potencialmente catastróficos. Esta incertidumbre se complica por las dificultades para acordar la forma de evaluar beneficios netos presentes y futuros en un contexto que involucrará grandes transferencias de ingresos inter-generacionales. ¿Cuánto deberían contribuir las generaciones presentes para reducir los efectos del cambio climático para las (presumiblemente más ricas) generaciones futuras? ¿Cómo acordar los parámetros para comparar el beneficio neto de adoptar medidas hoy y de hacerlo en algún momento del futuro, cuando presumiblemente exista tecnología más apropiada y más barata disponible?

Estas dificultades no son exclusivas de la construcción de un régimen internacional de cambio climático, pero se ven exacerbadas en relación con otros regímenes internacionales y explican los obstáculos para su desarrollo efectivo. El primer paso en esa construcción fue la firma de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) en 1992, en la que los Estados parte expresaron su decisión de estabilizar las concentraciones de GEI en un nivel que evite interferencias humanas peligrosas en el sistema climático, y hacerlo en un plazo suficiente como para que los ecosistemas se adapten naturalmente, la producción de alimentos no se vea amenazada y se asegure el desarrollo económico sostenible.

Tomando nota de las asimetrías ya referidas, los países en desarrollo (PED) lograron imponer el principio de “responsabilidades comunes pero diferenciadas”, según el cual el grado de esfuerzo requerido a los países industrializados sería mayor que el asumido por los PED. En la actualidad la CMNUCC cuenta con 192 partes y tiene una cobertura y un ámbito de aplicación prácticamente globales.

El principal instrumento práctico emanado de la CMNUCC fue el Protocolo de Kyoto (PK), del que son parte todos los grandes emisores con excepción de Estados Unidos. El PK estableció metas de reducción de las emisiones para un conjunto de países industrializados (incluidos en el Anexo 1), creó las bases para el desarrollo de un mercado internacional de derechos de emisión y estableció mecanismos para estimular su reducción en los países en desarrollo (especialmente el Mecanismo de Desarrollo Limpio, MDL). El primer período de compromiso del PK expirará en 2012 y su sucesión está en negociación a través de dos vías. La primera es la adopción de enmiendas y nuevos objetivos para un segundo período de compromisos (negociación que se desarrolla con la participación de aquellos países que han ratificado el PK), y la segunda es la creación de un nuevo instrumento sucesor que incluya acciones cooperativas de largo plazo para todas las partes de la CMNUCC (y que tiene lugar en un grupo paralelo en el que participa Estados Unidos).

En la cumbre celebrada en Copenhague en diciembre de 2009 fue imposible arribar a un entendimiento colectivo con compromisos obligatorios de reducción de las emisiones, tanto en el marco de una renovación del PK como a través de la creación de un instrumento sustituto. En su lugar, los países firmaron en el último momento el llamado Acuerdo de Copenhague, una declaración de intenciones que hace esencialmente cuatro cosas: a) reafirmar el objetivo de limitar el calentamiento global a dos grados por encima de los niveles pre-industriales; b) establecer un procedimiento para que los países miembros del Anexo 1 comuniquen objetivos unilaterales y no obligatorios de reducción de las emisiones; c) establecer un procedimiento para que los países no-miembros del Anexo 1 comuniquen actividades propuestas de reducción de las emisiones (que también podrían incluir, en forma voluntaria, objetivos cuantitativos); y d) comprometer la movilización de 100.000 millones de dólares anuales en el año 2020 para apoyar medidas adicionales de mitigación y adaptación en los países en desarrollo³. Después de Copenhague, el proceso de negociación ha continuado con vistas a la reunión de las partes que tuvo lugar en Cancún (México) en diciembre de 2010. Este proceso ha reproducido las mismas diferencias que se manifestaron en el camino hacia Copenhague, que giran principalmente en torno a la extensión de los compromisos obligatorios de

reducción a algunos grandes emisores del mundo en desarrollo y a la adopción de mecanismos internacionales de verificación del cumplimiento (incluso de compromisos voluntarios). Las negociaciones han tenido un ingrediente adicional, a saber: el papel de los países productores de hidrocarburos, a los que cualquier acuerdo dirigido a reducir las emisiones probablemente perjudicará debido a su impacto sobre el consumo de combustibles fósiles⁴.

Si eventualmente se adoptara un régimen internacional más efectivo de cambio climático, la naturaleza descentralizada del proceso de creación de regímenes internacionales implica que podrían generarse áreas de potencial conflicto con otros regímenes pre-existentes, como el comercio internacional administrado por la Organización Mundial de Comercio (OMC)⁵. Si bien ya existen antecedentes de convivencia no conflictiva entre distintos regímenes ambientales y el régimen de comercio internacional, un problema potencialmente serio es la asimetría en el nivel y ritmo de desarrollo entre un régimen de cambio climático y aquél que regula las relaciones comerciales internacionales. Esto podría terminar induciendo a la canalización de disputas sobre la aplicación de medidas comerciales para combatir el cambio climático al mecanismo de solución de controversias de la OMC, recargándolo innecesariamente con decisiones de carácter político más que jurídico⁶.

Pero el riesgo mayor no se deriva de conflictos potenciales entre regímenes multila-

terales que se superponen en ciertas áreas, sino de la implementación de medidas nacionales de combate al cambio climático sin un marco multilateral consistente. Estos riesgos surgen de las previsible presiones domésticas para compensar los efectos de esas medidas sobre la competitividad internacional y las posibles “fugas de carbono” (*carbon leakage*) que amenacen con esterilizar el esfuerzo por reducir las emisiones globales. En efecto, si las medidas nacionales no se acompañan de programas equivalentes en otros países o no son parte de un compromiso multilateral, es inevitable que surjan presiones internas para la implementación de mecanismos que permitan compensar sus efectos sobre la competitividad y/o evitar que la relocalización de actividades económicas anule los esfuerzos nacionales de reducción de las emisiones. En este caso no sólo habría un impacto redistributivo sobre la localización de la actividad económica sino que, además, se frustraría el propósito de reducir las emisiones globales.

Los riesgos de que ello ocurra no son menores porque muchos países desarrollados ya han implementado (o se encuentran en proceso de hacerlo) políticas o iniciativas nacionales de mitigación. En ciertos casos (como en la Unión Europea) algunas de estas políticas son parte de los compromisos multilaterales asumidos en el marco del PK. El PK expira en el año 2012 pero las políticas europeas para el cambio climático y los mecanis-

mos puestos en marcha para combatirlo van más allá de esa fecha y tienen un horizonte de largo plazo, ya que apuntan a enviar señales que influyan sobre la conducta del sector privado. Esto implica que de no alcanzarse un acuerdo multilateral satisfactorio, las medidas europeas también serían equiparables a acciones nacionales unilaterales. En otros casos, como el de Estados Unidos, si bien no ha ratificado el PK y no hay un marco legal unificado ni metas obligatorias globales de reducción de las emisiones, existe una miríada de iniciativas públicas (de los distintos niveles de gobierno) y privadas que procuran enfrentar el problema. En los últimos años, además, ambas cámaras del Congreso trataron varios proyectos de ley estableciendo limitaciones a las emisiones y mecanismos diversos para implementarlas, así como medidas para compensar sus efectos sobre la competitividad y la “fuga de carbono” (*carbon leakage*).

II. Estados Unidos, la Unión Europea y el cambio climático

Las políticas de la Unión Europea y Estados Unidos para enfrentar el cambio climático, al igual que las posiciones adoptadas en el proceso de negociación, han tenido contenidos bastante diferentes. En efecto, si bien tanto los Estados miembros de la UE como Estados Unidos son signatarios de la Convención Marco de

Naciones Unidas para el Cambio Climático (CMNUCC), este último país no se adhirió al PK. La UE también ha sido pionera en la adopción de compromisos de limitación de las emisiones globales y en la implementación de un sistema de comercio de emisiones.

Estados Unidos no se adhirió al PK bajo el argumento de que éste no incluía compromisos de reducción de las emisiones por parte de los grandes países en desarrollo (como China). Esto no ha sido un obstáculo para que, como signatario de la CMNUCC, participe activamente de las negociaciones del grupo sobre Actividades de Cooperación a Largo Plazo (AWG-LCA) que trata de la adopción de una meta global de reducción de largo plazo y del curso a adoptar en otros temas (como el financiamiento y la creación de capacidades). Especialmente desde el inicio de la administración Obama, el gobierno norteamericano adoptó una estrategia internacional más activa en materia de cambio climático, sin abandonar su tradicional rechazo a la ratificación del PK o un instrumento sucesorio. Asimismo, promovió nuevas iniciativas como el *Major Economies Forum of Energy and Climate* (MEF) que agrupa a 17 países desarrollados y en desarrollo responsables del 80% de las emisiones de GEI, cuyo propósito declarado es “fortalecer las negociaciones multilaterales y desarrollar nuevos medios para el desarrollo y adopción de tecnologías limpias de energía”. En la reunión de Copenhague el presidente

Obama desplegó una estrategia activa, presionando para la obtención de compromisos de reducción de las emisiones por parte de los grandes países en desarrollo. También anunció el compromiso de reducir las emisiones norteamericanas en un 17% en 2020 sobre los niveles de 2005, y en un 83% en el año 2050, en línea con lo que preveía la legislación en ese momento en consideración en el Congreso norteamericano. En enero de 2010, y según lo acordado en Copenhague, Estados Unidos notificó su propuesta de corto plazo (2020) de reducción de las emisiones.

Además de estas acciones en el plano internacional, la política norteamericana de cambio climático incluye una diversidad de instrumentos federales, estatales y municipales⁷. Estos incluyen subsidios a la inversión en “energías limpias”, y la eficiencia energética, y estándares y regulaciones para sectores intensivos en emisiones. Un ejemplo de la prioridad asignada al tema se reflejó en la Ley Americana de Recuperación y Reinversión (el paquete de estímulo fiscal de casi 800 millones de dólares lanzado por la administración Obama a poco de asumir), que asignó más de un 10% del total de los fondos para incentivos fiscales en forma de créditos, garantías y apoyos a la investigación y el desarrollo de “energías limpias”. Asimismo, en diciembre de 2009 y después de un extenso procedimiento administrativo, la Agencia de Protección Ambiental (EPA) declaró que las concentraciones de GEI

en la atmósfera amenazaban la salud y el bienestar de las generaciones actuales y futuras, lo que la habilita a tomar decisiones regulatorias vinculadas a la emisión de GEI⁸. Desde hace años el gobierno federal también impone estándares de eficiencia energética para automóviles e implementos eléctricos para el hogar y requisitos de sustentabilidad para los biocombustibles, en este último caso siguiendo el mandato de la Ley de Política Energética de 2005 y de la Ley de Independencia y Seguridad Energética de 2007. Esta batería de medidas se ha desarrollado sin una legislación federal de cambio climático, a pesar de que en los últimos años se han presentado y aprobado proyectos en alguna de las cámaras, pero sin obtener el apoyo de ambos recintos⁹.

La mayoría de estos proyectos incluyó la asignación de importantes subsidios para desarrollar proyectos de “energía limpia”, mejorar la eficiencia energética, estimular el uso de biocombustibles o fuentes renovables de energía, desarrollar nuevas tecnologías amistosas con el clima (como las tecnologías de captura y secuestro de carbono) y reducir el impacto del previsible incremento en los precios de la energía sobre los consumidores y las empresas. En algunos casos también se establecía o se exigía la definición de estándares y reglamentos técnicos sobre el uso de la energía (por ejemplo, estándares para nuevas plantas de energía por carbón, edificios y motores eléctricos, y vehículos) y se promovía

el análisis de la conveniencia de adoptar un sistema de etiquetado del contenido de carbono. Un rasgo común de estas propuestas fue la fijación de límites a las emisiones de GEI (con diferentes coberturas sectoriales), la asignación de permisos de emisión (primero mayoritariamente gratuitos y luego a través de subastas) y la posibilidad de comerciar permisos y créditos de emisión entre unidades deficitarias y superavitarias. Todas las propuestas también establecían mecanismos para evitar la “fuga de carbono”, inducida por las nuevas medidas, y “proteger los empleos en Estados Unidos”, compensando a aquellos sectores industriales que fueran considerados sensibles. Las propuestas también preveían la posibilidad de implementar un sistema de ajuste en frontera, consistente en la obligación de que los importadores de productos de sectores sensibles adquieran permisos de emisión a precios de mercado como manera de desalentar la “fuga de carbono”. Las distintas iniciativas tratadas en el Congreso norteamericano muestran claramente la sensibilidad de la aplicación de medidas con impacto sobre la competitividad de los productos norteamericanos y la “fuga de carbono”.

En el caso de la UE existe una trayectoria más extensa de políticas específicamente dirigidas a tratar con el problema del cambio climático. Ya en el año 2000 la Comisión Europea estableció el Programa Europeo de Cambio Climático (ECCP), cuyo propósito fue identi-

ficar las políticas y medidas más efectivas (desde el punto de vista ambiental) y eficientes (desde el punto de vista económico) para reducir la emisión de GEI a nivel comunitario. El programa procuraba asegurar que la UE pudiera cumplir con su compromiso de reducir las emisiones de GEI en el año 2012 en un 8% respecto al nivel registrado en 1990. El instrumento más innovador fue la creación de un Esquema de Comercio de Emisiones (EU ETS) para las emisiones de CO₂ provenientes de alrededor de 11.500 grandes emisores del sector manufacturero y de generación eléctrica. Además de estas acciones, la UE adoptó medidas dirigidas a promover la producción de electricidad de fuentes renovables, el uso de biocombustibles, la eficiencia energética, el etiquetado de productos, la investigación y el desarrollo, etc. (European Commission, 2006).

Ante la próxima expiración del PK, en abril de 2009 el Consejo Europeo adoptó un Paquete de Cambio Climático y Energía que definió el camino a seguir después del 2012¹⁰. El llamado “paquete 20-20-20” refuerza el mercado de carbono existente, estableciendo una meta de reducción global para la región del 20% de las emisiones de GEI sobre la base de 1990 para el año 2020 (que podría aumentar al 30% si hubiera un acuerdo multilateral *satisfactorio*), y un 20% de fuentes renovables en la matriz energética para el mismo año. Entre las medidas incluidas destaca: a) una revisión del esquema de comercio de emisiones; b) una

directiva para la promoción de energía de fuentes renovables y normas de calidad ambiental para combustibles y biocombustibles; c) una decisión para compartir el esfuerzo que fija objetivos nacionales vinculantes sobre las emisiones de sectores no regulados por el régimen de comercio de derechos de emisión actual (como transporte, agricultura y construcción); d) una revisión de una directiva sobre estándares para automóviles; y e) una directiva que establece el marco normativo para la captura y almacenamiento geológico de carbono. Varias de estas medidas tienen impactos internacionales de interés, entre otros, para los países de América Latina.

En particular, a partir del año 2013 el mercado europeo de créditos de carbono cubrirá todas las fuentes intensivas en energía, y los Estados de la UE deberán adoptar medidas para ampliar la cobertura del mercado de ETS más allá de las actividades originalmente incluidas. A partir de 2013, asimismo, los derechos de emisión se asignarán a través de remates y no como hasta ahora, que habían sido asignados gratuitamente y en base a las emisiones históricas de los diferentes sectores (Capoor y Ambrosi, 2009). El nuevo paquete también requiere que al menos un 50% de los ingresos generados por los remates sea invertido para el crecimiento resistente al clima y bajo en carbono, tanto dentro como fuera de la UE. El restante 50% no tiene destino asignado, pero posiblemente se utilice para compensar

el costo de cumplir con la legislación por parte de algunos sectores industriales.

La norma europea procura evitar las presiones para establecer medidas de ajuste en frontera incorporando de manera gradual el remate de permisos de emisión, previendo llegar al 100% sólo en el año 2027. Mientras tanto, una porción de los permisos se seguirá asignando gratuitamente según las emisiones históricas como en la actualidad. Después de la reunión de Copenhague la Comisión Europea publicó un extenso listado de sectores con riesgo alto de “fuga de carbono”. Las industrias expuestas podrían recibir inicialmente el 100% de los permisos gratis, porcentaje que declinará gradualmente en línea con los límites de emisiones¹¹.

El paquete europeo también incluyó la meta de incrementar al 20% la participación de la energía renovable en la matriz energética de la región, así como de aumentar al 10% el uso de biocombustibles en el transporte. Previsiblemente, el aumento en la demanda será cubierto en gran parte con importaciones de biocombustibles. Se espera que esta exigencia tenga un impacto sobre el comercio con algunos países de América Latina. Sin embargo, debe destacarse que a efectos de ser considerados “renovables” los biocombustibles deberán cumplir con criterios específicos relacionados con la protección de la biodiversidad, las especies y los ecosistemas amenazados, así como con ciertos balances en la

emisión de GEI. El paquete europeo complementa las normas sobre energías renovables con nuevos requerimientos de eficiencia en combustibles para los vehículos de pasajeros y establece metas adicionales para que los países mitiguen emisiones provenientes de sectores no cubiertos por el EU-ETS. Cada país deberá adoptar medidas para disminuir las emisiones, por ejemplo a través del manejo del tráfico, la promoción del transporte público, el uso de biocombustibles, la aplicación de estándares para la construcción y calefacción de edificios, etc.¹².

De forma paralela a las regulaciones públicas, en muchos países industrializados (y especialmente en la Unión Europea) se han desarrollado estándares privados de distinto tipo y prácticas de etiquetado voluntario. En materia de cambio climático estas prácticas han incluido la identificación del contenido o “huella de carbono” de los bienes (*carbon footprint*), así como la distancia recorrida entre el lugar de producción y consumo (*food miles*). Estos esquemas procuran influir sobre la elección de los consumidores, complementando los métodos impositivos y regulatorios tradicionales a través de la provisión de información. Por el momento, las principales iniciativas han sido lideradas por redes de distribución minorista, pero ya existen iniciativas impulsadas por las autoridades como en el caso de Francia (leyes *Grenelle I y II*). La medición (de diversas formas y con metodologías no estandarizadas) de

la “huella de carbono” generada durante el ciclo de vida de los productos, especialmente en el sector alimenticio, podría convertirse en una barrera al acceso a los mercados.

Varias empresas minoristas de países desarrollados ya comenzaron a alertar a sus proveedores extranjeros sobre las crecientes preocupaciones ambientales de sus consumidores y sobre la conveniencia de comenzar a trabajar en la identificación de la huella de carbono de sus productos. Algunos supermercados del Reino Unido, como *Tesco*, *Marks and Spencer* y *Coop*, ya han puesto en marcha sistemas transitorios de etiquetado, mientras que *Carbon Trust* ha desarrollado una metodología piloto para medir la huella de carbono y una etiqueta que exhiba esa información (CEI, 2009). Paralelamente, en Francia el supermercado *Casino* desarrolló su propio esquema de etiquetado que indica cuán amigable con el medio ambiente es un producto, junto con la cantidad de CO₂ emitida durante su transporte. Hay iniciativas equivalentes en Suecia, Suiza y Estados Unidos.

III. América Latina: cambio climático y comercio

América Latina cuenta con un 7% de la población, un 5% del PIB real y un 12% de las emisiones de GEI del mundo, lo que significa que tanto en términos *per capita* como con res-

pecto al PIB las emisiones de la región superan el promedio mundial, aunque están muy por debajo de las de los países desarrollados (de la Torre, Fajnzylber y Nash, 2009). Estas emisiones provienen principalmente, y en similar proporción (alrededor del 30%), de las actividades agropecuarias y forestales, del cambio en el uso de la tierra y la silvicultura (especialmente por la expansión de la frontera agrícola), y del sector energético (sobre todo el transporte). Según el IPCC la región latinoamericana disminuyó la participación mundial de sus emisiones de GEI de un 13,4% (5,5 GtCO₂e) en 1990 a un 10,3% quince años después, principalmente debido a la contribución positiva realizada por el cambio en el uso del suelo (CEPAL, 2009).

En términos de emisores la región es muy heterogénea e incluye al menos tres categorías de países: los “grandes emisores” (Brasil y México, con más del 1% de las emisiones globales); los “emisores medianos” (Argentina, Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, Guatemala, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela); y los “pequeños emisores” (aque- llos países que no superan un milésimo de las emisiones globales). Brasil y México concentran la mayoría de las emisiones de la región y son candidatos a recibir la mayor parte de las demandas de contribución al tratamiento del fenómeno (y a atraer la mayor parte del financiamiento para programas y proyectos de mitigación).

Como región América Latina también es altamente vulnerable a los efectos del cambio climático. Las áreas críticas son los pequeños países insulares, Centroamérica, los glaciares andinos, los bosques tropicales y las zonas agrícolas que podrían ser afectadas por cambios en los regímenes de lluvias. Esta comunidad de intereses ha informado algunas posiciones adoptadas por los países de la región, como la oposición al establecimiento de compromisos formales de reducción de las emisiones, la participación activa en la negociación e implementación del PK y el MDL, y la demanda de recursos para financiar la adaptación. No obstante, en aspectos más puntuales la región exhibe intereses muy heterogéneos como resultado de sus diferencias en el perfil productivo (en la región hay importantes productores y exportadores de petróleo), la matriz energética (las fuentes de generación son muy distintas según el país) y el perfil de emisiones (en varios países de la región el cambio en el uso del suelo es la principal fuente de emisiones). De hecho, en la reunión de Copenhague el grupo de países encabezado por Venezuela, Bolivia y Cuba fue de los más resistentes a cualquier acuerdo, no obstante el esfuerzo realizado por otras delegaciones de la región para alcanzar un entendimiento. Es importante mencionar que los países miembros del ALBA, así como Argentina, aún no se han asociado formalmente al Acuerdo de Copenhague y no han informado

sobre sus medidas nacionales de mitigación. Estas asimetrías de intereses han conspirado contra una posición regional unificada.

Sin embargo, y a pesar de estas diferencias, los países de la región comparten una importante fuente de preocupación en la agenda global del cambio climático, a saber: la relacionada con los efectos sobre el comercio de las medidas nacionales de respuesta y de aliento a las actividades de mitigación en los países desarrollados. Según Peters y Hertwich (2008), tres de los cuatro mayores emisores de la región (Brasil, Argentina y Venezuela) son exportadores netos de emisiones, ya que sus exportaciones tienen un mayor contenido de emisiones incorporadas que sus importaciones (ver Tabla 1). Esto enciende una luz de alerta sobre la vulnerabilidad del comercio exterior de la región a iniciativas nacionales dirigidas a compensar los efectos (sobre la competitividad o sobre la “fuga de carbono”) de los programas domésticos de limitación a la emisión de GEI³³.

Este dato es consistente con una estructura exportadora basada en industrias intensivas en emisiones de GEI y con ventajas comparativas reveladas (VCR) en sectores ambientalmente sensibles, susceptibles de “enfrentar crecientes exigencias climáticas en un futuro no muy lejano” (CEPAL, 2009). De hecho, durante parte de las dos últimas décadas muchos países de la región atravesaron por un proceso de reasignación de recursos que estimuló la inversión, la

Tabla 1
Emisiones incorporadas en el comercio (2001)

Países	Producción millones de tn de CO2	Consumo de CO2	Exportaciones (%)	Importaciones Porcentaje	Balance	Fuga de carbono (%)	
						Absol.	Normaliz.
EE.UU.	6.006,9	6.445,8	8,3	15,6	-7,3	9,6	61,7
UE(a)	3.960,4	4.477,0	31,2	43,8	-12,6	13,8	30,9
Total países Anexo I	14.616,7	15.438,9	18,9	24,5	-5,6	10,8	44,3
México	389,9	407,5	19,4	23,9	-4,5	5,9	24,8
Brasil	321,0	318,5	19,7	18,9	0,8	9,2	48,7
Venezuela	155,8	124,0	29,3	8,9	20,4	4,7	53,2
Argentina	120,4	118,4	18,4	16,7	1,7	9,8	58,5
Total países no Anexo I	10.138,9	9.316,7	25,3	17,2	8,1	9,7	56,3
Total(b)	24.755,6	24.755,6	21,5	21,5	-	10,4	48,2

(a) Alemania, Reino Unido, Francia, Italia, España, Países Bajos, Bélgica, Grecia, Finlandia, Dinamarca, Portugal y Suecia. (b) 87 países del estudio.
Fuente: Peters and Hertwich (2008), Table 1. Emissions Embodied in Trade for Selected Countries, pág. 1404.

producción y las exportaciones en industrias ambientalmente sensibles¹⁴.

En los dos apartados siguientes se analizan algunas implicaciones para el comercio exterior de la región de algunos instrumentos de mitigación adoptados o en consideración en los países industrializados, como las normas y estándares técnicos y las medidas de ajuste en frontera¹⁵. Mientras que las medidas de ajuste en frontera han recibido una atención creciente (especialmente debido a las iniciativas de legislación tratadas en el Congreso norteamericano), aún no constituyen una amenaza inmediata. Por el contrario, las normas y estándares técnicos ya se han convertido en instrumentos de uso difundido que continuarán expandiéndose en el futuro.

III.1. Reglamentos, estándares técnicos y etiquetado

En algunas actividades la aplicación de reglamentos y estándares sobre eficiencia energética y/o intensidad de las emisiones se ha vuelto un recurso cada vez más utilizado para promover la mitigación¹⁶. Ejemplos de ello son los reglamentos obligatorios que rigen para el sector automotriz y el de electrodomésticos. Desde hace varios años la UE tiene vigente un requisito de etiquetado obligatorio sobre el nivel de emisiones de carbono (gramo por kilómetro) para los automóviles y, al igual que Estados Unidos, sobre la eficiencia energética de electrodomésticos (Hufbauer, Charnovitz y Kim, 2009). Estados Unidos también aplica estándares de eficiencia obligatorios para los

automóviles (los llamados estándares CAFE), que en una de sus primeras medidas la administración Obama hizo más estrictos¹⁷. Como se señaló en la sección II, el nuevo paquete europeo también estableció estándares de emisión más rigurosos para los vehículos nuevos y definió un nuevo objetivo (a revisar) para el año 2020.

Estos requisitos han proliferado en un sector importante para varios países de la región, como el de biocombustibles, cuya participación en el consumo global de energía (principalmente para transporte) se espera que experimente un fuerte crecimiento. Brasil abastece el 44% de las exportaciones mundiales de etanol y tiene un importante potencial de crecimiento (Furtado, 2009). En materia de biodiesel quien lleva la delantera en la región es Argentina. El potencial de este país para convertirse en un productor y exportador de biodiesel relevante a nivel mundial descansa en ventajas naturales y en las limitaciones de capacidad de la Unión Europea para aumentar la producción de oleaginosas (lo que abriría oportunidades no sólo a la producción de biodiesel a base de soja como lo hacen Argentina y Brasil, sino también a la basada en aceite de palma, como en Colombia, Ecuador y Honduras).

Una fuente importante de estímulo a la producción de biocombustibles proviene de las reglamentaciones nacionales que exigen proporciones mínimas de mezcla con combustibles fósiles para su uso en el transporte. En los

países desarrollados, sin embargo, la elegibilidad de los biocombustibles para mezcla está sujeta al cumplimiento de ciertos estándares técnicos que incluyen requisitos de “sustentabilidad”. La Directiva 2009/28/CE de la UE, por ejemplo, estableció que los biocombustibles empleados para cortes deberán ahorrar como mínimo un 35% de emisiones de GEI¹⁸, y no deberán ser producidos con materias primas obtenidas de tierras con alta biodiversidad o altos niveles de carbono. En el caso de Estados Unidos, el estándar sobre combustibles renovables (*Renewable Fuel Standard*, RFS) de la Ley de Independencia y Seguridad Energética también requiere un análisis del ciclo de vida de algunos biocombustibles para recibir beneficios para su procesamiento. La EISA también estableció categorías de combustibles renovables y requisitos de elegibilidad que incluyen el establecimiento de umbrales obligatorios de reducción de GEI durante el ciclo de vida de las diferentes categorías de combustibles renovables en relación a los combustibles provenientes del petróleo, tomando como año base el 2005¹⁹. Mientras que los primeros resultados dados a conocer por la EPA en el año 2009 dejaban al etanol por debajo del umbral necesario para calificarlo como un biocombustible avanzado, la regulación final anunciada en febrero de 2010 le permitió alcanzar cómodamente el umbral de 50% de ahorro en las emisiones. En particular, los nuevos cálculos de la EPA (influidos por la evidencia proveniente de

modelos de cálculo de las organizaciones de productores brasileños) concluyeron que el etanol brasileño reducía las emisiones de GEI en un 61% en comparación con la gasolina, cuando se consideran los efectos del cambio en el uso de la tierra por un período de 30 años. Dado el potencial de producción y exportación de etanol que tiene Brasil, diferencias en los procedimientos utilizados y en las estimaciones resultantes podrían crear u obstaculizar importantes corrientes comerciales.

Además de los requisitos establecidos por las autoridades, en los últimos años se está generalizando en varios países desarrollados la práctica del etiquetado voluntario como mecanismo para proveer información a los consumidores sobre la naturaleza de los productos en relación a varias dimensiones. Los requisitos de etiquetado voluntario, especialmente aquellos referidos a la distancia recorrida por los bienes (*food miles*), pueden ser especialmente relevantes para la región en el caso de los alimentos (CEPAL, 2009). Esta práctica tomaría menos atractivas las importaciones de países más distantes de los mercados de consumo, aun cuando el carbono emitido en la producción del bien importado (excluyendo el transporte) fuera menor que el del producto nacional. Con frecuencia las emisiones generadas por el transporte de productos desde países en vías de desarrollo hacia centros de consumo desarrollados constituyen una parte menor de las emisiones generadas

durante toda la cadena de producción, ya que el uso intensivo de energía en el sector de alimentos suele estar más ligado a la etapa de producción que a la de transporte²⁰. Asimismo, la utilización de mecanismos de etiquetado del tipo *food miles* provee información precisa sobre el impacto del transporte sobre las emisiones, ya que no distingue las emisiones generadas por diferentes medios de transporte. Si bien un documento del IISD (2008) sostiene que los esquemas de etiquetado voluntario que declaran el carbono incorporado en los bienes aún no se han convertido en restricciones comerciales importantes, podrían hacerlo en el futuro.

III.2. Medidas de ajuste en frontera

Como vimos, tanto el nuevo régimen europeo como varios proyectos que han estado en consideración en el Congreso de Estados Unidos prevén, bajo ciertas condiciones, la implementación de mecanismos de ajuste en frontera para compensar los efectos de las medidas adoptadas sobre la competitividad y evitar la “fuga de carbono”. Según varios autores, los sectores con más probabilidades de beneficiarse de medidas de ajuste en frontera serían los del hierro y acero, aluminio, papel, cemento, químicos y otras industrias productoras de bienes utilizados en construcción (por ejemplo cal, vidrio, etc.) (Hufbauer, Charovitz y Kim, 2009; Houser, Bradley, Childs, Werksman y Heilmayr, 2008; CEPAL, 2008). Aguilar,

Bouzas y Molinari (2010) hacen una estimación de las exportaciones que potencialmente podrían ser afectadas por medidas de ajuste en frontera en Estados Unidos y la UE, considerando los cinco mayores emisores de América Latina²¹ y seis sectores o grupos de industrias sensibles desde una perspectiva climática (hierro y acero, aluminio, cemento, papel, químicos y otras industrias).

Como puede verse en la Tabla 2, en el trienio 2006-2008 un 5% de las exportaciones de América Latina a Estados Unidos y un 8% de las exportaciones a la Unión Europea se originaron en los sectores mencionados, con un valor promedio anual de 25.000 millones de dólares.

Estas exportaciones representaron el 6% de las exportaciones totales a esos dos mercados y el 3,5% de las exportaciones de la región al mundo. En términos de valor, México y Brasil son los países con más comercio involucrado, con exportaciones que en conjunto alcanzaron un promedio de casi 20.000 millones de dólares anuales. La vulnerabilidad potencial de México es particularmente alta debido a la fuerte concentración de sus exportaciones en el mercado norteamericano: en efecto, cerca de tres cuartas partes de las exportaciones mexicanas de sectores sensibles se dirigen a Estados Unidos y un 6% adicional a la Unión Europea. En el caso de Brasil y Venezuela las

Tabla 2

América Latina: exportaciones a Estados Unidos y la Unión Europea
de sectores sensibles para el cambio climático
(promedio anual 2006-2008)

Origen/Destino	% del total de exportaciones según destino				Millones de dólares			% del total de exportaciones del sector	
	Estados Unidos	UE 15	Estados Unidos y UE 15	Mundo	Estados Unidos	UE 15	Mundo	Estados Unidos	UE 15
México	4,5	5,5	4,5	4,0	9.994	757	13.648	73	6
Brasil	18,7	11,1	14,1	3,3	4.783	4.160	20.112	24	21
Venezuela(1)	3,2	13,7	5,0	0,7	1.019	892	4.055	25	22
Argentina	15,4	3,1	7,0	0,4	689	300	3.682	19	8
Colombia	4,1	13,8	7,1	0,4	462	538	2.805	16	19
Resto de América Latina(1)	1,8	4,0	2,7	1,1	428	1.032	5.486	8	19
América Latina (17 países) (2)	5,4	7,9	6,0	3,5	17.422	7.716	50.073	35	15

(1) Los datos corresponden a 2006 y 2007 para Panamá y a 2006 para Venezuela y Paraguay

(2) Por falta de datos se excluyó República Dominicana.

Fuente: Aguilar, Bouzas y Molinari (2010)

exportaciones a esos dos mercados representan cerca de la mitad de las ventas al exterior de los sectores sensibles. En relación con su peso relativo en los flujos de comercio bilateral, el país con los peores indicadores es Brasil, que concentra en los sectores sensibles casi un quinto de sus exportaciones a Estados Unidos, y el 11% de sus exportaciones a la Unión Europea. Argentina, Venezuela y Colombia también tienen una comparativamente alta concentración de sus exportaciones a Estados Unidos y la Unión Europea en sectores sensibles (alrededor de 15% del total).

Bajo estos supuestos, el producto manufacturado sensible más importante en el comercio con Estados Unidos y la Unión Europea sería el hierro y el acero, cuyas exportaciones alcanzaron un promedio anual de casi 14.000 millones de dólares en el trienio 2006-2008, equivalentes al 3,3% de las exportaciones totales a esos mercados y al 2% de las exportaciones de la región al mundo. Un factor clave para evaluar el impacto sobre las exportaciones latinoamericanas será el criterio con que se establezca el contenido de carbono y la forma en que eventualmente se aplique el ajuste en frontera (por ejemplo, según el contenido de carbono doméstico o importado). Como puede verse, en este como en otros sectores, el impacto sobre el comercio dependerá fuertemente de los detalles del tipo de medida adoptado y la forma de medición empleada para hacer los ajustes.

IV. Conclusiones

Este trabajo ha revisado los principales obstáculos para la adopción de un régimen internacional efectivo de cambio climático, y las políticas y posiciones adoptadas por Estados Unidos, la Unión Europea y, en la medida muy limitada en que puede tratársela como una unidad, América Latina. Su principal propósito ha sido mostrar el potencial de conflicto de medidas unilaterales de mitigación del cambio climático sobre el comercio internacional en general, y sobre la región en particular. Por una parte, la internalización de los costos de las emisiones generará presiones para la adopción de mecanismos de ajuste en frontera como un medio para evitar impactos negativos sobre la competitividad, o la “fuga de carbono”, y la consiguiente esterilización de los objetivos ambientales de las políticas nacionales. Los subsidios y las regulaciones técnicas también plantean dificultades de implementación y la posibilidad de efectos adversos sobre el comercio, así como conflictos de reglas con el régimen de comercio multilateral. Esto hace que América Latina enfrente una agenda compleja en relación con los vínculos entre el cambio climático y el comercio.

Tanto la nueva directiva europea del año 2009 como los distintos proyectos de ley que se han tratado en el Congreso estadounidense en los últimos años prevén la adopción de mecanismos de ajuste en frontera como un recurso

ante la ausencia de un marco multilateral que regule las emisiones. Ambos establecen un horizonte temporal para adecuar estándares y lograr “esfuerzos comparables” a nivel mundial. La aplicación de medidas de ajuste en frontera parece ser, por lo tanto, más un “incentivo” para inducir a la negociación que una “barrera” inminente. No obstante, en el mediano plazo las implicaciones distributivas de las políticas de mitigación del cambio climático (tanto a nivel interno como internacional) sugieren que, en ausencia de un acuerdo multilateral, dichos instrumentos serán muy probablemente utilizados. La conclusión general de nuestro examen es que algunos sectores de exportación, especialmente de manufacturas, son potencialmente vulnerables a medidas de ajuste en frontera que resulten de las políticas de internalización del costo de las emisiones que adopten los países desarrollados, y que el impacto dependerá fuertemente de las formas que adopten los mecanismos de implementación.

En el caso de otros instrumentos, como los reglamentos técnicos o las exigencias de etiquetado para los productos, los riesgos son más inmediatos y el impacto será fuertemente dependiente de las características del sector. En el caso particular de los biocombustibles, no sólo existen diferentes normas técnicas nacionales sino también distintos estándares nacionales sobre la “sustentabilidad” de su producción. Alcanzar los estándares de “sustentabilidad” establecidos unilateralmente puede marcar la

diferencia entre tener o no acceso a los programas de estímulo para el uso de biocombustibles en sectores como el transporte. Dado el potencial de crecimiento de las exportaciones de estos bienes, estas regulaciones revisten una importancia clave para facilitar o dificultar el acceso a los mercados. En otras actividades, especialmente aquellas en las que predominan mecanismos de etiquetado voluntario, los impactos aún no han sido significativos pero podrán serlo en el futuro, especialmente en relación con la identificación de la “huella de carbono” o la distancia recorrida entre los centros de producción y consumo (en el caso de los alimentos). El hecho de que los países de América Latina se encuentren aún relativamente atrasados en la identificación de estos atributos puede colocarlos en desventaja en mercados de alto poder adquisitivo en los países desarrollados.

Muchos de estos riesgos podrían contenerse con un acuerdo multilateral que permita dominar estas presiones nacionales y administrar más ordenadamente los conflictos potenciales que el nuevo régimen climático pueda desarrollar con otros regímenes internacionales, como el de comercio. Como vimos en la primera sección, sin embargo, los obstáculos para hacerlo son muy significativos. Por esta razón, el desarrollo de un régimen de cambio climático será probablemente el desafío más importante que enfrentará la comunidad internacional en la primera mitad del siglo XXI.

Referencias bibliográficas

- AGUILAR, S., BOUZAS, R. y MOLIINARI, A. (2010): "Cambio climático y comercio internacional: algunas implicaciones para América Latina", *Revista de Desarrollo Económico* (en prensa).
- CAPOOR, K. y AMBROSI, P. (2009): *State and Trends of the Carbon Market 2009*, Washington DC, Banco Mundial.
- CEI (2009): "Comercio y cambio climático: el camino hacia Copenhague". Centro de Economía Internacional, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, *Serie de Estudios* 13, octubre.
- CEPAL (2008): *La transformación productiva 20 años después. Viejos problemas, nuevas oportunidades* (LC/G.2367/SES.32/3). Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), mayo.
- CEPAL (2009). *Cambio climático y desarrollo en América Latina y el Caribe: una reseña*. Santiago de Chile.
- DE LA TORRE, A., FAJNZYLBER, P. y NASH, J. (2009): *Low Carbon, High Growth: Latin American Responses to Climate Change. An Overview*, Washington DC, Banco Mundial.
- European Commission (2006): *The European Climate Change Programme*, Bruselas.
- FURTADO, André (2009): "Biocombustibles y comercio internacional: una perspectiva latinoamericana". *Documento de proyecto LC/W.247*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- HOUSER, Trevor, BRADLEY, Rob, CHILDS, Britt, WERKSMAN, Jacob, y HEILMAYR, Robert (2008): *Leveling the Carbon Playing Field. International Competition and US Climate Policy Design*. Washington, Peter G. Peterson Institute for International Economics and World Resources Institute.
- HUFBAUER, Gary Clyde, CHARNOVITZ, Steve y KIM, Jisun (2009): *Global Warming and the World Trading System*. Washington, Peter G. Peterson Institute for International Economics, Marzo 2009.
- IISD (2008): "Standards, Labelling and Certification". Paul Waide, International Energy Agency and Nathalie Bernasconi-Osterwalder, Center for International Environmental Law (background paper for Trade and Climate Change Seminar, June 18-20, 2008, Copenhagen, Denmark). En: *Trade and Climate Change: Issues in Perspective. Final Report and Synthesis of Discussions*, Trade and Climate Change Seminar, Copenhagen, Junio 18-20, 2008.
- PETERS, Glen P. y HERTWICH, Edgar G. (2008): "CO₂ Embodied in International Trade with Implications for Global Climate Policy". *Environmental Science & Technology*, Vol. 42, No. 5. (1 marzo 2008), pp. 1401-1407. Disponible en <http://www.seib.org/climate-and-energy/PetersHertwich2008CO2inTrade.pdf> (noviembre de 2009).
- Stern Review (2006): *Stern Review: The Economics of Climate Change*, Disponible en: http://www.hm-treasury.gov.uk/d/Chapter_2_Economics_Ethics_and_Climate_Change.pdf
- UNEP-WTO (2009): *Trade and Climate Change*. Ginebra, Organización Mundial del Comercio (OMC).

Notas

- ¹ Para un análisis exhaustivo de estos problemas, véase Stern (2007).
- ² En ese año Estados Unidos y China fueron responsables del 21,5% y el 20,3% de las emisiones globales de CO₂, respectivamente. <http://www.earthtrends.wri.org> consultado el 13.10.2010.
- ³ http://unfccc.int/files/meetings/cop.15/application/pdf/cop_15_cph_auv.pdf, consultado el 14.10.2010
- ⁴ Según De la Torre, Fajnzylber y Nash (2009), aun cuando los países desarrollados redujeran en un 100% sus emisiones netas (convirtiéndose en “carbono-neutrales”), la estabilización de las emisiones totales en 535-590 ppm (CO_{2e}) requeriría una reducción *per capita* en los países en desarrollo del orden del 28% para el año 2050.
- ⁵ Para un análisis exhaustivo de los vínculos entre cambio climático y comercio véase UNEP-WTO (2009).
- ⁶ Alrededor de dos decenas de acuerdos ambientales vigentes incluyen algún tipo de medida comercial que podría considerarse contradictoria con principios básicos de la OMC. Aunque hasta el momento no han surgido conflictos insuperables el problema es real, tal como lo reconoció la Declaración de Doha que incorporó un mandato expreso para clarificar la relación entre los acuerdos ambientales multilaterales y las reglas del régimen multilateral de comercio.
- ⁷ Más de una docena de Estados incluyen limitaciones de largo plazo a la emisión de GEI, así como otras regulaciones y limitaciones de diverso tipo.
- ⁸ Dado que no existe una legislación federal sobre cambio climático, esta decisión de la EPA abre la puerta a la implementación de nuevas regulaciones federales basadas en las competencias que otorga a la EPA la Ley de Aire Limpio actualmente vigente.
- ⁹ El proyecto Lieberman-Warner (S. 2191) se presentó al Senado en diciembre de 2007 y fue derrotado por la oposición de los republicanos a mediados del año 2008. El proyecto Waxman-Markey (H.R. 2454) fue aprobado por la Cámara de Representantes en julio de 2009 y pasó a la consideración del Senado, pero luego fue abandonado. En noviembre de 2009 el comité de Medio Ambiente y Obras Públicas del Senado aprobó un proyecto paralelo (Kerry-Boxer, S. 1733), que tampoco avanzó en la cámara alta. La propuesta Kerry-Lieberman fue presentada al Senado en mayo de 2010: incluye nuevos subsidios, un límite a las emisiones y un mecanismo de ajuste en frontera.
- ¹⁰ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=L:2009:140:0136:0148:ES:PDF>.
- ¹¹ <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/08/796&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>
- ¹² <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/08/797&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>
- ¹³ El balance de emisiones contenidas en el comercio indica no sólo diferencias en la tecnología utilizada sino, de manera más importante, diferencias en la estructura de la producción.
- ¹⁴ Estas industrias se localizan en base a los precios relativos de la energía, el capital y los recursos naturales. En la definición utilizada por CEPAL, comprenden las industrias del hierro y acero, metales no ferrosos, químicos industriales, pulpa y papel y minerales no metálicos.
- ¹⁵ No nos ocuparemos de los subsidios, aunque su importancia como instrumento de mitigación es creciente y, muy probablemente, continuará siéndolo. Para una discusión más extendida de estos aspectos véase Aguilar *et al.* (en prensa).
- ¹⁶ En rigor, muchas de estas medidas no están impulsadas por consideraciones climáticas sino de “seguridad energética”.
- ¹⁷ La nueva administración demócrata también autorizó al Estado de California a imponer res-

tricciones más exigentes a las emisiones que las que existen a nivel federal. Dado el peso de California en la demanda nacional de automóviles, esta decisión aumentará la presión sobre las empresas automovilísticas.

- ¹⁸ Para considerar a los biocombustibles como energía renovable la reducción en la emisión de GEI debe ser del 35% (respecto de aquellas producidas por los combustibles fósiles y en base al ciclo de vida del producto) a partir del 1 de abril de 2013 (para las plantas en operación antes del 23 de enero de 2008), porcentaje que aumentará al 50% a partir del 1 de enero de 2017 y al 60% a partir del 1 de enero de 2018.
- ¹⁹ Las emisiones de GEI deben establecerse considerando la cantidad agregada de emisiones de GEI (incluyendo las emisiones directas y las indirectas, e.g. provenientes del cambio del uso del suelo) en todo el ciclo de vida (incluyendo todas las etapas de producción de la materia prima y del combustible, su distribución y el uso del consumidor final).
- ²⁰ Conceptos intuitivos como *food miles* o “compre local” no dan cuenta de la complejidad de las emisiones de carbono, como lo confirman los ejemplos de las flores colombianas o de Kenya vendidas en Europa o el cordero neozelandés vendido a Escocia (en ambos casos con menores emisiones que los bienes sustitutos producidos localmente).
- ²¹ Brasil (4% de las emisiones totales), México (2,4%), Venezuela (1,2%), Argentina (1%) y Colombia (0,7%). Los valores corresponden al año 2005 (*World Resources Institute*) y no incluyen las emisiones por cambios en el uso del suelo.

Políticas nucleares y regímenes de no proliferación

Resumen:

A partir de un breve recordatorio del rol de las armas nucleares en la estrategia de seguridad colectiva de postguerra, se desarrolla un análisis comparativo de las posturas de EEUU, la Unión Europea y América Latina (con énfasis en la posición de Brasil) con ocasión de la reciente Conferencia de Examen del TNP (mayo de 2010). Se contrastan las respectivas motivaciones y perspectivas con respecto a la cuestión que dominó esas negociaciones: ¿cuál debe ser la prioridad con miras a eliminar la amenaza de una hecatombe nuclear: el desarme o la no proliferación?

Tomando como trasfondo los cambios estructurales en curso en el orden global, el artículo argumenta que la superación de la lógica de la “destrucción mutuamente asegurada” al fin de la Guerra Fría, la búsqueda de fuentes sostenibles de energía frente al efecto invernadero y los impactos presupuestarios resultantes de la crisis financiera de 2008 están redefiniendo los términos de ese debate. Se defiende la tesis de que la reciente multiplicación de casos de proliferación (Corea del Norte e Irán) no es producto de las insuficiencias del mecanismo de fiscalización y monitoreo del TNP. La clave está en que EEUU, la Unión Europea y las demás potencias nucleares acepten cumplir con su compromiso histórico, bajo el TNP, de avanzar hacia el desarme nuclear total. Para tanto, se requiere la creación, conforme al modelo latinoamericano, de Zonas Libres de Armas Nucleares (ZLAN). Tomando como ejemplo la actual controversia en torno al régimen de sanciones contra Irán, así como el Acuerdo de Teherán de mayo de 2010, se argumenta que el establecimiento de una ZLAN en Oriente Medio ayudaría a superar el falso dilema entre desarme y no prolifera-

ción. Lograr el desarme en la zona estratégicamente más convulsa del planeta ofrecería un modelo e inspiración para llevar un proceso a escala global.

Palabras clave:

desarme nuclear, no proliferación, Irán, paz

Abstract:

Following a historical review of the role of nuclear arms in the post-war collective security framework, a comparative analysis will be made of the positions adopted by the US, the European Union and Latin America (with particular emphasis on Brazil) during the May 2010 Review Conference of the NTP. Their differing perspectives and priorities will be examined as concerns the central issue of these negotiations. Nuclear non-proliferation or disarmament –which is the critical factor in avoiding a nuclear catastrophe?

Having as a backdrop the profound structural changes that the international order is undergoing, the article argues that the end of the Cold War and of the logic of “mutually assured destruction” that it gave rise to, the search for sustainable energy sources in the wake of climate change and the budgetary constraints resulting from the 2008 financial crisis, are redefining the terms of this debate. The article puts forward the thesis that the recent cases of nuclear proliferation (North Korea and Iran most notably) are not the outcome of the imagined inadequacies of the NTP monitoring and oversight mechanisms.

The true answer lies in convincing the US, the European Union and the other nuclear powers to take responsibility for their commitments under the NTP and begin moving towards nuclear disarmament. To this end, the best way forward is for more Nuclear Arms Free Zones to be enacted, on the Latin American model. Given the present controversy surrounding the Iran sanctions regime and the May 2010 Teheran Accord, the setting up of a NAFZ in the Middle East would help to overcome the false dilemma between non-proliferation and nuclear disarmament. Success in stabilizing what is undoubtedly the most strategically volatile region in the world would most certainly offer a model and inspiration for similar developments on a global scale.

Key words:

nuclear disarmament, non-proliferation, Iran, peace

Políticas nucleares y regímenes de no proliferación

I. La búsqueda de la paz

El debate sobre cómo garantizar que la energía nuclear sea una fuente de desarrollo y de paz –y no de continuada tensión– refleja, como pocos temas, las profundas transformaciones por las que atraviesa la agenda internacional al iniciarse el siglo XXI. El estudio comparativo de cómo la Unión Europea (UE), Estados Unidos (EEUU) y América Latina (con énfasis en Brasil) se posicionan en este debate desvela los múltiples desafíos que confronta la gobernabilidad mundial en tiempos de acelerada globalización.

Al aumento inexorable del poder destructivo de las armas correspondió, a lo largo de los años, intentos crecientes de contener el belicismo y, por ende, de prohibir su principal vector, la guerra de conquista o agresión. Sin embargo, las dos grandes guerras del siglo XX

ilustran las dramáticas consecuencias de nuestra incapacidad colectiva para establecer mecanismos obligatorios de arbitraje¹ que pudieran obligar a los Estados soberanos –sobre todo a los más poderosos– a renunciar al empleo de la fuerza según su conveniencia.

El descubrimiento del potencial de la división del átomo para destruir nuestra civilización no fue capaz de alterar esa realidad. La arquitectura de seguridad colectiva inaugurada al final de la Segunda Guerra Mundial hizo una virtud de esa dramática hipótesis. A partir de la primera explosión atómica norteamericana en 1945, se consolidó progresivamente un oligopolio nuclear que se autoentronizó como la única garantía contra la eclosión de un nuevo cataclismo bélico. Bajo la doctrina nihilista de la “destrucción mutuamente asegurada”, ese condominio utilizaba la amenaza de una hecatombe atómica para forjar y con-

trolar, bajo sus criterios y conveniencias, el orden global emergente. Eso implicaba reservar para sí los derechos exclusivos de detentar la tecnología de destrucción nuclear. Se argumentaba que la única forma de evitar que ese conocimiento pudiera aniquilar a la humanidad sería contener al máximo su difusión. Nació la doctrina de la no proliferación. No se trataba por lo tanto de proscribir esa tecnología de enorme poder destructivo, sino más bien de restringirla a aquellas potencias que se auto-otorgaban el deber moral de garantizar la paz mundial.

La realidad trataría luego de rebatir esa tesis. La explosión del primer artefacto nuclear por parte de EEUU sobre Hiroshima en 1945 aceleró el fin de la Segunda Guerra Mundial, pero desató una carrera tecnológica y armamentista que sigue en nuestros días. Eso explica por qué la Unión Soviética (1949), Reino Unido (1952), Francia (1960) y China (1964) trataron de integrarse, lo más rápido posible, al club exclusivo de Estados poseedores de armas nucleares. No es una coincidencia que hoy sean los únicos miembros permanentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, avalista máximo de la paz mundial. Una paz armada, en la que los artefactos nucleares siguen legitimando el prestigio y preeminencia de los Estados victoriosos de la Segunda Guerra Mundial.

Al compartir sus secretos bélicos con sus aliados, EEUU, y después la Unión Soviética,

fueron los primeros en promover la proliferación. ¿Por qué lo hicieron? Seguramente sabían que esos países buscarían obtener esa tecnología a cualquier precio, como forma de garantizar su presencia como potencias de primer rango. Se trataba entonces de reconocer lo inevitable y tenerlos como aliados en la Guerra Fría que ya se anunciaba. Adicionalmente, la naturaleza dual de esa tecnología, que también tiene importantes empleos civiles –energéticos y médicos, en particular– tornaba difícil cohibir del todo su diseminación².

Los riesgos y contradicciones de esa estrategia quedaron sobradamente claros durante la crisis de los misiles cubanos, en 1962, cuando la Unión Soviética instaló sus armas nucleares en la vecindad geográfica de EEUU. Esperaba con ello garantizar la paridad estratégica con EEUU al equilibrar la presencia de misiles nucleares norteamericanos en Turquía, es decir, en su frontera. El episodio dejó en evidencia la extrema volatilidad del juego nuclear: el relativo éxito del intento soviético –ambas potencias terminaron por retirar sus respectivas ojivas– casi supone la eclosión de la Tercera Guerra Mundial.

Frente a esa dramática alerta, se inició el proceso de gradual distensión que resultaría años más tarde en las tentativas para frenar una carrera armamentista cada vez más cara e ilógica, ya que los *stocks* nucleares acumulados por las dos superpotencias eran suficientes como para destruir la humanidad varias

veces. Los acuerdos START³, negociados a partir de los años ochenta, limitaron drásticamente el número de ojivas, pero Washington y Moscú insistieron en no suspender definitivamente las pruebas nucleares, necesarias para el continuo perfeccionamiento de sus arsenales. Las relaciones entre las dos superpotencias se estaban arreglando y se paliaba la amenaza de destrucción mutua, pero más adelante se concretaría otra amenaza, tan temida por los auto-establecidos defensores de la paz mundial: la proliferación de la tecnología nuclear militar.

II. El TNP y el Protocolo Adicional: ¿no proliferación o desnuclearización?

En la secuencia de la Guerra de 1967, Israel entendió las ventajas de poseer la tecnología de destrucción masiva para enfrentar los múltiples adversarios árabes que lo cercaban. De igual modo, la rivalidad de India con sus poderosos vecinos, como son China y Pakistán, así como la disputa entre Argentina y Brasil por el liderazgo suramericano reforzarán la tentación de la proliferación nuclear. El Tratado de No Proliferación (TNP), en vigencia desde 1970, fue un intento de las dos superpotencias para congelar el equilibrio estratégico de poder, evitando el surgimiento de nuevas potencias nucleares.

Por ese instrumento, los Estados que no poseían armas nucleares asumían el compromiso de no buscar obtenerlas, al mismo tiempo que las potencias nucleares se comprometían a caminar progresivamente hacia la total eliminación de sus respectivos arsenales⁴. A los países no nucleares se les garantizaría adicionalmente los beneficios pacíficos de la energía nuclear, pero bajo estricto control del Organismo Internacional de la Energía Atómica (OIEA), de forma que no dominasen el ciclo completo del enriquecimiento de uranio y el reprocesamiento de plutonio necesario para producir artefactos bélicos.

Es decir, la no proliferación de la tecnología militar era presentada como un paso indispensable en dirección a la desnuclearización bélica. Este acuerdo parecía inaceptable para muchos países, entre ellos los del Movimiento de Países No Alineados (MNA) en la medida que establecía y cristalizaba un régimen notoriamente discriminatorio⁵ que “desarmaba a los desarmados”⁶. Además de congelar una situación de desequilibrio estratégico, pretendía tutelar el acceso a la valiosa tecnología nuclear para fines energéticos, bajo el pretexto de su potencial dual⁷. Esto quedó abrumadoramente claro en 1975, cuando Washington ejerció fuertes, y finalmente vanas, presiones para impedir que Alemania –un aliado estratégico de Washington– firmara un ambicioso acuerdo con Brasil de transferencia de tecnología nuclear civil⁸.

Este episodio ilustraba los límites de la estrategia del oligopolio nuclear. Frente a los resultados desalentadores de la cooperación con Alemania⁹, Brasil pasó a desarrollar un programa autónomo de enriquecimiento de uranio. El programa alimentó también los sueños de algunos sectores de construir una bomba brasileña¹⁰, siguiendo el ejemplo de India, que realizó su primera explosión nuclear en 1974. La respuesta fue un esfuerzo de las potencias nucleares, con el apoyo de una gran parte de los países europeos y de Japón¹¹, para reforzar los mecanismos de restricción de la diseminación de esa tecnología de empleo dual. La creación en 1974 del Grupo de Suministradores Nucleares¹² –así como los controles sobre la diseminación de la tecnología de misiles– buscaba restringir la exportación y transferencia de materiales sensibles, de modo que evitara el riesgo de que instalaciones nacionales de enriquecimiento para fines civiles legítimos fueran desviadas para objetivos militares. Inevitablemente, se levantaron sospechas de que, con el pretexto del potencial dual de esas tecnologías, se trataba de desestimular la aparición de nuevos competidores en un sector de gran potencial económico y estratégico, como es el de las tecnologías nucleares para objetivos civiles o el de la capacitación en lanzamiento de satélites¹³. Eso explica las dudas sobre la conveniencia de la reciente propuesta para el establecimiento de un

“banco internacional de uranio enriquecido”. Esta tentativa de deslegitimar las iniciativas nacionales de enriquecimiento mediante la multilateralización obligatoria del ciclo de combustibles está capitaneada por los países que dominan ese lucrativo mercado, como son Alemania, EEUU, Países Bajos, Reino Unido y Rusia.

Las contradicciones de dicha estrategia quedaron aún más claras con la caída del Muro de Berlín, cuando la competencia bélica entre superpotencias perdió su sentido y las armas nucleares dejaron de simbolizar la garantía de la paz armada. Efectivamente, a partir de los años noventa, se multiplicaron los conflictos regionales e intranacionales que han marcado hasta hoy la agenda de la seguridad colectiva. La Comisión Canberra de 1995-1996¹⁴ ya había demostrado que esas armas de destrucción masiva en verdad aumentan la inseguridad de todos los Estados, inclusive los nucleares. Además, en los años noventa, los miembros del oligopolio atómico empezaron a admitir a discusión sobre cómo dar cumplimiento a sus compromisos bajo el Artículo VI del TNP. En 2000, bajo presión de la Coalición de la Nueva Agenda (NAC)¹⁵, admitieron, por primera vez, su disposición a cooperar con miras a “un compromiso inequívoco” para eliminar sus arsenales nucleares en base a un programa de “trece pasos” dirigido al desarme irreversible, transparente y verificable.

Los ataques de Al Qaeda el 11 de septiembre de 2001 frenaron esa dinámica. Estos actos terroristas favorecieron la retórica en favor de la no proliferación al reforzar la tesis de que la peor amenaza a la paz vendría de grupos extremistas dispuestos a repetir las agresiones a Nueva York y Washington con artefactos nucleares obtenidos de forma ilícita¹⁶. La “nuclearización” clandestina de Pakistán (a pesar de que se trata de un aliado de EEUU) y de Corea del Norte subrayó la urgencia de controlar mejor la diseminación de toda forma de conocimiento de empleo dual. Bajo la consigna de la “guerra contra el terror”, urgía reforzar los instrumentos para cohibir la diseminación de productos y conocimientos capaces de favorecer la proliferación nuclear. En este contexto, se reforzó la presión a favor de la adhesión universal al Modelo de Protocolo Adicional a los acuerdos de salvaguardas¹⁷, propuesto originalmente en 1997 cuando se detectaron tardíamente los programas secretos iraquí y libio. Según este nuevo mecanismo, los países no nucleares aceptarían voluntariamente controles más intrusivos sobre su capacidad de acceder a la tecnología nuclear, aunque fuera para fines pacíficos. Se permitirían visitas de inspectores, sin aviso previo, a cualquier local del territorio nacional con el fin de verificar actividades nucleares sospechosas, desde la investigación académica hasta la producción de equipos, como las ultracentrífugas y reactores¹⁸.

III. América Latina y Brasil

Las divergencias en América Latina frente al TPN y su Protocolo Adicional reflejan los niveles diferenciados de desarrollo nuclear en la región. Sólo Argentina y Brasil, países de mayor desarrollo nuclear¹⁹, tardaron en adherirse al TNP²⁰. Lo hicieron apenas en los años noventa²¹ cuando ya habían logrado plena capacidad y autonomía en materia nuclear, y las potencias nucleares habían dado los primeros pasos hacia el cumplimiento del espíritu del Tratado: la entrada en vigor del Tratado de Prohibición Completa de Pruebas Nucleares (TPCE)²² supuso los primeros avances en el desarme nuclear de EEUU y Rusia, y la apertura de negociaciones sobre una Convención para la Prohibición de la Producción de Materiales Fisionables con propósitos militares (FMCT). Brasil esperaba que su gesto disipase antiguas sospechas de que ambicionaba –pese a la prohibición constitucional²³– retomar el programa nuclear militar de los años setenta²⁴. Esto le permitiría negociar una versión del Protocolo Adicional que no representase una amenaza a la autonomía tecnológica del país²⁵, además de favorecer un mayor acceso a tecnologías sensibles, sobre todo en el campo espacial y de misiles, áreas de gran interés para el comercio brasileño. Brasil ya anticipaba su doble condición de receptor de servicios del ciclo de combustible²⁶ y futuro

suministrador de bienes y servicios relacionados. Con miras a conformar una futura red regional de suministro en el campo del ciclo del combustible, el país ya empezaba a consolidar su cooperación bilateral con Argentina²⁷.

El pilar central de ese proyecto lo constituye la Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (ABACC), que somete a inspecciones mutuas a las instalaciones nucleares de los dos países. Instituida en 1983, la ABACC asegura que la prescripción del desarrollo de la tecnología nuclear para fines bélicos no perjudique su empleo para fines pacíficos legítimos. Este mecanismo fomenta la transparencia y la confianza mutua, además de ofrecer sólidas garantías en materia de no proliferación nuclear que involucra a los dos Estados partes y a la agencia creada por ellos. En un primer momento, el apoyo brasileño a la ABACC reflejó una visión pragmática: si Brasil intentaba construir una bomba, Argentina haría lo mismo, repitiendo la experiencia de India, que perdió su amplia ventaja militar convencional en el momento que Pakistán consiguió detonar un artefacto nuclear. En términos más amplios, esa iniciativa –así como anteriormente el Tratado de Tlatelolco (1967)²⁸, que hizo de América Latina la primera zona habitada libre de armas nucleares– sirvió de plataforma para que Brasil lanzara un ambicioso proyecto de convergencia democrática e integración económica con Argentina y, más tarde, a nivel suramericano.

En estas condiciones, resultan frustrantes las críticas que el país viene recibiendo por restringir parcialmente el acceso a sus instalaciones nucleares. Gana fuerza, en consecuencia, la percepción en sectores más nacionalistas de que las persistentes sospechas, y las nuevas demandas del OIEA, son fruto de interés de las potencias nucleares de impedir el acceso efectivo de Brasil a la tecnología nuclear de punta. Se explica así por qué, de acuerdo con la Estrategia Nacional de Defensa, adoptada en 2008, se determina que Brasil “no se adherirá a adiciones al Tratado sin que las potencias nucleares hayan avanzado en la premisa central del Tratado: su propio desarme nuclear”²⁹.

Es flagrante la incoherencia que existe entre mayores controles sobre el empleo de la tecnología nuclear, que se le exigen a Brasil, y el tratamiento que se le ofrece, por ejemplo, a India. Si bien ese país todavía no se adhirió al TNP y no está sujeto a los controles del OIEA, ha negociado acuerdos multilaterales que le permiten proseguir con su programa nuclear para fines bélicos. Al mismo tiempo, India recibe cooperación en su desarrollo de la energía nuclear para fines pacíficos³⁰. Ese episodio muestra que el tema está fuertemente condicionado por los intereses de los países nucleares y, en ese caso, las ambiciones estratégicas de EEUU en Asia. Brasil, así como una gran parte de los países europeos, ha acabado apoyando ese acuerdo, pero teme que se acabe por desincentivar nuevas adhesiones al TNP³¹.

IV. Viejos problemas y nuevos retos

La postura selectiva de EEUU con relación al régimen del TNP apunta a una cuestión crucial. La controversia –no sólo en Brasil– acerca de cómo fortalecer al Tratado es símbolo de los retos que la comunidad internacional enfrenta para desarrollar una política consistente y creíble en materia de disuasión nuclear. Al contrario de lo que alegan algunos países nucleares, el desempeño de ese instrumento para cohibir la proliferación ha sido bastante exitoso³². El problema de la proliferación no se explica fundamentalmente por deficiencias en los mecanismos de control y supervisión previstos en el TNP. El régimen de verificación, combinado con el sistema de seguridad de las Naciones Unidas, proporciona sobradas herramientas para desalentar todo intento de burlar los compromisos asumidos al adherirse al régimen de no proliferación. Lo que falta sería fortalecer su vigencia y, por ende, la confianza en su implementación equilibrada. Eso significa dos cosas.

En primer término, se requiere un esfuerzo concertado para universalizarlo. Como hemos visto, la selectividad de los controles y de las sanciones aplicadas a países no miembros resta autoridad y eficacia al Tratado. Pakistán no dudó en adquirir su bomba frente a la falta de sanciones efectivas contra la militarización del programa nuclear indio, y la propia renuencia de Washington a reprimir a

un aliado considerado indispensable en su campaña contra el terrorismo. En segundo término, la resistencia de las potencias nucleares a cumplir con el compromiso de avanzar en dirección al desarme nuclear efectivo y ofrecer garantías negativas³³ también contribuyó a frustrar las expectativas y multiplicar la tentación de proliferar.

Estas contradicciones resultan aún más evidentes en el momento en que el poder mundial se fractura y la arquitectura de seguridad colectiva de postguerra pierde eficacia y credibilidad. Si ya era ilusoria la pretensión de mantener el monopolio sobre la tecnología nuclear para fines bélicos por parte de unos pocos países, hoy es aún más peligroso. No es limitando al máximo el acceso a la tecnología nuclear como se reducirá el riesgo que conlleva su naturaleza dual. La respuesta está en evitar que la energía nuclear siga siendo un factor de amenaza global y pueda, en cambio, realizar plenamente su potencial generador de progreso y bienestar para la humanidad.

Este reto gana aún mayor sentido en el momento en que la creciente competencia por nuevas fuentes de energía y la crisis ambiental se presentan como algunos de los mayores desafíos del siglo XXI. Frente al impacto de los combustibles de origen fósil sobre el efecto invernadero, la energía nuclear aparece cada vez más como alternativa confiable frente a la incertidumbre energética, sea para países que no posean fuentes con-

vencionales, sea para todos los que buscan opciones más limpias y sostenibles. En este sentido, la crisis de 2008 hizo caer, entre muchos otros, el mito de que la proliferación nuclear justificaría limitar el acceso amplio a la tecnología nuclear. Hoy, el cambio climático y la competencia por controlar las fuentes de energía se presentan, tal vez, como las más amenazadoras hecatombes que confrontan la humanidad.

¿Tiene sentido cohibir el acceso a una tecnología con enormes potencialidades económicas para preservar el monopolio de un reducido grupo de países que se auto-titulan como los garantes de un orden global cada vez más inestable? Parecería más fácil caminar hasta la desnuclearización global como forma de evitar la tentación de la proliferación.

Como corolario, ¿si la paz no se garantiza ya con las armas nucleares, por qué seguir con el despilfarro de cuantiosos recursos con miras a desarrollar usos aún más letales para la energía nuclear? Al aumentar el potencial destructivo de la energía nuclear será aún más difícil superar el dilema del empleo dual de esa tecnología.

¿Si las potencias nucleares persisten en su conocida estrategia, aceptará América Latina la continuidad de ese marco desigual? La consolidación económica y política del continente en años recientes abre crecientes oportunidades para que los pueblos latinoamericanos contribuyan a la conformación de

una gobernabilidad global más equitativa y sostenible.

Estas son las preguntas clave que fueron planteadas a los países que acudieron a la Conferencia de Revisión del TNP de 2010. Sus respuestas divergentes dejan claro que la comunidad internacional aún está lejos de encontrar un consenso para garantizar que la energía nuclear sea un factor de prosperidad –y no de inseguridad– colectiva en nuestro mundo globalizado.

V. EEUU: *¿un **aggiornamento** nuclear?*

En el inicio del siglo XXI, las grandes amenazas a EEUU y a su liderazgo global son la merma económica, la pérdida de competitividad tecnológica, el terrorismo y la guerra cibernética. Frente a la guerra asimétrica en Irak y Afganistán, los arsenales nucleares son inútiles. Sus costos de mantenimiento y perfeccionamiento son cada vez más prohibitivos en vista de los retos presupuestarios en Washington. Se explica así que el presidente Obama haya calificado el desarme nuclear como un objetivo deseable y legítimo. Reconoció, en una ruptura histórica con la doctrina clásica, que las armas nucleares ya no se justifican como instrumento de paz, lo que implica disminuir su rol en las estrategias de seguridad. En consecuencia, Obama retomó las negociaciones –abandonadas hace mucho–

con Rusia sobre la reducción de los arsenales nucleares³⁴. Coherente con esta postura, se dispuso a ofrecer garantías de seguridad negativa a los países no nucleares y a buscar la ratificación del Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares (TPCEN), que pretende dificultar la manutención y modernización de esos arsenales. Al avanzar en temas críticos para la implementación efectiva del TNP, Obama busca corresponder a su discurso multilateralista. Al mismo tiempo, pretende acallar a los críticos del armamentismo norteamericano, recobrar apoyo para volver obligatoria la adhesión al Protocolo Adicional y disminuir las resistencias a su agenda de no proliferación³⁵.

Sin embargo, todas las iniciativas anunciadas por Washington son unilaterales. Tampoco están sujetas a ningún mecanismo o cronograma de supervisión negociado internacionalmente que incluya medidas de control y salvaguardias que impidan un futuro recrudescimiento del armamentismo nuclear³⁶. Es decir, Washington defiende la gradual eliminación de sus arsenales, pero sin asegurar su efectividad o irreversibilidad. Esta duda se acrecienta por el hecho de que las anunciadas inversiones de Washington y Moscú en mejoras en la infraestructura militar podrían en realidad disfrazar la modernización y potencialización de las armas restantes. No faltan motivos para temer que la reducción de ojivas obsoletas sea compensada con el desarrollo de arsenales nucleares y sistemas de lanza-

miento más potentes y eficientes³⁷. Refuerzan esas sospechas los sucesivos retrocesos que marcaron la postura nuclear de EEUU en la última década en materia de creación de un clima de confianza que facilitara la puesta en marcha de nuevas medidas de desarme: rechazo del Tratado de Prohibición Completa de Ensayos Nucleares y de la posibilidad de reanudación de ese tipo de pruebas; denuncia unilateral del Tratado ABM de 1972 e inicio de un programa de despliegue de defensas del territorio nacional contra un ataque de misiles balísticos estratégicos; y oposición a una Convención sobre la prohibición de producción de materiales fisionables con propósitos militares. Así, en relación con las demás armas de destrucción masiva, como las armas químicas y bacteriológicas, EEUU siempre fue reacio a abandonar cualquiera vía de desarrollo tecnológico que les pueda traer ventajas estratégicas futuras³⁸.

VI. Unión Europea: ¿"et pluribus unum"?

Los desafíos para adaptar la estrategia nuclear a las demandas del mundo contemporáneo son aún más dramáticos para una Europa que ejerce un rol cada vez más marginal en el ajedrez de la seguridad colectiva mundial. Sin embargo, las dos potencias nucleares europeas, Francia y Reino Unido, acompañan la

estrategia retardatoria de EEUU de rehusar plazos y medidas prácticas para implementar el Artículo V del TNP. Por temor a la clara superioridad estadounidense en el campo convencional evitan, aún más que EEUU, abdicar de sus limitados, pero simbólicamente importantes, arsenales nucleares³⁹. Dentro de esa estrategia, Francia se ha unido a Rusia y China para limitar el desarme nuclear a condiciones “favorables de seguridad regional e internacional”, claramente inalcanzables a corto plazo. Exigen un avance concomitante en el desarme en otros campos, es decir, la universalización de los regímenes de prevención de sistemas antimisiles y de la carrera armamentista en el espacio, así como de las armas convencionales. Citando la amenaza de supuestos *rogue states*, Francia y Reino Unido también rehúsan ofrecer garantías negativas de seguridad para países no nucleares.

Esta postura obstruccionista se enfrenta a la opinión pública europea que cuestiona, cada vez más, la lógica de la seguridad nuclear. En la Conferencia de Revisión del TNP de 2010, Suiza propuso un lenguaje que recuerda las consecuencias catastróficas del empleo de las armas nucleares, además de reafirmar la necesidad de que se aplique el derecho internacional humanitario en todas las circunstancias de conflicto. Al recordar sus elevadísimos costos en términos de víctimas inocentes, puso así en jaque el rol de las armas nucleares como instrumento efectivo y racional de

disuasión. La fuerte reacción de EEUU, Francia y Reino Unido a esa proposición despeja el temor de las potencias nucleares a reavivar la costosa controversia sobre la opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia de 1996, que cuestionó aspectos de la legalidad del empleo de esas armas. También generó una fuerte oposición de China y Francia la estrategia de los países europeos no nucleares para obtener un mayor compromiso de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad con el efectivo desarme: requirieron que se declarasen los niveles de almacenamiento de materiales fisiónables.

Sin embargo, al igual que EEUU, Francia y Reino Unido sufren fuertes restricciones presupuestarias. Ello ha obligado a Francia a buscar una mayor integración en el sistema de comando conjunto de la OTAN, revertiendo parcialmente su orgullosa independencia disuasoria nuclear. El Reino Unido tiene aún menos motivos para preservar tal autonomía, que es dependiente tecnológica y operativamente de EEUU. No debería por tanto sorprender que ambas potencias estudien la integración de sus sistemas operativos⁴⁰. Esto sería un paso histórico para el Reino Unido, que estaría mostrando un relativo aislamiento militar y tecnológico frente a Washington⁴¹. Al mismo tiempo, podría indicar el retorno de un proyecto de política exterior y de defensa verdaderamente europeo, como fue imaginado en los años ochenta⁴².

Se refuerzan, de este modo, las crecientes dudas europeas sobre la conveniencia de subordinarse al paraguas estratégico norteamericano. Por su localización céntrica, el continente europeo sería la primera víctima de un eventual conflicto nuclear. Esto explica que los países no nucleares europeos –liderados por Alemania– hayan adquirido un compromiso explícito de EEUU de eliminar, progresivamente, las armas nucleares tácticas (*deployed and non-deployed*) de su territorio, empezando por el *de-alerting* de esas ojivas. El Plan de Acción adoptado con un fuerte apoyo europeo, al final de la Conferencia de Revisión de 2010, refleja bien esa urgente demanda por superar el concepto de bloques confrontados heredado de la Guerra Fría. Decrece la disposición europea en defender las prerrogativas nucleares de Francia y Reino Unido. Al igual que sucede con Rusia, el estatus de miembro permanente de ambos países en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sería seguramente cuestionado si no fuera por su condición de potencia nuclear.

VII. Una nueva coalición

La posición de los países no nucleares europeos –casi todos miembros de la OTAN– les aproxima a aquella defendida por el MNA –inclusive por los latinoamericanos– de no contentarse más con declaraciones genéricas

en favor del desarme, respaldadas apenas por declaraciones políticas genéricas y unilaterales. Esos países exigen un acuerdo universal y vinculante que otorgue las garantías jurídicas de carácter obligatorio, inclusive en materia del empleo de armas nucleares en contra de países desarmados nuclearmente. Más que defender simplemente la reducción de los arsenales atómicos, se busca deslegitimizarlos y evitar su modernización.

Para que la NAC continúe ejerciendo un rol relevante, necesitará incorporar nuevos actores, como son Irán, Cuba e Indonesia –todos del MNA–. Adicionalmente, cumpliría atraer también a Alemania y Japón, países que, por no tener arsenales nucleares, no poseen asiento permanente en el Consejo de Seguridad y, por ende, peso compatible en la toma de las grandes decisiones estratégicas internacionales. Será necesario limar diferencias importantes entre el MNA y los europeos en temas controvertidos, en particular en lo que se refiere a medidas para evitar que países –como Corea del Norte– abandonen el TNP, así como en materia de control de exportaciones⁴³ para mercados bajo sanciones, como en el caso de Irán.

América Latina –a través del trabajo de articulación del Grupo de Río y del MERCOSUR– tiene un papel importante en la construcción de esos consensos, que van obligando a las potencias nucleares a avanzar para cumplir sin demora con las medidas de desarme

adoptadas por las sucesivas Conferencias de Examen del TNP.

Sin embargo, difícilmente se logrará este objetivo –por más racional y incuestionable que sea– si gana fuerza la percepción de que aumenta la proliferación nuclear. Desarme y no proliferación son caras de la misma moneda, pues sin un proceso de desarme efectivo, difícilmente podrán evitarse los peligros de la proliferación. Al contrario, sin embargo, también es verdad. Si el simple refuerzo de las medidas restrictivas a la diseminación de tecnologías de empleo dual no es la respuesta, entonces... ¿cuál es?

VIII. El Acuerdo de Teherán: una ventana de oportunidad

Tal vez la encontremos en la actual controversia sobre el programa nuclear iraní y sus implicaciones para la paz en la región más neurálgica del ajedrez estratégico global, Oriente Medio. En realidad, el debate va más allá e ilumina el reto de perfeccionar la gobernabilidad en un mundo cada vez más integrado e interdependiente.

Fue con este espíritu con el que Brasil y Turquía negociaron el Acuerdo de Teherán, de 17 de mayo de 2010. Allí se logró lo que parecía imposible: hacer que Irán y el Grupo de Viena –EEUU, Francia y Rusia– volvieran a la mesa de negociación tras las acusaciones de

que Irán estaría desarrollando un programa nuclear secreto. Al convencer al Gobierno del presidente Ahmadinejad para hacer concesiones que fueron antes rechazadas, ayudaron a superar las sospechas de que Irán estaba incumpliendo sus compromisos en materia de no-proliferación. Ese primer paso hacia la restauración del diálogo entre Irán y la comunidad internacional contuvo el riesgo de un agravamiento de las tensiones en Oriente Medio. En el caso de que Israel se sintiera tentado a realizar un ataque preventivo –como hizo contra Irak en los años ochenta– contra instalaciones nucleares iraníes, las consecuencias para la paz regional y la estabilidad global serían imprevisibles.

Esto explica la sorpresa y frustración que siguieron al anuncio de que EEUU insistiría en aplicar una nueva –la cuarta– serie de sanciones contra el régimen de Teherán. Washington no dudó en insinuar públicamente que la iniciativa de Turquía y Brasil, aún motivada por la buena fe, servía más bien a los propósitos iraníes de posponer un arreglo de cuentas con el OIEA. Para Washington, solo el refuerzo de las sanciones llevaría a Teherán a revisar su posición, dentro de una estrategia *twain track* que combina estímulos y amenazas. Especulaba con aprovechar la vulnerabilidad del Gobierno iraní tras las controvertidas elecciones de 2009 para, quizás, acelerar un “cambio de régimen” en Teherán. Con una lógica reminiscente de la Guerra Fría, imaginaba promover una revuelta popular en

contra de las crecientes dificultades y privaciones impuestas por las sanciones comerciales.

Teherán temió que, con el pretexto de esa controversia, se pretendiera prohibirle el legítimo derecho de desarrollar una tecnología de gran valor estratégico. El caso iraní refuerza la tesis subyacente al Protocolo Adicional de que se debería restringir al máximo la autonomía tecnológica de los países no nucleares. El Acuerdo de Teherán refleja la convicción brasileña de que el diálogo es la mejor forma de evitar que una parte busque valerse de los errores y deficiencias del otro para imponer criterios y reglas unilaterales, ignorando derechos consagrados. Al mismo tiempo, el Acuerdo evitaría que, bajo el pretexto de las amenazas externas, Teherán termine por doblegarse a la tesis de que construir una bomba nuclear es su única garantía.

Brasil reconoce a Irán su derecho a desarrollar la energía nuclear para fines pacíficos. Dicho apoyo está condicionado, sin embargo, a que Teherán arregle sus controversias con el OIEA en materia de cumplimiento del TNP. Brasilia expresó reiteradas veces su inconformidad con la falta de transparencia de Teherán. Más recientemente, manifestó su preocupación con el anuncio iraní de que estaría enriqueciendo uranio hasta un 20% (necesario para producir isótopos para fines médicos, pero también más cerca del nivel de 90% requerido para producir material fisionable para utilización en armas nucleares).

Las concesiones que se proponen de un lado a otro –la aceptación iraní de transferir

fuera de su territorio el enriquecimiento de uranio y la anuencia del OIEA de que sea en Turquía⁴⁴– crean el marco para que las dos partes se fiscalicen mutuamente y, así, se establezca gradualmente un ambiente de diálogo. No es una garantía de paz, pero se asegura que proseguirá la negociación en torno de las aspiraciones iraníes⁴⁵.

Si bien EEUU elogia públicamente el acuerdo, prevalece la tesis, anunciada por la propia secretaria de Estado, Clinton, de que “Irán solo negociará de buena fe bajo presión”. “Presionar contra la pared”, respondió el presidente Lula, sería contraproducente, independientemente de que se realicen sanciones llamadas “inteligentes”, es decir, focalizadas directamente en contra del liderazgo del régimen y sus intereses comerciales y financieros. El éxito de rusos y chinos en diluir las sanciones impuestas por el Consejo de Seguridad, a fin de preservar sus intereses comerciales en Irán, sugiere que las principales víctimas del bloqueo serán previsiblemente los segmentos más vulnerables de la sociedad iraní.

Si países como Irán no cooperan, la solución no está en aislarlos. Debemos buscarla más bien en las causas de ese rechazo. Castigar a Irán, bajo el argumento de que no es confiable, simplemente refuerza la lógica de la sospecha y de la polarización. En el caso de Irak, esa táctica llevó irónicamente a Saddam Hussein a disfrazar el hecho de que no poseía bombas, en una tentativa vana de

disuadir a sus adversarios de atacarlo. La política de sanciones en contra del régimen de Saddam Hussein contribuyó enormemente a volver inevitable la invasión de 2003. El riesgo mayor de esa estrategia es precisamente transformar las sanciones en una profecía auto-cumplida: la necesidad de presentar resultados genera la tentación de continuar aumentando la apuesta mucho más allá de cualquier expectativa realista de éxito⁴⁶.

En respuesta a aquellos que argumentan que Irán busca simplemente ganar tiempo para acelerar su programa nuclear secreto y crear un hecho irreversible en el tablero estratégico de Oriente Medio, vale recordar las ambiciones nucleares de Brasil en décadas pasadas y el rol del ABACC en diluir tensiones regionales y convencer a Brasil y Argentina a renunciar a sus devaneos nucleares. Como Brasil en los años setenta, Irán es una sociedad dinámica, que busca un sendero propio rumbo a la modernidad. La experiencia brasileña de superar la tentación de adquirir armas nucleares –inextricablemente vinculada al proceso de transición democrática– ilumina el imperativo de interpelar a Irán con prudencia, perseverancia y, sobre todo, respeto.

IX. La solución iraní

Así como en el caso de la rivalidad en el continente suramericano, Irán no debe ser visto

como un problema o amenaza, sino como un elemento indispensable para alcanzar una paz regional duradera. Al dudar de la eficacia de una retórica belicista, que busca imponer decisiones bajo la amenaza de sanción, Brasil y Turquía votaron por primera vez en contra de una resolución del Consejo de Seguridad, aquella que trataba de cerrar la puerta abierta por el Acuerdo de Teherán. Brasil está convencido que el principal desafío para alcanzar la paz en Oriente Medio no está en interrumpir a cualquier precio el programa nuclear iraní. Es legítima la preocupación de EEUU y otros países en contener la proliferación de artefactos nucleares. Ese objetivo no se alcanzará, sin embargo, por medio de una política belicista que busque doblegar a Irán en sus aspiraciones nucleares. La respuesta no está en adoptar mecanismos asfixiantes de control e inhibición del empleo de la tecnología dual. Está en crear condiciones efectivas de seguridad y confianza regional para evitar la tentación iraní de adquirir instrumentos de disuasión nuclear en un escenario regional claramente adverso. No parecería realista esperar que Irán –o cualquier otro actor regional– renuncie a un instrumento disuasorio si está rodeado de países tributarios del paraguas de seguridad norteamericano, al mismo tiempo que Israel continúa detentando una capacidad bélica nuclear propia⁴⁷.

Las aparentemente insolubles tensiones en Oriente Medio subrayan la urgencia de

actualizar el marco de seguridad colectiva regional. Ese *aggiornamento* estratégico cubre un amplio abanico de iniciativas que convergen en la creación de una zona libre de armas nucleares (ZLAN). La verdad es que las tensiones regionales, sobre todo en Oriente Medio, han reforzado las resistencias de los miembros del Consejo de Seguridad a la desnuclearización. Los mismos EEUU lo reconocieron en el momento de apoyar, en 1995, una resolución a favor de la desnuclearización de Oriente Medio a cambio de la extensión del TNP por plazo indeterminado, y el establecimiento del actual proceso reforzado de inspecciones. La Conferencia de Revisión de 2010 subrayó esa ecuación al reconocer que las ZLAN refuerzan la credibilidad del TNP y, por ende, favorecen el desarme al mismo tiempo que fortalecen el régimen de no-proliferación⁴⁸. Sin embargo, los países nucleares retardan ese proceso al rehusar ofrecer garantías de no agresión nuclear en contra de países miembros de las ZLAN. Esto explica la renuencia de EEUU para aceptar un claro mandato negociador para la conferencia que se acordó realizar en 2012 sobre una ZLAN en Oriente Medio⁴⁹. Tal paso ayudaría a pacificar una región crucial para la estabilidad mundial y ejercería un impacto directo sobre el marco de tensiones en Asia Central, en particular ante la rivalidad nuclear entre India y Pakistán, y la desestabilización de Afganistán.

X. Gobernabilidad global

La persistencia del conflicto en Oriente Medio, así como la resistencia para avanzar hacia la desnuclearización, son muestras de una carencia de gobernabilidad aún más profunda y amenazadora. La creciente interconectividad económica, ambiental y de seguridad debería favorecer a que naciones e individuos trabajaran de forma más cooperativa, de modo que se multiplicaran los beneficios de la globalización, al mismo tiempo que reduciría sus conocidas desventajas. Sin embargo, lo que se observa es la exacerbación de discrepancias. ¿Cómo hacer para que en un mundo interdependiente las diferencias no sirvan de pretexto para que los más fuertes busquen imponer sus ventajas comparativas unilateralmente?

Esa no es una pregunta retórica, pues la verdad es que el tiempo no está a nuestro favor. No lo está en Oriente Medio, donde podría explotar en cualquier momento una nueva y potencialmente desastrosa crisis. El colapso financiero de 2008 y la resultante recesión global subrayan algo que ya sabíamos: vivimos en medio de nuevas amenazas globales, como el efecto invernadero y la competencia desmesurada por recursos energéticos y alimentarios. Al mismo tiempo, viejos desafíos persisten, como la pobreza y la amenaza de devastación termonuclear.

Ante problemas de escala globalizada se demandan respuestas y soluciones igualmente

universales. La noción westphaliana de que el ejercicio absoluto de la soberanía nacional –y, por ende, la absoluta no interferencia en temas domésticos de otros países– es garantía para la paz, fracasó definitivamente en los escombros de las dos guerras mundiales del siglo XX. Se reveló frívola la idea de que un oligopolio nuclear todopoderoso pudiera asegurar la armonía mundial por el simple hecho de monopolizar la tecnología de la destrucción masiva. La persistencia de armas nucleares es un obstáculo para la democratización de las relaciones internacionales, una vez que les da a algunos países literalmente el poder de vida o muerte sobre el resto de la humanidad. En el siglo XXI, las asignaturas pendientes en materia humanitaria y ambiental renuevan el reto de buscar respuestas verdaderamente colectivas en un mundo interdependiente.

Frente a un sistema de seguridad colectiva disfuncional, la mejor respuesta no está en acelerar su ocaso al violar sus reglas. Sin embargo, éste es el riesgo que corremos si acatamos fórmulas que buscan preservar un sistema tan obsoleto y, por ende, poco representativo. Cuando Brasil –junto con Turquía– se opuso a la aplicación por el Consejo de Seguridad de represalias contra Irán, hizo más que cuestionar la política de sanciones. Expresó, más que nada, su repudio por la falta de credibilidad de una institución cada vez menos democrática y transparente en su toma de decisiones.

La bomba atómica, como todas las demás invenciones humanas, no se puede “desinventar”. ¿Cómo hacer entonces para retornar al genio de la energía nuclear al interior de su botella? La interdependencia significa que las reglas tienen que ser efectivamente para todos. La transparencia es nuestra mayor seguridad. Así como otros desafíos de escala mundial, las cuestiones de paz y seguridad internacional se enfrentan mejor por medio de una institucionalidad consensuada con amplio apoyo y legitimidad. Es decir, sin excepciones.

Es lo que propone el Plan de Acción adoptado en la Conferencia de Examen del TNP de mayo de 2010. Ahora se trata de ponerlo en práctica, empezando por la convocatoria de una cumbre para implementar efectivamente una ZLAN en Oriente Medio. Al demostrar que se puede superar la irracionalidad de la “amenaza de destrucción mutua” en el rincón más convulso del planeta, la comunidad internacional estará dando un paso muy grande para probar que un mundo sin armas nucleares es un mundo más seguro y pacífico.

Este es el espíritu que debe presidir las negociaciones previstas para implementar el Acuerdo de Teherán. Recientes declaraciones por parte del gobierno de Irán, en el sentido de que, pese a las crecientes presiones, estaría dispuesto a flexibilizar su posición en relación con el enriquecimiento de uranio al 20%, sugieren que podría reanudarse un diálogo

más amplio de Irán con los P-5 más Alemania sobre una agenda de paz. Algunos interpretarán este gesto como un indicio de que las sanciones recién adoptadas estarían teniendo efecto. En la visión brasileña, el gesto de Teherán –así como las declaraciones del Grupo de Viena de que se dispone a avanzar en las conversaciones previstas en el Acuerdo de Teherán– demuestran que nunca se debe abandonar la búsqueda del diálogo.

Referencias bibliográficas

- AMORIM, Celso (2010): Ponencia en la Reunión de Cumbre de la organización "Global Zero: a world without nuclear weapons". París, 2 de febrero.
- (2010): Ponencia en la 8ª Conferencia de Examen del TNP (2010), Nueva York, 3 de mayo.
- BRANDÃO, Rafael Braz da Motta (2002): "O Negócio do Século: o Acordo de Cooperação Brasil-Alemanha Nuclear." *Disertación presentada al Programa de Pós-Graduação em História, Universidade Federal Fluminense*. Río de Janeiro.
- LEITE COSTA, Célia Maria, (1975): "Acordo Nuclear Brasil-Alemanha". CPDOC, FGV.
- PINHEIRO GUIMARÃES, Samuel (2010): "El Brasil contra el TNP", *Folha de São Paulo*, 11 de abril.
- SÁBATO, Jorge, (1978): "El Plan Nuclear Brasileño y la Bomba Atómica", *Revista de Estudios Internacionales*, Año XI enero-marzo N.º 41. Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile.

Notas

- ¹ En los albores del siglo XX, los esfuerzos más notables fueron las dos Conferencias de La Haya y la creación de la Liga de Naciones.
- ² La iniciativa estadounidense “Átomos para la Paz” distribuyó, a partir de los años cincuenta, tecnología nuclear, materiales y conocimientos a países para empleos civiles.
- ³ Tratado sobre Reducción de Armas Estratégicas, entre EEUU y la Unión Soviética.
- ⁴ El TNP establece que las potencias nucleares “hagan un esfuerzo de buena fe” en dirección al desarme nuclear total.
- ⁵ Incluso potencias nucleares como Francia y China no se adhirieron de inmediato, por esa misma razón.
- ⁶ Declaración argentina durante el debate sobre la adopción del TNP, en 1968.
- ⁷ En 1975, en la Conferencia de Desarme, el representante argentino expresaba: “las promesas de asistencia tecnológicas para el desarrollo nuclear con fines pacíficos no dieron tampoco los resultados que cabía esperar”.
- ⁸ El episodio reveló los intereses comerciales en juego: EEUU –que tuvo que suspender en 1975 la exportación de plantas nucleares– no quería la competencia de Alemania, que necesitaba exportar centrales que ya no encontraban espacio en su mercado doméstico.
- ⁹ La tecnología ofrecida por Alemania se reveló inviable y los científicos brasileños terminaron por desarrollar autónomamente un sistema propio de enriquecimiento.
- ¹⁰ Eso no impidió que, años más tarde, Brasil fuera acusado –igual que Pakistán y Corea del Norte– de haber *contrabandeado* la tecnología de la bomba.
- ¹¹ Como miembro del Eje derrotado en la Segunda Guerra Mundial, el desarrollo de tecnología nuclear japonesa para fines militares está prescrito por la Carta de la ONU y por la Constitución japonesa.
- ¹² Conocido por su sigla en inglés: NSG.
- ¹³ “Las potencias que poseen esas armas sostienen el reconocimiento oficial de su monopolio, además son partidarias de que se limiten las actividades pacíficas, puesto que es imposible distinguir la técnica nuclear para fines pacíficos de la técnica nuclear para fines militares. Brasil no tiene la intención de adquirir armas nucleares, ni de fabricarlas, pero no renunciará a su derecho de investigar sin limitaciones y, eventualmente a fabricar y/o recibir explosivos nucleares, que le permitan efectuar obras de ingeniería”. Declaración de Brasil en el debate sobre la adopción del TNP, en 1968.
- ¹⁴ Convocada por el Gobierno australiano con amplia representación internacional.
- ¹⁵ Creado en 1998, ese mecanismo reúne a potencias medias dispersas geográficamente –Brasil, Egipto, Irlanda, México, Nueva Zelanda, y Sudáfrica– que buscan hacer avanzar el consenso internacional a favor del desarme nuclear.
- ¹⁶ Si bien no puede excluirse que organizaciones terroristas tengan, o puedan llegar a tener, material nuclear, es poco probable que logren utilizar ese material para fabricar y detonar una bomba atómica. Lo que sí ofrece mayores probabilidades es la fabricación de “bombas sucias” usando fuentes radiactivas civiles. Estos temas fueron objeto de la Cumbre sobre Seguridad Nuclear, realizada en Washington, en abril de 2010.
- ¹⁷ La propuesta fue originalmente lanzada en 1997 por EEUU.
- ¹⁸ La adhesión al Protocolo Adicional también sería condición para el suministro de bienes y tecnologías nucleares, particularmente de aquellas asociadas al enriquecimiento y al procesamiento de uranio.
- ¹⁹ Argentina y Brasil lograron una capacidad nuclear suficiente que los posiciona en el “umbral nuclear”. Chile y Cuba, por sus respectivas rivalidades con Argentina y EEUU, tampoco se adhirieron inmediatamente.

- ²⁰ México, Cuba, Perú y Chile son países con un desarrollo nuclear medio. Venezuela, Uruguay y Colombia son países de desarrollo nuclear incipiente. Paraguay, Ecuador y Bolivia mantienen actividades nucleares aisladas, principalmente en aplicaciones médicas.
- ²¹ Argentina, en 1995; Brasil, en 1998.
- ²² Mejor conocido por su sigla en inglés: CTBT.
- ²³ La Constitución de 1988 establece –de forma prácticamente única entre las cartas magnas nacionales– la prohibición de desarrollar la tecnología nuclear para fines no pacíficos. La Constitución brasileña también exige que Brasil se esfuerce a favor del desarme global. Eso no impide que siga habiendo especulación sobre las intenciones brasileñas. Vide Der Spiegel: “Non-proliferation in Latin America: Is Brazil developing the bomb?” 9 junio de 2010.
- ²⁴ El programa nuclear militar brasileño fue definitivamente cerrado en 1991, cuando el presidente Collor de Mello públicamente cerró un lugar de pruebas.
- ²⁵ El Protocolo Adicional prevé inspecciones sorpresivas y no anunciadas de la parte del AIEA, que podrían vulnerar secretos tecnológicos brasileños. Argentina adoptó la misma posición.
- ²⁶ Hoy por hoy, la conversión de uranio se hace en Canadá, y el posterior enriquecimiento en el consorcio trilateral Alemania-Países Bajos-Reino Unido.
- ²⁷ Por eso, Brasil alienta la adopción de acciones a favor del fortalecimiento del mecanismo de control de exportaciones de tecnología de misiles (MTCR), siempre y cuando equilibre el combate a la proliferación de vectores con el legítimo desarrollo de la tecnología.
- ²⁸ Sólo entró en vigor para Argentina, Brasil y Chile en 1994, cuando se adoptó una enmienda que atendía las legítimas preocupaciones en materia de confidencialidad de secretos industriales y se adecuaron los sistemas de verificación a las funciones que ya venía cumpliendo el OIEA.
- ²⁹ En la Conferencia de Revisión del TNP de junio de 2010, se reconoció al Protocolo Adicional como suplemento al Acuerdo de Salvaguardias Amplias. La adhesión es una decisión voluntaria de cada Estado a la luz del derecho de cada país a definir su política de empleo de energía nuclear para fines pacíficos.
- ³⁰ Por este acuerdo, India fue aceptada en el Grupo de Suministradores Nucleares, haciendo una excepción al compromiso de aplicar salvaguardias amplias (“full-scope”).
- ³¹ Con la reciente adhesión de Cuba, Timor oriental y Serbia, parecería haberse alcanzado el límite de la universalización posible del TNP, una vez que India, Pakistán e Israel no dan muestras de querer adherirse.
- ³² Cuando el TNP se abrió a la firma en 1968, los pronósticos apuntaban a que serían alrededor de dos docenas de países los que tendrían acceso al arma nuclear a finales de la década de los ochenta. Desde 1968, ningún Estado miembro del TNP se ha convertido en poseedor del arma nuclear, excepto Corea del Norte, que se encuentra por ello bajo fuerte sanciones.
- ³³ Es decir, abandona la prerrogativa del empleo preventivo de armas nucleares incluso contra adversarios no nucleares.
- ³⁴ El acuerdo en negociación trataría de sustituir al acuerdo SALT-I, que venció en diciembre de 2009. Los dos países controlan el 90% de todas las armas nucleares en el mundo.
- ³⁵ Una reciente Cumbre del Consejo de Seguridad adoptó una resolución que favorece visiblemente medidas de no-proliferación sobre las de desarme, inclusive al proponer nuevos condicionantes al ejercicio del derecho al uso pacífico de la energía nuclear.
- ³⁶ Brasil favorece instrumentos vinculantes y universales sobre nuevos códigos de conducta e iniciativas selectivas. Por eso, Brasil es el único miembro del MCTR que no participa del *Hague Code of Conduct against Ballistic Missile*

Proliferation (2002), que disciplina el empleo y desarrollo de misiles balísticos.

- ³⁷ Un documento secreto sugiere que EEUU está invirtiendo en nuevas armas nucleares tácticas que sustituirían las ojivas estratégicas que pretenden eliminar.
- ³⁸ Según el Global Zero Action Plan, “siempre que haya armas nucleares, ellas continuarán a diseminarse.”.
- ³⁹ EEUU y Rusia controlan juntos el 90% de los arsenales nucleares mundiales.
- ⁴⁰ Sobre todo en simulaciones técnicas para evaluar la eficacia de sus ojivas.
- ⁴¹ Esta decisión sería coherente con el creciente cuestionamiento doméstico de la política externa bajo el ex Primer Ministro Blair centrada en una “relación especial” con EEUU.
- ⁴² Cuando se fundó la fracasada Unión de Europa Occidental.
- ⁴³ En principio, Brasil no apoya propuestas para reforzar los mecanismos de sanción a países que busquen abandonar el régimen del TNP. También hay que distinguir la defensa de controles eficientes en cumplimiento a los objetivos del TNP, en contraste con el recurso a sanciones, a lo que Brasil normalmente se opone.
- ⁴⁴ Por ese acuerdo, Irán recibirá uranio enriquecido al 3,5% de Turquía.
- ⁴⁵ En particular el almacenaje de uranio enriquecido acumulado desde octubre de 2009.
- ⁴⁶ Según el ex secretario de Estado adjunto, T. Pickering, una “miopía táctica” dominó el tratamiento de la cuestión iraní.
- ⁴⁷ Israel está –junto con India y Paquistán– considerado una potencia nuclear *de facto*, pero no *de iure*, razón por la cual se niega a suscribir el TNP.
- ⁴⁸ El Tratado de Tlatelolco, al establecer la primera zona habitada del planeta libre de armas nucleares sirvió de ejemplo e inspiración para otras. En 1985, con el Tratado de Rarotonga, fue el turno del Pacífico Sur, y en 1996 y 1997, con los Tratados de Bangkok y Pelindaba, se estableció

la desnuclearización militar del Sudeste de Asia y de África, respectivamente. Se estudian iniciativas similares en Asia Central, el Mediterráneo, la península de Corea, Europa Oriental, además de Oriente Medio.

- ⁴⁹ La inclusión por primera vez de Israel en el debate supone el reconocimiento de que la posesión exclusiva por Tel Aviv de armas de destrucción masiva en la región representa un escollo a la consecución de la paz.

Migración y Remesas. Nexos América Latina-Europa

Resumen:

El artículo examina los nexos entre migración, remesas y desarrollo, con base en estudios sobre la migración latinoamericana hacia Estados Unidos, España, Suiza e Italia, con el propósito de ilustrar las interrelaciones entre los determinantes de la migración, las características de los y las migrantes, las condiciones vigentes en los países receptores de migrantes y los patrones de envíos de remesas. Analiza la composición según sexo y calificación de los migrantes ecuatorianos y dominicanos, las tendencias en los flujos migratorios y la inserción ocupacional en los países de llegada, vinculando el volumen de remesas con la calidad de la ocupación de migrantes en los mercados laborales de destino. Concluye que no se han encontrado resultados claros sobre el tipo de impactos de remesas sobre la pobreza, el surgimiento de actividades económicas y las condiciones de vida en los hogares migrantes. Finalmente, pone en duda la continuidad de las remesas, dada la inestabilidad de los mercados de trabajo en los países de destino de migrantes, y la emergencia de políticas migratorias restrictivas.

Palabras clave:

migración, remesas, desarrollo, Estados Unidos, Latinoamérica, Europa, políticas migratorias restrictivas

Abstract:

The paper examines the migration-remittances-development links in the academic and policy literature on the Latin American migration to the United States, Spain, Switzerland and Italy. It aims

at illustrating the relationships between the determinants of migration, migrants' characteristics, the prevailing condition in host countries and the patterns of remittances. The article analyzes the sex and skill composition of Ecuadorian and Dominican migrants, the tendencies in migrant flows and employment in the host countries, linking the volume of remittances with the quality of migrants' employment. It concludes that the results on remittances' impacts on poverty, on the emergence of new economic activities and on the living conditions of migrant households are far from homogeneous. Finally, it challenges the continuity of remittances, given the instability of the labour markets in host countries, and the emergence of restrictive migratory policies.

Key words:

migration, remittances, development, United States, Latin America, Europe,
restrictive migration policies

Migración y Remesas. Nexos América Latina-Europa

Introducción: El nexo migración-remesas

Las remesas son un indicador de los compromisos de los migrantes internacionales con sus familias y redes locales, que se materializan a través de los flujos de dinero. El nexo migración-remesas ha generado puentes transnacionales entre los hogares y las comunidades de origen con los mercados de trabajo, la sociedad y la cultura en los países receptores de migrantes. El desarrollo reciente de tecnologías bancarias y comunicacionales ha facilitado los envíos de dinero, y ha permitido aumentar la frecuencia y regularidad de las comunicaciones de los migrantes con sus familias y comunidades de origen. Durante los años noventa las remesas se convirtieron en la principal fuente de divisas de muchos países de América Latina. Han sido particularmente

importantes en América Central y el Caribe, donde representaron proporciones sustanciales del Producto Interno Bruto, desde el 17% (El Salvador) al 22% (Honduras). En la región andina –Ecuador, Colombia, Perú y Bolivia– entre 2000 y 2009 las remesas provenientes mayoritariamente de los Estados Unidos y de España crecieron a una tasa anual promedio de 10% (Compendio, 2010)¹. La proporción de hogares que reciben estos flujos de dinero varía según los países; en 2001 en Haití más del 25% de los hogares recibía remesas, frente al 3% de los hogares peruanos. En 2005 las recibían entre el 10% y el 25% de los hogares de la República Dominicana, El Salvador, Nicaragua y Honduras, el 5% en México y el 10% en Guatemala (Mohapatra y Ratha, 2009).

La crisis financiera y económica global iniciada en 2008 fue seguida en 2009 por una disminución del 5,5% del volumen de remesas

de migrantes internacionales recibidas por los países en desarrollo; América Latina fue la región más afectada: la caída alcanzó el 12%. Otra consecuencia de la crisis ha sido la contracción de la inversión extranjera directa (IED), razón por la cual creció la importancia relativa de las remesas como fuente de divisas. Si bien algunas estimaciones predicen que en 2010 los flujos de envíos de dinero habrán recuperado su nivel anterior a la crisis, la persistencia de altos niveles de desempleo en los países receptores de migrantes podrían detener su crecimiento o incluso disminuir su volumen (Mohapatra y Ratha, 2010). Es el caso de las elevadas tasas de desempleo en España que recaen fuertemente sobre los migrantes, o de la crisis en el sector de la construcción en Estados Unidos en los estados con fuerte presencia de latinos² (Ruiz y Vargas Silva, 2009). A este factor se agrega al endurecimiento de políticas migratorias anunciadas o implementadas en la casi totalidad de países receptores de migrantes.

Los impactos económicos y sociales de las remesas sobre el desarrollo en países exportadores de mano de obra continúan siendo objeto de un debate que se inició en la década de los cincuenta y que perdura hasta la actualidad. Inicialmente predominó una visión optimista sobre el papel de las migraciones y las remesas en el despegue económico de los países en desarrollo. Durante los años setenta y ochenta, en cambio, proliferaron

teorías pesimistas que cuestionaron el papel de las migraciones y las remesas. Autores enrolados en la teoría de la dependencia plantearon que las migraciones y las remesas contribuían al aumento de la desigualdad, y que en el plano social y cultural generaban un *efecto demostración* que alentaba la imitación del consumo suntuario de las clases acomodadas del Norte. En otras palabras se les adjudicó ser un instrumento del “desarrollo del subdesarrollo”³. Se enfatizó además que las remesas generaban “desincentivos al trabajo” en los hogares receptores, dando lugar a la disminución de la participación económica de los miembros del hogar, lo que a su vez induciría el abandono del trabajo productivo e incluso la despoblación de áreas rurales (De Haan, 2008).

Más adelante, desde fines de los años noventa, y coincidiendo con la implementación de políticas aperturistas en lo económico y de reducida intervención en el área social, resurgió un discurso que otorgaba un papel central a las remesas en distintos planos: alentando el desarrollo económico, disminuyendo la pobreza y mejorando las condiciones de vida de los hogares y comunidades de migrantes. Este discurso prioriza la “agencia” de los migrantes, que por medio de las remesas y a través de las organizaciones de la diáspora, estarían en condiciones de promover emprendimientos económicos, de contribuir a la provisión de servicios sociales o incluso de

infraestructura, complementando o sustituyendo al Estado.

Portes (2006) debate con esta interpretación, señalando críticamente el rol de las redes de cadenas de migrantes. Sin caer en la demonización de las remesas, concluye que aquéllas no han generado desarrollo en los países exportadores de fuerza de trabajo ya que las inversiones individuales y colectivas de los migrantes han tenido efectos verdaderamente modestos sobre el crecimiento. En consonancia con otros autores, destacó el rol que tienen las redes sociales en abaratar y facilitar la migración, en garantizar su continuidad y en mantener las relaciones entre migrantes y sus comunidades de origen. Pero, a diferencia de los “optimistas”, que ven en las redes transnacionales vehículos multiplicadores de las remesas, Portes señala que al facilitar la emigración, a menudo contribuyen a la despoblación de las áreas de origen de los migrantes. Y una consecuencia de este proceso es que se reduce la población receptora de remesas, y se vacían las estructuras productivas que las remesas idealmente debieran reactivar. Ejemplos de este vaciamiento existen en México y en algunas áreas de Ecuador y se han hecho visibles durante los noventa, cuando una proporción importante de comunidades rurales perdieron población (Portes, 2006). La idea es que las redes sociales por sí mismas no están en condiciones de cambiar el rumbo de estos procesos; sin embargo algunos gobiernos

implícitamente adoptan la migración como “estrategia de desarrollo”, capaz de sustituir la inversión social y la ayuda internacional. Los ejemplos más frecuentes son los de Filipinas o El Salvador que han institucionalizado y facilitado la emigración con el objeto de generar remesas, con el resultado que altas proporciones de la fuerza laboral trabajan fuera del país (Solomon, 2009). La idea es que la implementación de proyectos de inversión pública y apoyo crediticio a actividades productivas que empleen mano de obra local podrían representar un camino alternativo al del eje migración-remesas (de Haan, 2008; Portes, 2006).

El debate abarca además la evaluación de las dimensiones sociales de los impactos de las remesas en los hogares de migrantes que permanecen en los países de origen. Pese a la profusión de trabajos, la discusión sobre los usos de las remesas y su impacto sobre el bienestar de mujeres y niños, o sobre los cambios en la autonomía de las mujeres que quedan a cargo de los hogares no ha sido saldada (Cortés, 2008).

En relación con la suerte de los migrantes en los países receptores de fuerza de trabajo los temas que han concitado mayor atención han sido las trayectorias laborales de los migrantes y las condiciones de asimilación de las nuevas generaciones. Existe una vasta literatura que ha intentado evaluar si la competencia entre trabajadores migrantes y nativos afecta los salarios de estos últimos. Distintos

estudios –tanto en países de alta emigración como en países receptores– han examinado cómo incide la demanda de trabajadores de baja calificación en Estados Unidos y en países europeos en el crecimiento de los flujos migratorios y las remesas desde América Latina, Asia o África.

Desde la academia, y más recientemente desde los organismos de cooperación multilaterales, se ha enfatizado la importancia de incluir el enfoque de género al examinar el fenómeno de las migraciones internacionales, las remesas y sus impactos sociales en los países con alta migración, así como en los países receptores. Este enfoque ha identificado el papel de las normas y regulaciones culturales y sociales que definen las relaciones de género en varios niveles, y su incidencia sobre la composición por sexo de los contingentes migratorios, sobre la inserción laboral en los países de destino y sobre el envío y la utilización de remesas.

Los patrones de género operan en los hogares, en las decisiones en el momento de definir quiénes (varones, mujeres, adultos o jóvenes) migrarán. La composición de la migración internacional es crecientemente femenina, sobre todo desde países como por ejemplo la República Dominicana, donde predominan hogares con jefatura femenina, y donde las mujeres disponen de mayor autonomía para decidir migrar. El caso de México es diferente; hay una proporción más baja de

mujeres migrantes, sobre todo irregulares, hacia Estados Unidos, y ante la migración de los varones, ellas han quedado a cargo de los hijos, y son las principales receptoras de remesas. A partir de la crisis de los noventa, que afectó en Perú –y en otros países de la región– el empleo y los ingresos de varones, la responsabilidad por la manutención familiar fue recayendo progresivamente sobre las mujeres, que nutrieron los contingentes de migrantes.

Estos factores también inciden sobre la orientación de la demanda laboral en el mercado de trabajo en los países de origen y de destino de los migrantes; en los países receptores, tal como se describe más adelante, ha aumentado la demanda de mano de obra en actividades de cuidado del hogar, de niños, enfermos y ancianos, que está dirigida a mujeres migrantes.

Por último, se ha señalado la relevancia del género en las modalidades de envío y de utilización de las remesas, e incluso en el tipo de impacto en los países de origen. Estudios recientes han mostrado que las remesas enviadas por migrantes latinoamericanas trabajando en España e Italia, representan una proporción mayor de sus ingresos que en el caso de los migrantes varones (39% y 15% respectivamente), dado el tipo de empleo en que se concentran las migrantes (García Domínguez y Pérez Orozco, 2009).

Las secciones que siguen examinan los nexos entre migración y remesas, con base en

estudios sobre la migración latinoamericana hacia Estados Unidos, España, Suiza e Italia, con ejemplos de Ecuador y Santo Domingo, con el propósito de ilustrar las interrelaciones entre los determinantes de la migración, las características de los y las migrantes, las condiciones vigentes en los países receptores de migrantes y los patrones de envíos de remesas.

I. Migrantes ecuatorianos y dominicanos en Europa: origen de las remesas

Tradicionalmente el destino prioritario de los migrantes ecuatorianos ha sido Estados Unidos, y en menor medida Venezuela y Colombia. Las redes de pobladores indígenas tuvieron un papel central en la organización de la travesía de los primeros migrantes desde Ecuador, así como en su ubicación en puestos de trabajo en Estados Unidos. Se trató de migración sobre todo de varones, quienes enviaban remesas principalmente a sus esposas que quedaban a cargo de los hijos. Los procesos de reunificación familiar por otra parte incrementaron las migraciones de mujeres hacia los Estados Unidos.

Esta migración fue facilitada por el desarrollo de redes que efectivizaron el tránsito hacia el destino y que crearon condiciones para la recepción de los recién llegados. Un ejemplo paradigmático es el de los *kichwa otavalo*, comunidad indígena ecuatoriana,

que han iniciado desde fines de los años setenta la migración, entre otros destinos, a España e Italia. Han construido verdaderas redes comerciales encargadas de la venta de productos artesanales en los lugares de destino. Estas redes han tenido un carácter comercial más que familiar; los miembros de las jerarquías del pueblo otavalo, organizan la producción y la comercialización de artesanías tanto en Ecuador como en el exterior. La modalidad más extendida consiste en destinar empleados otavaleños al exterior, con el objetivo de vender los productos en los lugares de destino (Torres, 2002).

La crisis económica y política a lo largo de los años noventa impulsó nuevas olas de emigración, que tuvieron características diferentes a las históricas. La migración más reciente, entre 2000 y 2004 tuvo como destino Estados Unidos y España, y en menor medida a Italia, Francia y Holanda. En la primera mitad de los 2000 migró el 8 % de la población, que representaba el 20% de la población económicamente activa (Herrera *et al.*, 2005). Entre 1999 y 2005, 112.000 ecuatorianos emigraron a Estados Unidos, y 375.000 a España. En ese período las remesas crecieron a una tasa promedio anual del 19 por ciento, y se convirtieron en la segunda fuente de divisas después de las exportaciones de petróleo, superando la inversión extranjera (Acosta *et al.*, 2005).

La migración de este período a España se vio facilitada por el Acuerdo Hispano-Ecuato-

riano que permitió a los ecuatorianos ingresar como turistas durante noventa días sin una visa. Sin embargo, cuando en 2003 el gobierno español restringió los alcances del visado, la migración ecuatoriana descendió abruptamente; los datos de registro muestran esa caída a partir del 2004 (UNFPA-FLACSO, 2007). La Constitución de Ecuador, sancionada en 2008, prevé acciones coordinadas entre distintas instituciones estatales para la protección y promoción de los derechos de los migrantes desde y hacia Ecuador. Se creó una Red de Casas de Migrantes en Ecuador, así como en Estados Unidos, España, Italia y Venezuela, para implementar políticas de protección de derechos de migrantes (Camacho y Hernández, 2009). Sin embargo, aún no hay suficiente evidencia como para medir el impacto de estas medidas sobre el volumen y composición de la migración internacional desde Ecuador.

La composición de los flujos migratorios desde Ecuador hacia España y Estados Unidos a lo largo de los años 2000 no fue homogénea; los migrantes que llegaban a España en su mayoría eran mujeres con distintos niveles educativos. En el origen y en los destinos de la migración persistió la segregación ocupacional de género, y la principal característica fue la inserción de las mujeres en el trabajo doméstico en hogares, si bien algunos estudios apuntan a que ante la falta de empleo, los hombres también se emplearon en ocupaciones de limpieza, reparaciones o

similares en hogares particulares (Wagner, 2009). El empleo en el servicio doméstico de mujeres migrantes ecuatorianas en España llegaba al 31.1% en el año 2007 (INEC).

El sexo y la pertenencia étnica de los migrantes ecuatorianos influyeron en la inserción en el mercado laboral de destino: en Estados Unidos los varones indígenas y mestizos se ocuparon mayoritariamente en la construcción; y en España mujeres y varones indígenas se ocuparon en la agricultura (Camacho y Fernández, 2009)⁴. Las y los migrantes fueron incorporados al mercado de trabajo español en condiciones menos favorables que sus equivalentes en los Estados Unidos –ocupaciones inestables, salarios bajos–. Los salarios de migrantes latinoamericanos estaban por debajo de los de otros migrantes y de los españoles. En 2007 las migrantes latinoamericanas percibían el 61% del salario de las mujeres españolas; los varones el 62% del de los españoles. Las brechas de género entre mujeres y varones latinoamericanos eran algo más bajas: las mujeres percibían el 75% del salario de los hombres. Las desigualdades salariales entre migrantes y población española fueron en aumento, mientras que las diferencias salariales de género entre migrantes latinos fueron disminuyendo (INE, Encuesta de Estructura Salarial, 2008).

Bertoli *et al.*, (2010) se preguntaron por qué ante los problemas de inserción ocupacional y bajos salarios, los flujos migratorios de

ecuatorianos hacia España continuaron aumentando. La respuesta pone el énfasis en que los costos monetarios y los riesgos de la migración ilegal hacia España eran considerablemente menores que los que debían afrontar los migrantes en el proceso de migración hacia los Estados Unidos.

En Italia, a fines de 2008, los migrantes extranjeros representaban el 6,5% de la población, y con un gran peso de mujeres y hombres con baja calificación, mayor al resto de la Unión Europea. En Italia y España una proporción significativa de las migrantes –superior a la vigente en Alemania, Francia o Estados Unidos– se ocupó en actividades de servicios a los hogares, en tareas que las mujeres nativas habían abandonado. Así las migrantes se convirtieron en una pieza central de la cadena de reproducción social, en el área de cuidado tanto de niños como de ancianos, área descuidada por las políticas sociales públicas. Datos de Italia muestran que el 81% de los casos de cuidados prolongados por enfermedad o vejez se resuelven al interior de las familias (Bettio *et al.*, 2006).

En los países mediterráneos el desarrollo de servicios públicos gratuitos dirigidos al cuidado están poco desarrollados; las familias, específicamente las mujeres, tienen a su cargo la responsabilidad de las tareas reproductivas, desde el cuidado y manejo del hogar, pasando por la educación preescolar de los hijos, al cuidado de enfermos y ancianos. En

este esquema de provisión de política social, la presencia de hijos o las demandas de cuidado a ancianos en el seno de la familia, impusieron barreras a la participación económica de las mujeres. La resolución de estos conflictos a través del empleo de mujeres migrantes que a cambio de un salario se ocuparían de distintos aspectos del cuidado, tuvo un carácter generalizado. Este esquema reforzó los patrones de política social que asignan a la familia un papel central en la reproducción de la fuerza de trabajo. Este modelo de política social “naturaliza” las contribuciones de las mujeres a las familias bajo la forma de trabajo no remunerado, sin incorporar políticas que permitan llegar a una reconciliación entre trabajo remunerado fuera del hogar y no remunerado en el hogar.

Las inmigrantes han ido sustituyendo el trabajo doméstico de las cónyuges en el hogar, y el cuidado de ancianos y enfermos, lo que permitiría explicar el aumento de la participación económica femenina, que, en los países mediterráneos fue históricamente más baja que en el resto de los países de la Unión Europea. La idea es que ha emergido una abundante oferta de trabajo a bajos salarios, en un contexto en que la oferta de servicios públicos especializados es muy limitada (Bettio *et al.*, 2006; Barone y Moccetti, 2010).

El éxodo de dominicanos hacia Europa comenzó a crecer a partir de la crisis de 1980, que se expresó en el aumento del desempleo

y la pobreza, y se sumó a las barreras que enfrentaba el 60% de los dominicanos para acceder a los servicios sociales. Se trató de una migración sobre todo de mujeres, que se dirigió a primordialmente a Suiza y a España, y en menor medida a Italia, Holanda y Austria. A partir de los años noventa comenzaría la emigración más masiva hacia España; los líderes religiosos locales que mantenían fluidos contactos con familias españolas acomodadas, fomentaron la migración de mujeres dominicanas que se emplearían como domésticas a su llegada a España (UN-INSTRAW, 2006). En España, la falta de regulación del servicio doméstico facilitaría el ingreso de las migrantes dominicanas al trabajo doméstico en los hogares. Al mismo tiempo se fueron constituyendo redes de migrantes, que sirvieron de vehículo para efectivizar la migración y asegurar empleo a las futuras migrantes.

El 94% de la migración desde la República Dominicana vive en Estados Unidos, un 5,6% en España y un 1,8% en Suiza. Más de la mitad de los migrantes (58%) son mujeres, mientras que en Suiza las mujeres representaban el 70% de los migrantes dominicanos en 2004.

Las regulaciones migratorias vigentes en Suiza tuvieron consecuencias para las migrantes dominicanas; Suiza restringió la obtención de visado que les permitiera acceder a empleos de calidad, y, en consecuencia, muy frecuentemente se ocuparon como trabajadoras sexuales. En la década del 2000 las relaciones establecidas por

los migrantes transnacionales en Suiza facilitaron una corriente permanente de migración; miles de mujeres dominicanas comenzaron a trabajar en locales nocturnos suizos; entraban como turistas y luego extendían su estadía. Los propietarios de locales nocturnos, particularmente *cabarets*, estaban autorizados a emplear libremente mujeres extranjeras. Cuando a mediados de los años setenta se introdujeron regulaciones restrictivas para el empleo de migrantes, el *lobby* de los propietarios de estos locales logró soslayar las limitaciones. Esta corriente migratoria continuó creciendo regularmente, incrementada por el impacto de más de veinte años de afincamiento de dominicanas en Suiza; por otra parte, también aumentaron los matrimonios con ciudadanos suizos, estrategia que permitió prolongar la residencia a numerosas migrantes (UN-INSTRAW, 2006)⁵.

Los dominicanos en Estados Unidos tenían niveles educativos más altos que sus equivalentes en España. En cuanto a las remesas, éstas representaban en el año 2004 el 6% de los ingresos de los hogares, y se ubicaban en tercer lugar (después de los salarios y el ingreso de actividades independientes) por importancia de fuente de ingreso. Las migrantes dominicanas en España enviaban regularmente cantidades de dinero significativamente mayores que sus equivalentes en Estados Unidos⁶.

La migración entre las áreas rurales dominicanas y Estados Unidos se articuló con base en redes de familiares; primero migraron los

varones, generando una reorganización de las familias que permanecieron en las comunidades de origen, a cargo de las cónyuges de los migrantes. Su ubicación en el mercado de trabajo de Estados Unidos depende del nivel educativo; los y las migrantes con baja educación han encontrado nichos ocupacionales generalmente en emprendimientos comerciales de otros connacionales, en empleos precarios y bajos salarios (García Domínguez y Pérez Orozco, 2009).

II. Destino, usos e impactos de las remesas

Las remesas de los migrantes en América Latina no desembocan automáticamente en mayor desarrollo; su contribución está condicionada por factores externos y de contexto que limitan la continuidad y el volumen de fondos. Entre los primeros están las ya mencionadas fluctuaciones económicas⁷ y el endurecimiento de las políticas migratorias en los países receptores de migrantes. Por otro lado, inciden factores de contexto en los ámbitos de recepción de las remesas, como el grado de desarrollo institucional, la existencia de una sociedad civil con capacidad para gestionar las remesas colectivas, la existencia de infraestructura física, y de servicios sociales accesibles.

Según la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y el Banco Mundial

(Fejnzylber y López, 2007) las remesas han mejorado el ingreso disponible y el nivel de vida de hogares migrantes; sin embargo no han logrado impactos significativos en el nivel de pobreza y desigualdad de los países. Los impactos económicos potenciales de las remesas han sido contrabalanceados por otros efectos; los elevados costos de la migración indicarían que quienes migraron no han sido los más pobres, y por lo tanto las remesas no llegan a este segmento. Un estudio que incluyó a 11 países encontró que en la mitad de los países el impacto en la pobreza fue escaso, justamente porque una proporción elevada de los hogares receptores de remesas pertenecían a los quintiles de ingresos más altos (Acosta *et al.*, 2007)⁸. Incluso en algunos países, por ejemplo en la República Dominicana y en Nicaragua, las remesas estuvieron asociadas a pequeños aumentos en pobreza extrema.

Este mismo diagnóstico es válido para Ecuador donde las remesas se han constituido en una de las fuentes principales de divisas pero no han logrado disminuir la pobreza. Los niveles de pobreza bajaron solamente en las tres principales ciudades de Ecuador –Quito, Cuenca y Guayaquil– que son las que originaron la mayor proporción de migrantes internacionales; sin embargo no sucedió lo mismo en las áreas rurales. Las remesas han tenido en Ecuador un impacto inflacionario y distorsivo sobre los precios locales; por lo tanto los impac-

tos sobre la pobreza han sido limitados, ya que la inflación ha perjudicado a todos los hogares, incluso a aquéllos que reciben remesas. Las remesas tampoco modificaron los patrones de desigualdad porque los migrantes no provienen de los sectores de pobreza extrema; más de la mitad de los hogares receptores pertenece a sectores de ingresos medios, y solamente el 26% pertenece a sectores de bajos ingresos (Acosta *et al.*, 2005).

Otro punto de interés entre los impactos de las remesas tiene que ver con su contribución al mejoramiento del estándar de vida de las familias que permanecen en las comunidades de origen. El foco ha estado en los cambios en las capacidades de las mujeres que han quedado a cargo de los hogares, así como sobre los impactos en los niveles de acceso a la educación y la salud de niños y adolescentes.

La evidencia acerca de los cambios en los roles femeninos “tradicionales” es aún limitada como para arribar a conclusiones; estudios de casos en países en que las mujeres tienen un acceso limitado al empleo fuera de su hogar muestran que la migración en sí misma no cambia las relaciones preexistentes. Pero también hay estudios que muestran que las mujeres han ganado independencia, al quedar responsabilizadas del uso de las remesas. De hecho, estos resultados dependen de las características culturales de las comunidades, de la educación y experiencia laboral de las mujeres, de las responsabilidades familia-

res, entre otros factores. Las redes familiares en las comunidades de los migrantes, como en el caso de México, refuerzan las relaciones patriarcales vigentes, dificultando que las mujeres cónyuges de los migrantes asuman la jefatura efectiva de los hogares, definiendo el uso y destino de las remesas (Cortés, 2008).

En la República Dominicana se encontraron patrones heterogéneos en los impactos sobre las capacidades de las mujeres, entre la migración femenina hacia España y Estados Unidos. En la migración hacia España el predominio de hogares matrifocales, y la fuerte presencia femenina en las redes migratorias, así como en la recepción de remesas en el país, habrían tenido como consecuencia la disminución de la contribución de los hombres a la manutención y organización de los hogares (UN-INSTRAW, 2006). Las migrantes dominicanas en un comienzo remitían sobre todo a sus maridos; a menudo aquéllos utilizaban el dinero en emprendimientos no rentables, o incluso dejaban de contribuir con sus propios ingresos al hogar que habían compartido. Por esta razón, comenzaron a enviar las remesas directamente a otras mujeres de la familia; ese dinero es utilizado, en gran medida, para la compra de bienes básicos, en la educación y la salud de los miembros del hogar, o incluso para el mejoramiento de la vivienda. Parte de las remitentes envían fondos a sus padres, que sustituyen a las pensiones de la seguridad social; también las hay

que envían fondos para sus hijos, siendo entonces la tercera edad y los niños los principales beneficiarios de estas remesas.

Un estudio en un área rural de alta migración hacia Estados Unidos (UN-INSTRAW; 2010) encontró un patrón distinto en el impacto sobre las familias; surgieron familias monoparentales donde la cónyuge de los migrantes queda a cargo de la familia, sin cuestionar sin embargo la autoridad del jefe de familia que está en el exterior. Las remesas no han modificado los patrones de género vigentes en estas áreas rurales; la participación de las mujeres en redes de la comunidad aparece en el estudio muy limitada por el temor a la autoridad del cónyuge migrante.

Alrededor del 25% de las migrantes de países andinos en España han dejado sus hijos en sus países de origen; esta elevada proporción ha despertado el interés por la incidencia de las remesas en el acceso y permanencia a la educación y la salud de estos niños en sus lugares de origen. Sin embargo, no existen consensos alrededor de los beneficios de las remesas sobre el mejoramiento del acceso a los servicios sociales de los hijos de migrantes. Mientras una parte importante de la literatura refleja un impacto positivo de las remesas, otra línea sugiere que no habría que tener en cuenta exclusivamente el factor ingreso, sino incorporar al análisis de los resultados educativos las diferencias culturales entre migrantes y no migrantes. En su estudio, McKenzie y

Yang (2010) cuestionan la validez de los resultados que concluyen que las remesas han mejorado la escolarización de los hijos de migrantes; plantean que el mejoramiento de los indicadores de escolarización no necesariamente reflejaría el efecto del ingreso por remesas, sino que podría ser el resultado de otros factores, como que los hijos de migrantes reciben de sus padres una educación de mayor calidad, o que los migrantes, preocupados por la educación de sus hijos, están dispuestos a solventar los costos de la escolaridad.

El estudio del Banco Mundial en 11 países (Acosta *et al.*, 2007) encontró que, si bien los niños en hogares migrantes receptores de remesas tendían a presentar mejores resultados en su condición de salud, y a permanecer escolarizados en mayor medida que los niños en hogares no migrantes, estos impactos se dieron solamente en hogares con niveles relativamente bajos de escolaridad e ingresos.

Frente a distintos estudios en América Central, México y Ecuador que han concluido que las remesas contribuyen a aumentar la asistencia y la permanencia escolares de los hijos de migrantes, Amoedo Dorantes *et al.* (2010) argumentan que es necesario diferenciar los impactos de un aumento en el ingreso familiar vía remesas, de los impactos de la ausencia de uno o ambos padres en los resultados educativos de los niños en hogares con miembros migrantes. La idea es que la migración de los adultos y la pérdida de ese ingreso

incrementan las necesidades económicas de esos hogares y esto puede aumentar las responsabilidades de los miembros restantes, incluido los niños, fomentando incluso el trabajo infantil. La investigación de estas autoras en Haití encontró que las remesas permitían superar los problemas económicos planteados por la migración de los adultos, y por lo tanto la asistencia escolar era más frecuente en los hogares receptores de remesas.

Paralelamente se han comenzado a visibilizar los problemas de los hogares –mujeres, adolescentes y niños– inducidos por la migración de los padres. Esta mirada no enfatiza los impactos monetarios sobre la educación y salud de quienes viven en hogares con adultos migrantes, sino en general, las capacidades de este grupo para lidiar con la reproducción de la vida cotidiana, y para acceder a sus derechos.

El énfasis de estos estudios está puesto en los costos sociales y emocionales de la migración sobre grupos considerados vulnerables. La magnitud de este problema ha sido evaluada en varios países; así, entre 1990 y 2005 en Albania el 21,7% de los niños –convencionalmente, entre 0 y 18 años– han vivido sin sus padres durante un promedio de más de nueve meses (Giannelli y Mangiavacchi, 2010). En Sudáfrica, en el 40% de los hogares rurales hay por lo menos un miembro adulto migrante; en Tailandia los padres dejan cerca de 1 millón de niños de hasta 14 años.

La migración de los padres requiere cambiar arreglos previos sobre la división de responsabilidades domésticas en los hogares vinculadas con las responsabilidades de cuidado de los niños. La evaluación de los impactos de las remesas requiere un conocimiento adecuado de las estructuras familiares previas a la migración, del papel de la educación en esas familias, y del contexto institucional en las áreas de alta migración. La literatura sobre la construcción de la familia transnacional ha estudiado la persistencia de nexos entre miembros de familias que viven en países diferentes, y los cambios y continuidades en las relaciones entre esos miembros. La frecuencia y los métodos de comunicación están lejos de ser homogéneos, y lo mismo sucede con las características del envío y del uso de remesas. En distintos contextos –México, Filipinas, Sri Lanka, Ecuador, por ejemplo– el género de los remitentes es un factor que incide sobre el volumen y uso de remesas en los países de origen. Cuando migran las madres el cuidado no queda a cargo del padre, sino que otros miembros del hogar reemplazan las tareas de las madres.

En República Dominicana más de la mitad de las remesas oficiales son enviadas por mujeres, que, en grandes proporciones eran recibidas por otras mujeres para ser utilizadas en necesidades del hogar y bienestar de las familias. Mientras que en más del 90% de los casos los hogares quedaban a cargo de muje-

res, los hombres no participaban en las tareas de cuidado de los hijos, aunque estuvieran a cargo del hogar. Uno de los usos más frecuentes de las remesas ha sido la educación de los hijos e hijas, lo que resultó en un aumento del acceso a la educación superior. Los usos en actividades productivas han sido menos usuales (UN-INSTRAW, 2006).

Los hallazgos en algunos otros países contradicen la idea de un mejoramiento de los niveles educativos de los hijos de migrantes; sobre todo el argumento ha sido que la ausencia de los padres en muchos casos obstaculiza los logros educativos. De hecho, la literatura refleja la existencia de patrones heterogéneos en los impactos de remesas sobre los logros educativos e incluso sobre la salud de los miembros de los hogares de migrantes en los países de origen (Cortés, 2008).

Los adultos a cargo de los hijos de migrantes enfrentan mayores responsabilidades sin disponer de las herramientas necesarias; en Ecuador en áreas de alta migración, es frecuente adjudicarles a los hijos de migrantes ciertas enfermedades nerviosas (Pribilsky, 2001). Por otra parte, las clases medias urbanas definían a los migrantes como “escaladores sociales” y los medios de comunicación habrían contribuido a transmitir una imagen que asocia a los migrantes con el tráfico de personas y el “coyoterismo” (Herrera *et al.*, 2005). Una encuesta entre estudiantes secundarios en Ecuador, en escuelas donde el

45% de los alumnos provenía de padres migrantes, encontró que el desempeño escolar era bajo, en gran medida porque la nueva configuración familiar colocaba fuertes presiones sobre los jóvenes, que debían hacerse cargo de responsabilidades familiares, mayormente entre las mujeres. Los otros alumnos, e incluso sus padres y maestros, coincidían en una mala imagen de los hijos de migrantes, a los que consideraban socialmente “inadecuados” (Herrera *et al.*, 2005).

III. Reflexiones finales

En la década del 2000 se han puesto en marcha propuestas para la utilización de remesas en proyectos económicos y sociales en los países de origen de los migrantes, bajo el supuesto que en el mediano plazo, bien canalizadas, las remesas podrían ser encauzadas hacia el crecimiento económico y el combate a la pobreza⁹. Esta mirada optimista suponía que la migración traería aparejada la influencia del Norte en varios aspectos, como la transferencia de inversiones, de conocimiento, de tecnología y hasta de ideas democráticas. Los migrantes después de un tiempo retornarían a sus orígenes transportando consigo la experiencia adquirida y estarían en condiciones de convertirse en empresarios. En este contexto, las remesas serían el medio ideal para iniciar el despegue de los países del Sur.

Para evaluar la relación remesas-desarrollo es necesario diferenciar distintos tipos de impactos económicos: los que contribuirían al descenso de la pobreza y de la desigualdad, los que alentarían el desarrollo de capacidades empresariales, de nuevos empleos y actividades económicas; y, finalmente, los que incidirían sobre las condiciones de vida de los miembros de los hogares migrantes en países exportadores de fuerza de trabajo –mujeres e hijos en su mayoría– y sobre las condiciones de vida de los remitentes.

La revisión de la relación migración-remesas-desarrollo no arroja resultados concluyentes ni homogéneos en la región; los impactos sobre la pobreza y desigualdad han sido magros. La generación de actividades económicas fue modesta y también desaparece según países, en la medida que las remesas han contribuido más a la subsistencia de los hogares que a la inversión. En cambio, hay indicios de una mejora en el acceso y permanencia escolares de los hijos de migrantes, particularmente en los hogares menos favorecidos.

En México, República Dominicana o Ecuador, el ingreso de remesas ha tendido a reemplazar las transferencias públicas de protección social, como los seguros de desempleo o de vejez. La escasez de oferta escolar en las áreas de alta migración se hace evidente cuando se encuentra que los hogares migrantes han enrolado a los niños en escuelas privadas.

En la década del 2000 sobresale el papel que tuvo la demanda desde países del Norte de trabajadores no calificados (especialmente mujeres), que fueron empleados en servicios a los hogares. Una parte de las remesas hacia Ecuador, República Dominicana, Bolivia o Perú desde España, Suiza e Italia, se origina en estos empleos, y una consecuencia de este proceso es que las remesas están sujetas a las fluctuaciones en el ingreso disponible de los hogares, y a la evolución del empleo e ingresos de las mujeres nativas, empleadoras de migrantes. La pregunta por lo tanto es si estas condiciones implican mayor volatilidad que en el caso de las migraciones a los destinos tradicionales de la emigración latinoamericana.

Es decir, que el volumen y la incidencia económica y social de las remesas dependerán fuertemente no sólo de las condiciones vigentes en los países de origen de los migrantes, sino de las condiciones vigentes en los países huésped. Adquieren relevancia, además de la orientación de las políticas migratorias y la inserción adecuada en el mercado laboral, la vigencia de protección laboral con estándares similares a los de los nativos y el acceso equitativo a los bienes públicos sociales.

Referencias bibliográficas

- ACOSTA, A., LÓPEZ, S. y VILLAMAR, D. (2005): "Las remesas y su aporte para la economía ecuatoriana", en HERRERA, G., CARRILLO, M. y TORRES, A. *La Migración Ecuatoriana. Transnacionalismo, Redes e Identidades*, FLACSO Ecuador, Quito.
- ACOSTA, P., FAJNZYLBER, P. y LÓPEZ, H. (2007): "Remittances and Household Behavior: Evidence from Latin America", en FAJNZYLBER, P. y LÓPEZ, H. *Remittances and development: lessons from Latin America*. Washington DC, World Bank.
- AMUEDO DORANTES, C., GEORGES, A. y POZO, S. (2010): "Migration, Remittances and Children's Schooling in Haiti" *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science* 630: 224.
- BARONES, G. y MOCETTI, S. (2009): "With a Little help from Abroad: The Effect of Low-Skilled Immigration on the Female Labor Supply", Universidad de Pavia.
- BENDIX y ASSOCIATES (2006): "The Potential Impact of Remittances on the regional economy of LAC", FOMIN, BID. En : www.iadb.publications
- BERTOLI, S. et al. (2010) : "Immigration policies and the Ecuadorian exodus", IZA DP 4737. En: www.iza.org
- BETTIO, F., SIMONAZZI, A. y VILLA, P. (2006): "Change in care regimes and female migration: the 'care drain' in the Mediterranean", *Journal of European Social Policy*, 16: 271-285.
- BORJAS, G. (1985): "Assimilation, Changes in Cohort Quality, and the Earnings of Immigrants", *Journal of Labor Economics*, 3(4): 463-489.
- CAMACHO, G. y HERNÁNDEZ, K. (2009): *Miradas Transnacionales. Visiones de la Migración Ecuatoriana desde España y Ecuador*, CEPLAES y Secretaría del Migrante, Ecuador.
- Compendio de Series Estadísticas de la Comunidad Andina (2010): *Colombia*.
- CORTÉS, R. (2008): "Children and Women Left Behind in Labor Sending Countries. An Appraisal of social Risks", UNICEF, Nueva York.
- DE HAAS, H. (2008): "Migration and Development. A Theoretical Perspective", International Migration Institute, Oxford, Paper 9.
- Encuesta de Estructura Salarial (2008). Instituto de Estadísticas de España. En: <http://www.ine.es/prensa/np601.pdf>
- ESCRIVÁ CHORDA, M.A. (2000): "Empleadas de por vida? Peruanas en el servicio doméstico de Barcelona", *Revista de Sociología*, 60, 327-342.
- FAJNZYLBER, P. y LÓPEZ, H. (2006): *El impacto de las remesas en el desarrollo de América Latina*. En: http://siteresources.worldbank.org/INTLACISPANISH/Resources/Remittances_and_Development_Ch_1_Spa.pdf
- GARCÍA DOMNINGUEZ, M. y PÉREZ OROZCO, A. (2009): *El paradigma de remesas para el desarrollo: evidencias empíricas y cuestionamientos teóricos desde una perspectiva de género*, UN-INSTRAW.
- GIANNELLI, G. y MANGIAVACCI, L. (2010); "Children's Schooling and Parental Migration: Empirical Evidence on the "Left Behind" Generation in Albania", IZA DP 4888.
- HERRERA, G., CARRILLO, M. y TORRES, A. (2005): *La Migración Ecuatoriana. Transnacionalismo, Redes e Identidades*, FLACSO Ecuador, Quito.
- INEC (Instituto de Estadísticas de Ecuador). En: www.inec.gov.ec
- JOKISCH, B. y PRIBILSKY, J. (2002): "The panic to leave: Economic crisis and the 'new emigration' from Ecuador", *International Migration*, 40 (4), 75-102.
- McKENZIE, D. y YANG, D. (2010): "Experimental Approaches in Migration Studies", IZA DP No. 5125.
- MOHAPATRA, S. y RATHA, D. (2009): "Impact of the Global Financial Crisis on Migration and Remittances". En: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/ORGANIZATION/EXTPREMNET/0,,contentMDK:22479813-pagePK:>

- 64159605-piPK:64157667-theSitePK:489961,00.html.
- MOHAPATRA, S. y RATHA, D. (2010): "Forecasting global remittances during the global financial crisis". En: <http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1110315015165/MohapatraRatha.pdf>
- PORTES, A. (2006): "Migration and Development, a conceptual review of the Evidence", CMD, Working Paper No.06-07, Princeton University.
- PRIBILSKY, J. (2001): "Nervios and 'Modern Childhood'. Migration and shifting contexts of childlife in the Ecuadorian Andes". *Childhood*, 8(2), 251-273.
- ROQUERO, E. (2008): "Las remesas de los inmigrantes en España, Factores y estrategias", *Política y Sociedad*, Vol. 45 Núm.2: 131-149.
- SOLOMON, S. (2009): "State-led Migration, Democratic Legitimacy and Deterritorialization: The Philippine's labour export model", *European Journal of East Asian Studies* 8 (2), 275-300.
- RUIZ, I. y VARGAS-SILVA, C. (2009): "To send or not to send: that is the question. A review of the literature on workers' remittances", International Migration Institute, Oxford, Paper 18.
- TORRES, A. (2002): "El espejismo de la igualdad": comunidad, clase y etnia en la emigración de los quichwa Otavalo", *mimeo*, FLACSO-Ecuador.
- UNFPA-FLACSO Ecuador (2007): *Ecuador: Las cifras de la migración internacional*. Quito.
- UN-INSTRAW (United Nations International Research and Training Institute for Women) (2006): *Gender, Remittances and Development. The case of women migrants from Vicente Noble, Dominican Republic*, Santo Domingo.
- UN-INSTRAW (2010): *Executive Summaries: Migration, Remittances and Gender-Responsive Local Development. The case of Dominican Republic*. Santo Domingo.

Notas

- ¹ Entre 2001 y 2010 el papel de Estados Unidos en la generación del total de remesas disminuyó del 30% al 18%, cediendo su lugar a Rusia, Malasia, Kazakhstan e Indonesia (Ratha *et al.*, 2010).
- ² En los estados de California, Illinois y Arizona la ocupación más frecuente de los migrantes latinoamericanos ha sido en el sector de la construcción, el más afectado desde los inicios de la crisis.
- ³ En palabras de André Gunder Frank, citado por de Haas (2008).
- ⁴ Esta información proviene de un relevamiento de migrantes en España provenientes de un área rural de Ecuador.
- ⁵ Sin embargo desde fines de los noventa las mujeres dominicanas comenzaron a ser reemplazadas por migrantes del Este europeo.
- ⁶ En parte esto sucede debido a que los migrantes dominicanos en Estados Unidos, al ser la migración más antigua, se han reunido con sus familiares (INSTRAW, 2006).
- ⁷ Por ejemplo en Irlanda entre 2008 y 2009 el Producto Interno Bruto caía un 14%, y el empleo de mano de obra migrante tuvo una caída del 20%, mientras que la de trabajadores nativos fue del 7% (OCDE, 2010).
- ⁸ El estudio se hizo con base en encuestas a hogares en México, Ecuador, Perú, República Dominicana, Bolivia, El Salvador, Haití, Honduras, Nicaragua y Paraguay.
- ⁹ El Banco Interamericano de Desarrollo, a través del FOMIN, generó una estrategia regional para promover la contribución de remesas al desarrollo.

Entre los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la cooperación sur-sur: actores y políticas de la ayuda al desarrollo en América Latina y el Caribe

Resumen:

Los importantes cambios que afectan a la financiación del desarrollo, y los desplazamientos del poder que se observan en el sistema internacional, están modificando las políticas de cooperación en América Latina y el Caribe. Este artículo analiza el impacto de esas tendencias en los flujos de ayuda oficial al desarrollo (AOD) hacia, y dentro de la región, y las implicaciones de política de la agenda de eficacia de la ayuda para los países de renta media que la integran. También se discute la emergencia de la cooperación sur-sur como resultado de la creciente diferenciación entre países de América Latina, prestando atención a sus motivaciones, estrategias y variantes.

Palabras clave

América Latina, cooperación internacional y desarrollo

Abstract:

Important changes affecting development financing and the shifting of power in the international system are changing development cooperation policies in Latin America and the Caribbean. This article analyses the impact of these trends in ODA flows to, and within the region, and the policy implications of the aid effectiveness agenda for middle income countries. The emergence of

south-south cooperation as a result of the growing internal differentiation in Latin America is also discussed, paying attention to the motives, strategies and variations among countries.

Key words

Latin America, international development cooperation

Entre los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la cooperación sur-sur: actores y políticas de la ayuda al desarrollo en América Latina y el Caribe

I. Introducción

La cooperación al desarrollo es un fenómeno poco estudiado, y a menudo mal comprendido. Es frecuente que se examine solo como un problema de flujos de inversión, ajeno a condicionantes políticos, cuya efectividad se discute solo en términos macro o microeconómicos. O que se describa, con visiones igualmente reduccionistas, como un mero instrumento de política exterior –la “zanahoria” que supone la ayuda o las preferencias comerciales, y el “garrote” que comporta su retirada o suspensión–, sin considerar su interacción con otros procesos económicos y sociales. En ocasiones, estos análisis parciales pueden estar justificados para algún aspecto concreto. Pero en su conjunto la ayuda, como realidad situada en la intersección de la economía política y las relaciones

internacionales, requiere de una mirada multidisciplinar, y tener presente el contexto histórico más amplio.

Desde esa doble perspectiva, este artículo pretende examinar los importantes cambios que ha experimentado la cooperación al desarrollo en la región, en particular en la década de 2000. En etapas anteriores, ésta se vio condicionada por lógicas postcoloniales y el juego de los equilibrios de poder del mundo bipolar. Posteriormente, los procesos de globalización de las finanzas, la agenda de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y la “securitización” de la agenda internacional han llevado la ayuda de los países avanzados a un lugar cada vez menos relevante en los procesos de desarrollo de América Latina y el Caribe. También se examina la agenda internacional de eficacia de la ayuda, y sus implicaciones para los países de renta media-alta de

la región. Estos últimos exigen estrategias de cooperación que ya no pueden limitarse a las metas de reducción de la pobreza extrema de los objetivos del milenio. Finalmente, se analiza la cooperación sur-sur en la región, cuya pujanza revela que algunos países latinoamericanos ya no aceptan el tradicional estatus de “receptores” de ayuda, y demandan cambios en la gobernanza del sistema internacional de cooperación al desarrollo.

II. Una mirada retrospectiva a las políticas de cooperación en América Latina y el Caribe

Entre la guerra fría y el conflicto norte-sur: las políticas de ayuda en la región
Desde su aparición en América Latina, a finales de la década de los cincuenta, la ayuda al desarrollo se ha situado en ese doble juego de coordenadas, lo que explica su papel, alcance, y límites. Por una parte, el conflicto este-oeste, que subordinó la ayuda a los intereses estratégicos de los donantes. Por otro lado, el conflicto norte-sur, por el que la región demandó acceso en términos preferenciales al capital de inversión y a los mercados de los países avanzados. Durante la guerra fría, esa contradicción entre las exigencias de financiación del desarrollo y los imperativos de la política de bloques condicionó los debates sobre la racionalidad de la ayuda, así como su legitimidad y eficacia.

Alejada de los escenarios de la guerra fría en la estrategia estadounidense de la “contención”, en los años cincuenta América Latina quedó al margen del “Plan Marshall” y de las ayudas de la *Mutual Security Act* de 1950. Estados Unidos también desoyó las peticiones latinoamericanas para la creación de un banco interamericano para acceder a financiación a menor coste (Tussie, 1995). La revolución cubana, sin embargo, fue un decisivo factor de cambio. En 1959 se autorizó la creación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Desde 1960 las teorías del crecimiento “por etapas” de Rostow y las teorías suplementales de la ayuda de Chenery y Strout, emanadas del paradigma de la modernización, pasaron de ser un ejercicio académico, a una estrategia de política exterior. Explícitamente anticomunistas –el subtítulo de la obra de Rostow de 1960 *The Stages of Economic Growth* era *A non-Communist Manifesto*–, fueron el fundamento doctrinal del “enfoque liberal de la contención” (*liberal containment*) de la administración Kennedy, que entre otras medidas creó la Agencia para el Desarrollo Internacional (USAID) en el Departamento de Estado. Crecimiento económico, modernización del Estado y reforma social fueron los ejes de las estrategias desarrollistas de “contrainsurgencia preventiva” de la “Alianza para el Progreso”, principal propuesta de Kennedy para América Latina desde 1961. Empero, ésta sería pronto una “alianza extraviada” que, despo-

jada de su contenido reformista, apoyó las estrategias de modernización de los “regímenes de seguridad nacional” (Sanahuja, 1999).

El examen de este periodo, sin embargo, no estaría completo sin mencionar el activismo internacional de América Latina en la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), o el G-77, que contribuyó a la creación de instrumentos como el Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG) que, sin acabar con el proteccionismo de los países ricos, otorgó algunas ventajas comerciales a los países en desarrollo. También en este periodo, la región, en aras de una mayor autonomía, se implicó en la cooperación técnica entre países en desarrollo (CTPD), precedente lejano de la cooperación sur-sur (CSS).

Las políticas de ayuda y cooperación adquirieron un renovado protagonismo en el decenio de los ochenta. La crisis centroamericana dio origen, por parte de la Administración Reagan, a un abultado programa de ayuda económica y militar y a las preferencias comerciales de la “Iniciativa para la Cuenca del Caribe”. Ambas se subordinaron a la estrategia estadounidense frente a la Nicaragua sandinista y la guerrilla salvadoreña, y si bien se insertaron en una lógica de “guerra fría” y equilibrios de poder, por su elevada cuantía tuvieron importantes efectos en la reestructuración de las economías centroamericanas. Pero la ayuda económica fue también uno de los principales instrumentos desplegados por

los gobiernos europeos y las instituciones comunitarias, en tanto “potencia civil”, para hacer frente a necesidades humanitarias y al desplazamiento forzoso y promover una paz negociada a través de los procesos de Contadora y Esquipulas. Menos cuantiosa que la de Estados Unidos, fue sin embargo un aporte decisivo para respaldar esa estrategia. No menos importante fue la actuación de las ONG de desarrollo y las organizaciones de solidaridad, a menudo vinculadas a las internacionales políticas, a fundaciones de partidos y a movimientos sociales, que a través de actividades de cooperación trataron de respaldar a las organizaciones populares y promover los procesos de democratización, tanto en América Central como en otros países de Sudamérica, en ocasiones prestando un apoyo decisivo a los actores locales.

Más allá de la crisis centroamericana, la financiación facilitada por las instituciones de Bretton Woods, y su estricta condicionalidad, son los factores que en gran medida explican el ciclo de políticas de estabilización y ajuste también iniciado en los ochenta. Al principio orientadas a afrontar la “crisis de la deuda”, derivaron en un vasto programa de reestructuración económica, abandono de las estrategias “desarrollistas”, y aplicación del “Consenso de Washington” –una expresión que se acuña en 1989 a partir de la experiencia de esas instituciones en Latinoamérica–, basado en el crecimiento impulsado por la inversión extranjera y

las exportaciones, y en políticas sociales “focalizadas”. Aunque con variaciones según países, han sido esas políticas las que llevaron a América Latina a incorporarse a los procesos de globalización, en una posición más vulnerable a los *shocks* externos, como revelarían las crisis financieras de los noventa, y con menores márgenes para afrontar la pobreza y la desigualdad, dado que el crecimiento siguió dependiendo de una “cesta” exportadora intensiva en mano de obra y recursos naturales, y en una “falsa” competitividad basada en salarios bajos, externalización de costes ambientales, y cargas fiscales exiguas.

Estas políticas, por otra parte, marcaron los límites de los procesos de reconstrucción de postguerra en América Central, que impidieron las políticas expansivas requeridas para la desmovilización y reintegración de los excombatientes, y a largo plazo para afrontar las “causas profundas” de dichos conflictos, entre las que se encontrarían la pobreza y la extrema desigualdad de esas sociedades. También condicionaron la consolidación democrática, al dificultar las políticas redistributivas que hubieran permitido ampliar el ejercicio de la ciudadanía más allá de las libertades políticas ganadas en el decenio anterior. Finalmente, dificultaron las metas de “reconstrucción con transformación” posteriores a los desastres. El cambio político y el “giro a la izquierda” vivido por América Latina, la inseguridad y la violencia social, o el alto grado de vulnerabilidad

frente a factores de riesgo como los terremotos, inundaciones o huracanes que de forma recurrente golpean a la región guardan sin duda relación con ese legado de expectativas no satisfechas (Arenal y Sanahuja, 2009).

Este sucinto análisis histórico de las políticas de cooperación y ayuda al desarrollo pone de relieve su importancia en la historia reciente de la región y cómo, a pesar de los cambios en sus motivaciones y fundamentación, éstas respondieron en lo esencial a un modelo clásico de relaciones norte-sur y este-oeste que situaba a América Latina en una posición subordinada tanto en el plano estratégico como en la economía política internacional. Frente a ello la estrategia de la región –con un apoyo limitado de otros actores– respondió en lo esencial a utilizar la cooperación al desarrollo como herramienta para ganar autonomía política, y mejores condiciones de acceso al capital y los mercados externos.

El decenio de 2000: cambios en el sistema internacional y cooperación al desarrollo

Con el final de la guerra fría, el sistema internacional se ha visto sometido a importantes cambios en cuanto a la naturaleza, las fuentes y las pautas de distribución del poder, que están teniendo importantes efectos en la estructura y actores relevantes. Se observa, en particular, un doble proceso de cambio. Por una parte, entre los países en desarrollo –un grupo cada vez más

heterogéneo y diferenciado–, surgen “países emergentes” con mayor peso y aspiraciones en cuanto a su presencia internacional, lo que modifica las jerarquías tradicionales del sistema y le otorgan una fisonomía más multipolar. A través de una actuación más asertiva en el escenario internacional, algunos países emergentes van a desafiar el patrón tradicional de relaciones norte-sur. En el ámbito de la ayuda y la cooperación internacional, ello supone cuestionar el estatus de “país receptor”, al dotarse de una política propia como donantes, así como las tradicionales estructuras de gobernanza de la ayuda internacional, definidas en gran medida por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y el Banco Mundial.

Por otro lado, se observa un proceso “horizontal” de desplazamiento del poder hacia los mercados y los actores no estatales, como efecto de las dinámicas de globalización y transnacionalización y de interdependencias cada vez más intensas, lo que reduce las capacidades estatales para desarrollar políticas autónomas, incluidas las referidas al desarrollo y a la lucha contra la pobreza. En particular, la globalización de las finanzas ha incrementado la influencia de los actores privados en la financiación del desarrollo, por lo que este debate ya no se limitaría a la agenda clásica norte-sur de décadas anteriores¹.

En este contexto, los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) que aprobaron en 2000 la Asamblea General de Naciones Unidas,

podrían ser vistos como una respuesta a la transnacionalización de los problemas del desarrollo o, en otros términos, como la expresión de una incipiente “gobernanza global” de las políticas de desarrollo y de cooperación y ayuda internacional. Pueden ser interpretados como una incipiente “política social global” que trata de otorgar una dimensión de equidad a la globalización. Ello puede contribuir a legitimarla, como apuntan algunas críticas, pero también pone en cuestión el proyecto “globalista” o neoliberal de globalización basado en la mera liberalización económica (Held, 2006). De hecho, los ODM han sido el resultado de un proceso de movilización política sin precedentes, que ha involucrado a actores diversos –Estados, ONG, organizaciones internacionales, movimientos sociales...–, y parecen mostrar que la arena de la política internacional, antes limitada a los actores estatales y las cuestiones “duras” de la seguridad y la diplomacia, se ha tornado “global”; que en ella irrumpen nuevos actores no estatales, y que la política internacional se extiende a cuestiones antes consideradas dominio exclusivo de la política interna de cada Estado, como la lucha contra la pobreza (Sanahuja, 2007; Arenal, 2009).

A causa de estos procesos, las políticas de cooperación han experimentado de nuevo cambios importantes en su racionalidad y motivaciones, corrientes de recursos, y actores relevantes. Varias tendencias se observan con claridad: una creciente privatización y transna-

cionalización de la financiación del desarrollo, con la AOD relegada a una posición secundaria; cambios en la racionalidad de la ayuda, ahora presidida por los ODM y la agenda de eficacia, y la creciente importancia de la cooperación regional y sur-sur (CSS).

III. La privatización y transnacionalización de la financiación del desarrollo

Los procesos de diferenciación interna en América Latina –surgimiento de países emergentes y rezago de los más pobres, por un lado, y políticas económicas más o menos apegadas a la ortodoxia, por otro– y el peso creciente de los actores privados en las finanzas globales son algunas de las dinámicas de cambio más relevantes para la región. Tras casi dos décadas de ajuste y de políticas del “Consenso de Washington”, y con solo algunas excepciones, la crisis de la deuda quedó atrás y algunos países han registrado un aumento espectacular de la inversión extranjera directa (IED) y otros flujos privados, incluyendo inversión de cartera. Se reciben, además, importantes flujos de remesas, que tras un rápido crecimiento se situaron entre 2005 y 2007 en cifras cercanas al total de IED de ese trienio. La región también acumuló abultados superávit comerciales, fruto de la “bonanza” exportadora de las materias primas, animada por la

demanda de China y otros países asiáticos. Ello se sumó a una situación fiscal más saneada, y una mayor capacidad de algunos gobiernos y empresas para financiarse en sus mercados domésticos, reduciendo la dependencia de financiación externa.

Estas condiciones, inusualmente favorables, permitieron que algunos países adelantaran pagos de deuda externa, en particular a acreedores oficiales como el FMI y el Banco Mundial. A título comparativo, en 2007 la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) solo era una tercera parte de los pagos que la región realizó a acreedores del Club de París y a instituciones multilaterales como el Banco Mundial o el FMI, con quienes algunos países saldaron sus deudas para evitar que siguieran tutelando su política económica.

En 2008, antes de que estallara la crisis económica mundial, por cada dólar de ayuda que se dirigía a la región, América Latina recibía más de diez dólares en inversión extranjera directa, y al menos otros diez en remesas. Por ello, puede afirmarse que la ayuda oficial al desarrollo se ha convertido en una fuente cada vez menos relevante para el conjunto de la región. En los países de renta media alta, una eventual desaparición de la ayuda –algo que, en algunos casos, ya está ocurriendo–, no tendría casi ningún efecto, al menos en términos macroeconómicos y en cuanto al acceso a financiación externa. Empero, ello no significa que ésta sea irrelevante, ya que para estos

países su importancia radicaría en otros aspectos, como la transferencia de conocimiento, o como catalizador del cambio político o institucional.

Sin embargo, en un reducido número de países más pobres del área andina, de Centroamérica o del Caribe –Bolivia, Honduras, Nicaragua, Haití o Surinam– la ayuda externa sigue siendo una de las más importantes vías de financiación externa, a menudo mucho mayor que la inversión privada, como pone de manifiesto su elevada tasa de dependencia de la AOD, que en 2008 se situaba para esos países entre un 4% y 14% del PIB. Esa dependencia se explica por su menor renta, por factores históricos –en particular, la crisis centroamericana de los ochenta– y, en ocasiones, por el impacto de los desastres que motivaron importantes compromisos financieros para la reconstrucción, y por la creciente concentración de la ayuda en estos países. Pero incluso en estos casos, la ayuda al desarrollo se encuentra por detrás de los aportes que suponen las remesas de los emigrantes, que en esos mismos países oscilan entre el 6% y el 25% del PIB.

Aunque la región no ha sufrido una nueva crisis de deuda, como la que ha afectado a países avanzados de la zona euro, la crisis económica mundial reclama atención sobre los riesgos que comporta un modelo de crecimiento aún muy dependiente de la financiación externa. El crédito y la inversión privada sufrieron una fuerte reducción en 2009 con

motivo de la crisis y hubo países, como México, que tuvieron que pedir auxilio al FMI. Las remesas mostraron mayor resiliencia y a pesar de algunos retrocesos siguieron fluyendo, lo que aumentó su importancia relativa (Sanahuja, 2009b). Posteriormente, las favorables perspectivas de crecimiento a partir de 2010, en particular para algunos países emergentes, como Brasil, han motivado la llegada de abultadas corrientes de capital privado, lo que no está exento de problemas. Ello puede suponer una sobrevaloración de los activos y el riesgo de nuevas “burbujas”, apreciación de las monedas y erosión de la competitividad. Frente a ello, algunos gobiernos de la región se han visto obligados a intervenir en los mercados de divisas y a adoptar otras medidas de control de los movimientos de capital.

IV. América Latina ante los ODM: reorientación de la ayuda y agenda de eficacia

Progresividad, “securitización” y discrecionalidad: cambios en la distribución de la ayuda

No solo la AOD es menos relevante frente a los flujos privados: en la AOD mundial también se observa una fuerte caída en la participación de América Latina. Entre 1997-1998 y 2007-2008 la participación de América Latina y el Caribe en la AOD bilateral total descendió del 12,3%

al 7,9%, a causa del aumento de la que se dirigió a las regiones –Asia meridional y África subsahariana– donde se concentran la pobreza mundial. Si se considera la AOD total, el descenso es más marcado: en 1998 América Latina recibía el 10% de la ayuda mundial, pero entre 2001 y 2008, esa tasa se situó entre el 4% y el 5%.

Este cambio se relaciona con la aparición de los ODM, que han alentado una significativa reorientación de la ayuda mundial hacia los países más pobres. Pero también hay que destacar que desde los atentados del 11-S se ha producido una marcada “securitización” de las relaciones internacionales, de la que no han escapado las políticas de ayuda. Una parte considerable del aumento de la AOD mundial –entre 2001 y 2008 pasó de un 0,23% a un 0,33% del PIB de los donantes del CAD en promedio– es atribuible a la denominada “Guerra Global contra el Terror”. Ese aumento ha privilegiado, en primer lugar, a los países más relevantes en dicha “Guerra” –Irak, Afganistán, Pakistán, Jordania, Etiopía...–, y posteriormente, a otros países etiquetados como “Estados frágiles” que se relacionan con la amenaza del terrorismo transnacional. En 2008, los dos principales receptores de AOD mundial fueron Irak y Afganistán, por ese orden. Entre 2001 y 2008 la ayuda destinada a los catalogados por el CAD como “Estados frágiles” –entre los que, de América Latina y el Caribe, solo se encuentra Haití– pasó del 16% al 31% de la AOD mundial total.

Ambas tendencias –“efecto ODM” y “securitización” de la ayuda– han tenido efectos visibles en el “mapa” que refleja la distribución de la ayuda entre países de América Latina. Han perdido peso los países de renta media alta (PRMA), para los cuales, como se indicó, la ayuda es menos relevante que en el pasado como fuente de financiación externa. Han ganado peso los países de renta media-baja de Centroamérica y la región andina. En 2008 seis países de renta media baja (PRMB) y baja –Colombia, Nicaragua, Haití, Bolivia, Honduras y Guatemala– concentraban la mitad de toda la AOD destinada a América Latina.

No existe, sin embargo, una correlación clara entre ayuda y nivel de renta o de pobreza en ese “mapa”, y como ocurre en otras regiones, hay *donor darlings* y *donor orphans*, como consecuencia del carácter voluntario y discrecional que caracteriza a la ayuda, los proverbiales solapamientos y la falta de coordinación de los donantes, y lo poco predecibles que son sus desembolsos. El aumento o disminución de la ayuda no se relaciona con los niveles de renta sino con factores políticos, como la mayor importancia otorgada en los años noventa al narcotráfico en los países andinos, y al conflicto colombiano.

Como expresión de la “securitización de la ayuda, el país de América Latina en el que se observa el mayor crecimiento de la AOD a lo largo de la década de 2000 es Colombia, que bajo la presidencia de Álvaro Uribe logró

atraer más atención –en particular, de Estados Unidos, pero también de la UE– al resituar el conflicto armado interno en el marco, más amplio, de la “Guerra Global contra el Terror”. Entre 2000 y 2008, la AOD a Colombia se multiplicó por 2,5 veces, y entre 2006 y 2008 recibió el 11% de toda la ayuda dirigida a América Latina, situándose en el primer lugar en la escala de receptores.

Ambas tendencias explican la disminución de la ayuda de Estados Unidos –en este caso, también la mayor concentración de su ayuda en Colombia–, Canadá y Japón, o de los Países Bajos e Italia, y la retirada gradual de la región de otros donantes como Reino Unido, Suecia y Dinamarca. El aumento de la ayuda española desde 2004 –en 2008 España se situó por primera vez en el primer puesto entre los donantes– y de la Comisión Europea no ha podido compensar estas salidas.

Aunque en 2009 no se registraron caídas significativas de la AOD, a partir de 2010 las restricciones fiscales causadas por la crisis en los países avanzados anuncian recortes significativos de la ayuda (Morazán y Koch, 2010). En esos recortes, América Latina puede salir peor parada, dado que es una región de renta media que ya se está recuperando y a la que, como se indicó, retornan importantes corrientes de inversión privada. Entre los países que más recortan está España, que en 2010 redujo su AOD en 800 millones de euros, y en 2011 en otros 900 millones. Por ello, ese primer puesto

en la escala de donantes alcanzado en 2008 puede mostrarse efímero.

En cuanto a los donantes multilaterales, también se observa una reducción de la ayuda procedente de Naciones Unidas –en especial, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y del Programa Mundial de Alimentos (PMA)–, y de las “ventanillas” blandas del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y del Banco Mundial. En contraste, la ayuda procedente de las instituciones de la UE ha aumentado su participación en términos absolutos y relativos. Entre los años ochenta y el decenio de 2000 la ayuda comunitaria se ha multiplicado por cuatro. Ello sitúa a la Comisión Europea como el tercer donante más importante de América Latina; supone alrededor de un 15% de la AOD total para la región, y casi la mitad de la que el CAD computa como ayuda multilateral.

Lo que parece indicar este análisis de los flujos de AOD es, en primer lugar, la pérdida de relevancia de América Latina en la distribución mundial de la ayuda, pero ello no debiera ser motivo de lamentaciones: la región capta más recursos de otras fuentes, es más próspera en términos relativos, y con la excepción de Colombia, se encuentra lejos de las preocupaciones de seguridad que han dominado la década de 2000. Por otra parte, parece haber aumentado la progresividad de la ayuda destinada a la región, que ahora se concentra en los países de menor desarrollo relativo. Dentro

de este panorama general, sin embargo, siguen existiendo notables problemas de eficacia de la ayuda, y una pauta de distribución notoriamente desigual, razones por las que la agenda de eficacia derivada de los ODM es también relevante para la región.

La agenda de eficacia de la ayuda y los países de menor renta

Parte de los problemas que aquejan al sistema de ayuda al desarrollo radican en las instituciones, más que en los recursos. Aunque el donante acepte la obligación moral o política de otorgar ayuda, en términos jurídicos ésta sigue siendo voluntaria y discrecional, y el receptor no tiene ninguna titularidad o derecho adquirido sobre ella. Esta asimetría fundamental tiene otras consecuencias bien conocidas: volatilidad de la ayuda; problemas recurrentes de coordinación entre donantes; solapamientos e ineficiencias; pautas desiguales e inequitativas de distribución; ayuda condicionada a todo tipo de intereses del donante, sean políticos, comerciales o de prestigio; falta de responsabilidad o rendición de cuentas de los donantes hacia los receptores de la ayuda; y comportamientos escapistas o de *free-rider* a la hora de compartir las cargas de la acción colectiva internacional a favor del desarrollo.

Estos problemas se han visto agravados por dos tendencias que aquejan a la arquitectura institucional del sistema de ayuda: la pro-

liferación de donantes, y la fragmentación de la ayuda (Asociación Internacional de Fomento, 2007; Sanahuja, 2007; Kharas, 2010). A causa de ellos, obtener ayuda supone costes de transacción más elevados, y nuevas condiciones de cara a la definición de políticas en países con una gran debilidad institucional. Estos problemas afectan al conjunto de la ayuda, pero sus efectos son más graves en los países de renta baja y media-baja de la región –Bolivia, Haití, Honduras, o Nicaragua– con instituciones débiles y una alta tasa de dependencia de la ayuda.

En el Consenso de Monterrey de 2002, los donantes reconocieron abiertamente la necesidad de mejorar la eficacia de la ayuda modificando la manera en la que ésta se distribuye. Para ello, se comprometieron a armonizar sus procedimientos operacionales, a fin de reducir los costes de transacción; a fortalecer la capacidad de absorción y la gestión financiera de los países receptores; a que las corrientes de recursos sean previsibles, utilizando instrumentos más apropiados, en particular el apoyo presupuestario; y a suministrar la ayuda a través de las estrategias de desarrollo y reducción de la pobreza definidas y asumidas por los propios países en desarrollo. Para ello se abrió un proceso de definición de políticas para mejorar la eficacia de la ayuda, impulsado por el CAD, que condujo a la adopción de la Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda (marzo de 2005) y la posterior Agenda de

Acción de Accra (2008), que continuará con un nuevo encuentro en Seúl en 2011.

La Declaración de París, en particular, pretende promover un nuevo marco institucional de la ayuda a partir de los siguientes principios: apropiación (*ownership*), por el que los países en desarrollo son responsables de definir sus propias políticas de desarrollo y reducción de la pobreza, sin imposiciones externas; de alineamiento (*alignment*), por el que los donantes han de alinearse con las políticas nacionales, y trabajar a través de las instituciones, procedimientos y sistemas del país “socio”; de armonización (*harmonisation*), por el que los donantes han de coordinarse entre sí, y utilizar un único marco de seguimiento, reporte y gestión, inserto en los sistemas y políticas del receptor; corresponsabilidad (*mutual accountability*), por el que cada parte asume sus responsabilidades en una estrategia; y gestión orientada a resultados (*results-oriented management*), y no a procesos o insumos.

La Declaración dio inicio a un proceso de adaptación de las políticas de ayuda de los donantes con 12 metas y sus respectivos indicadores de progreso para el periodo 2005-2010, con enfoque que, en retrospectiva, se caracterizó por un marcado enfoque tecnocrático. Sin embargo, la reunión de seguimiento de Accra (Ghana) en 2008 condujo a una significativa reorientación de la agenda internacional sobre eficacia de la ayuda. En gran medida, Accra significó la “repolitización” del

proceso de París, de manera que éste dejó de ser una valoración tecnocrática basada en indicadores, y se redefinió como un proceso político sobre la gobernanza global de la ayuda. Los países en desarrollo, más asertivos, cuestionaron el marco tradicional, dominado por los países donantes a través del binomio Banco Mundial-Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), reclamando un papel más destacado para el Consejo Económico y Social de Naciones Unidas (ECOSOC) (Schulz, 2008).

Accra también significó una revisión de los principios de la Declaración de París: la presión de las ONG y los actores descentralizados a favor de una mayor participación social en las políticas nacionales de desarrollo llevó a redefinir la apropiación como “apropiación democrática”. Por otra parte, se planteó la necesidad de una “división del trabajo” entre donantes, por la que estos, en aras de una mayor calidad y eficacia de su actuación, en vez de hacer de todo en todas partes, deberán tener una mayor especialización geográfica y sectorial basada en sus ventajas comparativas, a partir de la demanda de los países receptores.

América Latina y el Caribe no participaron activamente en la definición de la agenda de la eficacia de la ayuda, en parte por considerar que ésta afectaba en mayor medida a los países más pobres y más dependientes de la ayuda, y que para la región los desafíos de la cooperación internacional se situarían en mayor medida en otros ámbitos, como el

comercio, la estabilidad financiera internacional, o los flujos financieros privados, sean inversión o remesas (OEA, 2010a). Pero ello no quiere decir que París y Accra sean irrelevantes. Más bien, plantean desafíos y dificultades diferenciadas, debido a las particularidades de la región.

Esos desafíos afectan, en primer lugar, a las modalidades e instrumentos de la ayuda. Frente al tradicional énfasis en proyectos (*project-aid*), que fragmenta la ayuda y debilita las políticas y las instituciones públicas, se debería trabajar mediante programas (*program-aid*), de apoyo directo al presupuesto general (*budget support*) y/o con enfoque sectorial (*sector wide approach* o SWAp), que sitúa el apoyo externo en el marco de las políticas nacionales. Este tipo de instrumentos son más aptos para los países de renta media baja (PRMB) de la subregión andina y de Centroamérica, en los que la ayuda tiene más peso y se han adoptado, además, estrategias nacionales de reducción de la pobreza.

Sin embargo, en los países de renta media alta (PRMA), como se argumenta en el siguiente apartado, el uso de estos instrumentos no es posible ni deseable debido al reducido tamaño de la ayuda y al imperativo de que las políticas de reducción de la pobreza y la desigualdad sea acometido con los recursos propios del país. En los PRMA puede ser más adecuado orientar la ayuda, de manera muy focalizada, a problemas u obstáculos concretos

para el desarrollo, como puede ser el fortalecimiento de las capacidades institucionales y/o de diseño de políticas, el apoyo a los actores sociales que promueven cambios políticos, institucionales y normativos, o a incentivar la movilización de recursos adicionales.

En lo que se refiere a los principios que deberían gobernar la ayuda, los procesos de cambio político abren oportunidades para una agenda de desarrollo más inclusiva y con mayor legitimidad, pero al tiempo, la región sigue estando caracterizada por la volatilidad política, la debilidad institucional y la ausencia –y a menudo, el rechazo por parte de los gobiernos– de marcos adecuados para la participación social y la “apropiación democrática” de la política de desarrollo. En materia de alineamiento, a menudo los sistemas nacionales son débiles, y los donantes tienen escasa experiencia en el uso de instrumentos como el apoyo presupuestario o los enfoques sectoriales. Los donantes también tienen escasa experiencia en la actuación colectiva que requiere el principio de armonización, y es difícil avanzar hacia una “división de tareas” entre donantes en un contexto en el que una parte significativa de ellos están reduciendo la ayuda hacia América Latina, lo que la hace menos predecible, poniendo en cuestión el principio de mutua responsabilidad (FRIDE, 2009). Por último, cabe preguntar qué implicaciones tiene la agenda de eficacia para la cooperación sur-sur, cada vez más importante en

la región, pues hasta ahora el discurso oficial respecto a su singularidad y sus ventajas respecto a la cooperación clásica ha actuado de “pantalla” para eludir esta cuestión.

Las ONG y la RSE como actores de cooperación en América Latina y el Caribe

En este contexto, también son relevantes los cambios que han experimentado las ONG y las organizaciones de la sociedad civil (OSC) en los últimos años. En los años noventa estas organizaciones se centraron en los problemas de pobreza, salud, o educación de los que el Estado se desentendió en el marco de la agenda neoliberal, actuando como intermediarios financieros de los donantes de la OCDE, y/o como instrumentos ejecutores de políticas “focalizadas”. Pero en el decenio de 2000 también se ha observado una “repolitización” de algunos de estos actores, que abrieron nuevos campos de acción relativos al control de los organismos estatales y gubernamentales, como la vigilancia de la corrupción o la fiscalización de elecciones. Finalmente, la implicación de estos actores en los Foros Sociales Mundiales y en diversas iniciativas “altermundialistas” han insertado a las ONG y OSC de América Latina y el Caribe en una compleja red “glocal” (local y global) de alcance transnacional. Es en este marco en el que algunas de estas ONG, más allá de los proyectos de ayuda, están asumiendo agendas más políticas y una mayor actividad de incidencia en aras de una “apropiación democrática” de las

políticas de desarrollo (Ballón y Valderrama, 2004; Biekart, 2006).

Otro de los cambios importantes de la sociedad civil en la región concierne a la incorporación de la responsabilidad social de la empresa (RSE) en las elites económicas y sociales. Ello refleja la modernización de la filantropía y el declive relativo de los tradicionales mecanismos de beneficencia. La modernización de las prácticas filantrópicas obedecería tanto a las presiones redistributivas sobre las elites, habida cuenta de la gran concentración de riqueza en la región, como al discurso de ONG, fundaciones y empresas privadas transnacionales que se difunde desde los países avanzados.

Más allá de París y Accra: la eficacia de la cooperación en los países de renta media-alta

La agenda planteada por la Declaración de París y la Agenda de Acción de Accra aborda aspectos críticos para la eficacia de la ayuda: gobernanza del sistema de ayuda, liderazgo y fortalecimiento de capacidades del país receptor, una actuación más coordinada de los donantes, responsabilidad y rendición de cuentas... Pero hay que recordar que esta agenda se centra en los flujos de AOD, dejando fuera otras políticas que condicionan la eficacia de la ayuda, en particular en los PRMA, como el comercio, la deuda, la inversión extranjera, el tratamiento de las remesas de los emigrantes, o el acceso a la tecnología.

Para América Latina y el Caribe la agenda de los ODM –o, más bien, su interpretación reduccionista– es manifiestamente insuficiente, en particular para los PRMA de la región, dado que en ellos la pobreza no es consecuencia de la falta de recursos, sino de la desigualdad y la exclusión, de debilidades institucionales, y de una “economía política del mal gobierno” de la que se benefician las elites tradicionales. La región demanda una agenda de desarrollo más amplia que permita hacer frente a lo que Alonso (2006) ha denominado las “trampas del progreso” que afectan a la región, que radicarían en: a) la debilidad institucional y la falta de cohesión social; b) la vulnerabilidad de su inserción internacional, en particular en materia financiera y comercial; y c) de dificultades para la transformación tecnológica y productiva.

La reducción de la ayuda a los PRMA se ha justificado a menudo alegando que dado que el verdadero problema es el “mal gobierno” y la desigualdad, y no la pobreza en sí, no se justificaría entregar recursos desde el exterior cuando los propios actores internos no están dispuestos a adoptar las políticas necesarias para enfrentar ese problema, en especial las de contenido redistributivo, como la reforma fiscal. Pero ello no debiera ser una coartada para reducir la ayuda, o para justificar la ausencia de políticas de cooperación al desarrollo con los PRMA (Pérez y Ayala, 2009). Frente a este argumento, no hay que

olvidar que la mayor parte de las personas en situación de pobreza están en los PRM (Sumner, 2010), y que estos países pueden tener, además, un papel clave en la provisión de bienes públicos globales y en la movilización de recursos adicionales a través de la cooperación sur-sur.

Por el contrario, se debería reconocer que en estos países la ayuda ha sido a menudo un (mal) sustituto de políticas de cooperación al desarrollo más amplias, en las que el comercio, la deuda, la transferencia de tecnología o las reglas que regulan la inversión extranjera tienen tanta o más importancia que la AOD. Por consiguiente, más que reducir la ayuda, se debería reorientar a promover esa agenda de cambio. En concreto, debería centrarse en tres grandes ejes de política (Alonso, 2007; Tezanos y Domínguez, 2010; Grynspan y López-Calva, 2010).

En primer lugar, el fortalecimiento institucional y la cohesión social: instituciones frágiles significa débil capacidad del gobierno para proveer bienes públicos, para gestionar los conflictos distributivos, para afrontar los *shocks* externos, para la regulación de los mercados, la gestión de los servicios públicos o para asegurar la cohesión social y reducir la elevada desigualdad de la región. Todo ello contribuye a minar la legitimidad de las instituciones. Por ello, la mejora de las políticas públicas a través de la reforma institucional, el intercambio de experiencias, que reducen el

coste de la innovación, el fortalecimiento de programas de salud y educación, y el respaldo a los actores favorables al cambio constituyen ámbitos prioritarios para una política de cooperación eficaz con los PRM. Un aspecto clave que expresa tanto la fragilidad institucional como la falta de cohesión es la debilidad fiscal del Estado, por lo que el apoyo financiero y técnico al “pacto fiscal” y las reformas tributarias es clave.

En segundo lugar, la estabilidad financiera y las políticas contracíclicas: la vulnerabilidad ante *shocks* financieros es el resultado de la inserción, en mercados financieros altamente volátiles, de PRM con alto nivel de deuda, mercados nacionales de capital limitados, altas necesidades de financiación a corto plazo, y liberalización apresurada de la cuenta de capital. Ello demanda mayor regulación de las finanzas internacionales y de sus aspectos “sistémicos” mediante una “nueva arquitectura financiera internacional”; fortalecer los sistemas financieros nacionales y su regulación pública; hacer frente al problema de la deuda soberana con una regulación internacional adecuada, y permitir que los PRM adopten medidas contracíclicas ante las crisis, preservando los avances logrados en la reducción de la pobreza.

En tercer lugar, las políticas para mejorar la inserción en el comercio internacional a través de una mayor competitividad y un acceso asegurado a los mercados externos. Entre estas

políticas –a menudo contempladas en las llamadas “agendas complementarias” a los acuerdos de libre comercio–, destacan la mejora de las infraestructuras y, especialmente, la mejora de la productividad mediante la incorporación de conocimiento y la mejora de la educación y la investigación, desarrollo e innovación (I+D+I). De esta manera, se rompería el “círculo vicioso” que afecta a la región, caracterizada por su especialización exportadora en productos intensivos en recursos naturales y empleos de baja calidad, y sus bajas cargas fiscales. En este ámbito, una política de cooperación al desarrollo que vaya más allá de la ayuda requiere una apertura comercial bien planteada, a través de acuerdos –sea la integración regional sur-sur o los acuerdos sur-norte– que aseguran el acceso a mercados externos, alientan la inversión externa, e incentiven la innovación y la competitividad; pero que también reconozcan las asimetrías y dejen espacio para las políticas activas para atenuar los costes del ajuste y promover la transformación productiva, en especial si se trata de acuerdos sur-norte en los que las asimetrías son mayores. Finalmente, se requiere una mayor cooperación en ciencia y tecnología a través de programas que favorezcan tanto la generación de capacidades endógenas como la transferencia de tecnología del exterior.

Frente a una visión reduccionista de los objetivos internacionales de desarrollo y los ODM, esta agenda proporcionaría una nueva racionalidad para la cooperación con la región y un

marco más amplio para el debate sobre la eficacia de la ayuda que el que se desprende de las agendas de París y Accra. Son varios los actores que han estado impulsando esta agenda –los gobiernos de España y de algunos países latinoamericanos, la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB)...– ante la UE, los donantes tradicionales o Naciones Unidas.

El principal desafío para los donantes radica, sin embargo, en el principio de coherencia de políticas. Es muy significativo que éste no se mencione en la Declaración de París, a pesar de que ya se ha recogido en distintos marcos doctrinales y jurídicos, sean los documentos del CAD, el Tratado de la Unión Europea, el “Consenso Europeo sobre Desarrollo”, o, implícitamente, en los ODM. Como es sabido, este principio parte de la constatación de que la ayuda al desarrollo constituye sólo un capítulo dentro del conjunto de políticas adoptadas por los países avanzados que afectan a los países en desarrollo. Algunas de ellas, como la política comercial, agrícola o pesquera, la relacionadas con la inversión extranjera, la política de emigración y asilo, o de seguridad y defensa, tienen a menudo consecuencias mucho mayores que la propia ayuda. Por ello, el esfuerzo realizado por los donantes para otorgar más ayuda y mejorar su calidad –incluso con un escrupuloso cumplimiento de la Declaración de París– puede ser fútil si otras políticas operan en sentido contrario.

V. Nuevos actores: la cooperación sur-sur (CSS) en América Latina y el Caribe

Países emergentes y “regionalismo postliberal” como marcos de la CSS

En América Latina y el Caribe la CSS no es un fenómeno nuevo. Además de las acciones bilaterales, desde sus orígenes en los años sesenta los acuerdos de integración regional han proporcionado la racionalidad y el marco institucional para bancos de la integración, como la Corporación Andina de Fomento (CAF) o el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE). También han estimulado una cooperación más estrecha entre actores gubernamentales y no gubernamentales, y regiones fronterizas. En los setenta, la región promovió la cooperación técnica entre países en desarrollo (CTPD). En los ochenta, a pesar de la crisis de la deuda, países petroleros como México y Venezuela también apoyaron los procesos de paz en Centroamérica facilitando petróleo en términos concesionales.

Su fuerte crecimiento en los últimos años es, en primer lugar, expresión de la creciente fortaleza y autonomía política de los países emergentes, el alcance más amplio de sus intereses, sus pretensiones de liderazgo regional o global, y su voluntad de adquirir mayor autonomía en la economía política internacional. En palabras de Fareed Zakaria (2009), expresa “el ascenso de los otros” respecto a la hegemonía de Estados Unidos y la OCDE.

Todos estos factores están presentes en América Latina y el Caribe –en particular en Brasil, México y Venezuela–, que con ello se configura como una región más heterogénea y diferenciada. Sin embargo, estos factores también están presentes en otros países que se han mostrado activos en la CSS como Argentina, Chile, o Colombia. El crecimiento económico y la mayor solidez fiscal de la región también han tenido importancia, y, como no, ha habido cierta dosis de competencia, imitación y/o emulación. No debe sorprender que a menudo la CSS aparezca en el marco de políticas exteriores más asertivas, estén impulsadas por motivos de poder, prestigio, legitimidad interna o internacional, en apoyo de la estabilidad regional, o por compromisos internacionales, como ilustraría el caso de Brasil o Chile en la Misión de Naciones Unidas para la estabilización de Haití (MINUSTAH). Otro factor relevante es el deseo de algunos países de mayor desarrollo por diferenciarse del resto de la región, como ocurre con Chile, ya miembro de la OCDE. Finalmente, el aumento de la CSS también puede expresaría la creciente capacidad de los PRM para contribuir al cumplimiento de los ODM como donantes, y no solo como receptores (Ayllón y Surasky, 2010).

Otro conjunto de factores se encuentra en la renovación de los procesos de cooperación e integración regional. En particular, en la aparición de nuevos modelos o estrategias regionalistas “post-liberales” (Motta *et al.*, 2007;

Sanahuja, 2010). Aunque se trata de iniciativas muy diferentes, tanto la Alianza Bolivariana para las Américas-Tratado Comercial de los Pueblos (ALBA-TCP), como el intento de reformular la integración suramericana en el marco de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) revelan que algunos países de la región han optado por enfoques más comprehensivos del regionalismo y la integración, dejando atrás el modelo de “regionalismo abierto”, limitado a la liberalización comercial (Cienfuegos y Sanahuja, 2010). Además de reflejar los liderazgos rivales de Venezuela y de Brasil, ambos proyectos regionales se basan en visiones más “desarrollistas” que incluyen una mayor cooperación en economía y finanzas, infraestructura de transporte y comunicaciones, medio ambiente, energía, seguridad y gestión de crisis, y desarrollo social, incluyendo la reducción de asimetrías (Ayuso, 2010). Al margen de las discusiones sobre la taxonomía y categorización de la CSS, actuaciones emblemáticas como la financiación de la infraestructura regional a través de los créditos del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social de Brasil (BNDES), la creación del Banco del Sur por parte de los países de UNASUR, o la financiación preferencial de Petrocaribe, respaldada por el Gobierno de Venezuela, podrían ser definidas igualmente como CSS o como políticas regionales comunes. En ambos casos, sus propósitos serían tanto la promoción del desarrollo, como el fortalecimiento de grupos

latinoamericanos, o suramericanos, en un mundo cada vez más multipolar.

Tipologías y estrategias en la CSS de América Latina y el Caribe

Otro rasgo de la CSS es su diversidad, demasiado amplia para ser abordada en este análisis. Es sobre todo “horizontal”, incluyendo solo países de la región, tanto de manera bilateral como regional; pero también existen modalidades “triangulares” involucrando a donantes tradicionales². Como ocurre con la cooperación norte-sur, la CSS bilateral refleja con mayor claridad las prioridades de política exterior y/o las capacidades e intereses de cada donante

La asistencia técnica ha sido una de las modalidades más usuales de la CSS bilateral, debido a su menor coste, al hacer uso de capacidades nacionales relevantes. Empero, la CSS bilateral también incluye acciones directas de desarrollo social; la asistencia financiera; y la cooperación en materia de energía. En cuanto a la cooperación regional, las áreas más importantes son la energía, la infraestructura física y la reducción de las asimetrías, a través de la aparición de mecanismos como el Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM). Aunque los donantes más activos son los países de renta media-alta más grandes (Argentina, Brasil, Chile, México y Venezuela), también hay PRMB, como Colombia y Cuba.

No existe información detallada sobre las instancias involucradas y sobre los recursos

invertidos en la CSS en América Latina y el Caribe, debido a que los trabajos de sistematización realizados por la Red Interamericana de Cooperación de la Organización de Estados Americanos (OEA) y por la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) son aún incipientes. Además, algunas modalidades de CSS no se ajustarían a la definición y categorías establecidas por el CAD, sea por no tener carácter concesional, o por estar impulsadas por actores semipúblicos. Por ello, es difícil estimar su magnitud. En cualquier caso, es necesario evitar la aplicación mecánica de las categorías del CAD para poder aprehender la verdadera naturaleza de CSS, sus innovaciones y su especificidad. Partiendo de estas premisas, cabría identificar, al menos, los siguientes modelos o estrategias:

En primer lugar, los países que, como Argentina, Chile y Costa Rica, dan prioridad a la asistencia técnica y la educación superior. En el caso de Argentina y Chile esas actividades se caracterizan por su diversificación geográfica y sectorial, no sin cierto grado de especialización: en el caso de Chile, políticas públicas, educación superior, y vivienda, y en el de Argentina, que ha sido un país pionero en la CSS desde los setenta, en agricultura (Levi, 2010; Kern y Weisstaub, 2010). Chile se caracteriza, además, por su proximidad a los estándares del CAD. Hay que mencionar, además, los esfuerzos realizados por Chile y Argentina en Haití. Costa Rica, que desarrolla una coope-

ración técnica de menor escala, se ha centrado en el sector de la electrificación (SEGIB, 2010).

México es un caso singular centrado en la energía y la asistencia técnica. Pionero en la cooperación sur-sur, México y Venezuela impulsaron en 1980 el “Acuerdo de San José”, por el que México ha proporcionado petróleo en condiciones preferenciales a los países de Centroamérica y el Caribe como instrumento de estabilización. México también otorga asistencia técnica y cooperación triangular (Lozoya, 1999; Soria, 2008).

Brasil constituye una tercera tipología, basada en su proyección global y el protagonismo de actores semipúblicos. La CSS de Brasil se inscribe en una política exterior de alcance global, y no sólo regional, que se ha proyectado a través del grupo India-Brasil-Sudáfrica (IBSA) y hacia África, con especial atención a los países lusófonos. También se despliega hacia América Latina, y más específicamente hacia el espacio suramericano de UNASUR (Costa Vaz, 2010; John de Sousa, 2010)³. Destacan varios ejes en esta cooperación: asistencia técnica a través de la Agencia Brasileira de Cooperación (ABC) (Cabral y Weinstock, 2010), energía, infraestructuras, salud –en particular, las actividades de lucha contra el VIH y el sida de la Fundación Osvaldo Cruz–, construcción de la paz, en particular en Haití (Lengyel *et al.*, 2010), cooperación agrícola –a través de la Empresa Brasileira do Pesquisa Agrícola (EMBRAPA)– (The Economist,

2010a), y cooperación financiera –vía el Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico y Social (BNDES)–, a menudo “ligada” a exportaciones de bienes y servicios y contratación de obras con empresas brasileñas, como Odebrecht. Solo una parte de la cooperación brasileña se canaliza a través de la ABC, pero según estimaciones basadas en fuentes oficiales, en 2010 la cooperación brasileña total podría alcanzar unos 3.700 millones de dólares, de los cuales 1.200 millones serían nuevos préstamos del BNDES, 325 millones al PNUD y al Programa Mundial de Alimentos, y otros 350 a Haití, en el marco de la MINUSTAH. De ser Brasil parte del CAD y computarse esos fondos como AOD, se situaría entre el undécimo y el duodécimo donante mundial, con cifras absolutas próximas a las de Italia o Dinamarca (The Economist, 2010b)

Finalmente, hay que incluir el modelo “bolivariano” de Venezuela y Cuba, centrado en las “misiones” sociales, Petrocaribe y el ALBA-TCP. Venezuela, con el apoyo cercano de Cuba, ha protagonizado un programa de CSS inscrito en un “proyecto bolivariano” de política exterior de alto perfil y fuerte impronta presidencial. Concreción de todo ello es la Alianza Bolivariana para las Américas-Tratado Comercial de los Pueblos (ALBA-TCP), surgida como respuesta al ALCA, distintas “misiones” sociales, y Petrocaribe, que suministra petróleo con financiación concesional a diversos países de Centroamérica y el Caribe (Serbín, 2006)⁴.

Intereses, valores e identidades en la CSS (o cuando la CSS se ve confrontada con la teoría)

La cooperación sur-sur tiene gran relevancia para los PRM. Genera beneficios tanto para el donante como para el receptor, sean capacidades institucionales y tecnológicas, inversiones, acceso a mercados o internacionalización de sus empresas. Según los países involucrados, pueden adecuarse mejor a sus necesidades dado que hace mayor uso de recursos locales, y genera un mayor sentido de apropiación (*ownership*). Pero en torno a la CSS también se ha elaborado un marcado discurso de auto-legitimación, como expresión regional del debate internacional sobre el papel que ésta juega en la ayuda al desarrollo. Los gobiernos, la academia y las ONG de la región a menudo argumentan que la naturaleza, propósitos e instrumentos de la CSS son inherentemente mejores que los de la cooperación norte-sur tradicional, y que pueden ser una alternativa a esta última. De manera resumida, esa argumentación insiste que la CSS es más “desarrollista” –es decir, ajena a los intereses de política exterior que “contaminan” la ayuda tradicional–; “justa” –esto es, fundamentada en los principios de solidaridad, autodeterminación, no intervención, y autonomía de los países del Sur–; “horizontal” –construye relaciones entre iguales, sin las asimetrías de poder y la condicionalidad típica de la ayuda norte-sur–; y “más eficaz” –con una mejor

relación coste-resultados, y más adaptada a las necesidades locales de los receptores–.

Si estos atributos fueran ciertos, y solo lo son en parte, probablemente se necesitaría una conceptualización y/o un marco analítico enteramente nuevo para entender la CSS. En realidad, a pesar de que sus obvias diferencias, ambas pueden ser explicadas por el mismo conjunto de teorías, y responden a lógicas similares. No es objeto de este trabajo reproducir el extenso debate sobre la naturaleza, e interpretación de la cooperación internacional o la ayuda exterior, pero hay que recordar brevemente que la ayuda al desarrollo ha sido explicada por el realismo político como instrumento de la política de poder; por el institucionalismo y las teorías de la opción racional, como medio para lograr intereses nacionales a menor coste y asegurar la provisión de bienes públicos y la acción colectiva internacional; por los social-constructivistas como una expresión de preferencias normativas e identidades colectivas, entre otros factores ideacionales; y por las teorías críticas y post-marxistas, como una arena del conflicto entre la globalización neoliberal y las fuerzas sociales que pugnan por la redistribución de la riqueza y la regulación del capitalismo transnacional.

Se puede alegar que la CSS, como la cooperación norte-sur, también podría explicarse dentro de estos marcos teóricos alternativos basados en el poder, el interés, y las ideas. Hay pruebas suficientes de que la CSS tiene venta-

jas sobre la cooperación norte-sur en aspectos como la apropiación, la legitimidad, y la relación coste-eficacia. Puede estar basada en una mejor comprensión de los problemas del desarrollo en los países receptores, y facilitar ideas y recursos más adaptados a las circunstancias locales. El impacto de desarrollo de algunos programas –la financiación de importaciones de petróleo para las pequeñas economías del Caribe, el apoyo a la lucha contra el VIH y sida, o las infraestructuras regionales– está fuera de discusión. Sin embargo, muchas de las críticas que se hacen, correctamente, a la cooperación norte-sur también se pueden dirigir a la CSS. Sería cínico, o ingenuo, ignorar que la CSS de América Latina también está motivada por agendas de política exterior. Por ejemplo, en el caso de Brasil refleja una visible agenda de intereses de estabilidad regional, promoción de exportaciones, y liderazgo regional y global, que combina la defensa de los intereses nacionales, y a la vez, reivindicaciones de justicia y solidaridad internacional, en una peculiar, y no siempre armónica, combinación de los discursos de Itamaraty y de Porto Alegre. En el caso de Venezuela, las facilidades petroleras están ligadas a alineamientos geopolíticos y agendas ideológicas. La cooperación mexicana con Centroamérica responde a preocupaciones de seguridad y estabilidad de su frontera sur. Colombia se ha mostrado muy activa promoviendo una agenda latinoamericana de eficacia, acep-

tando el proceso de París y Accra, a través del Grupo de Trabajo sobre CSS y la convocatoria de un Foro de Alto Nivel regional (Bogotá, 2010), y con ello ha tratado de darle un enfoque más “técnico” y situar esta cooperación en el marco interamericano de la OEA, frente a las pretensiones “autonomistas” de Argentina, Brasil o Venezuela. Brasil, en concreto, se ha desmarcado del proceso de París y Accra y tampoco participa de la Red Interamericana de Cooperación de la OEA. Para Chile, que ya es miembro de la OCDE pero no del CAD, la CSS es también un medio para distanciarse de la región y aproximarse a los países avanzados. Sería ingenuo ignorar las asimetrías de poder de una región con una diferenciación interna cada vez más marcada, y asumir que la cooperación es “horizontal” e “igualitaria” cuando se lleva a cabo, por ejemplo, entre Brasil y Bolivia o Haití, o entre Venezuela y las pequeñas economías del Caribe dependientes de su petróleo.

Algo similar puede decirse de la CSS de actores extrarregionales, como la República Popular China. Enmarcada en un proyecto geoestratégico de promoción de un mundo multipolar con el que coinciden algunos países latinoamericanos, también responde a la política “una sola China” –contrarrestar la diplomacia económica y la ayuda de Taiwan, muy presente en América Central–, y promover una amplia agenda de intereses económicos ligados al sector extractivo y a los recursos natura-

les, la inversión directa, y la promoción de acuerdos de libre comercio (Shixue, 2006; Altemani, 2006; Freeman *et al.*, 2007).

Finalmente, solo algunos actores de la CSS proporcionan información detallada sobre los recursos facilitados, principalmente por la falta de estadísticas adecuadas y de criterios comunes para el cómputo de estos flujos, pero también porque a menudo se opta por no hacer pública esa información, incluso para los propios ciudadanos; las evaluaciones son algo exótico, y los debates sobre rendición de cuentas y transparencia de la ayuda están ausentes o se perciben con desconfianza, al ser vistos como una imposición de los donantes. La ambivalencia de la región sobre la agenda de eficacia de la ayuda se basa, sin duda, en un razonamiento justo: es una agenda controlada por los países de la OCDE, pero ello también supone que se obvian preguntas relevantes sobre la coordinación, la responsabilidad y la eficacia de la CSS. Son cuestiones que estos actores han de asumir, de cara a ganar legitimidad en el debate sobre la necesaria reforma de la gobernanza global de la ayuda.

por el que la región muestra una fisonomía más heterogénea y diferenciada, con países emergentes que aspiran a jugar un papel más relevante en los planos regional y global. Por otro lado, un proceso “horizontal” por el que el poder se desplaza a las finanzas globales y a actores privados, lo que reduce el papel de los actores públicos y la ayuda oficial en la financiación al desarrollo de la región. Como ha puesto de relieve este artículo, ello ha significado una reasignación de los flujos de ayuda, hacia y dentro de la región, pero lo más relevante es que exige una definición más amplia de las estrategias de desarrollo y de la agenda de eficacia de la ayuda, adaptada a las condiciones de los países de renta intermedia, y que de más relevancia al principio de coherencia de políticas. El surgimiento de una América Latina más asertiva en sus estrategias regionalistas y de política exterior también se traduce en la pujanza de la CSS, que más allá de su importancia intrínseca supone un cuestionamiento de las reglas y estructuras de la gobernanza global de la ayuda.

VI. Reflexiones finales

América Latina y el Caribe se ha visto afectada por un doble proceso de cambio de poder en el sistema internacional. Por una parte, un proceso de desplazamiento “vertical” del poder

Referencias bibliográficas

- ALONSO, José Antonio (dir.) (2007): *Cooperación con países de renta intermedia*, Madrid, Editorial Complutense / ICEI.
- ALTEMANI, Henrique (2006): "China-Brasil: perspectivas de cooperación sur-sur", *Nueva Sociedad* nº 203, pp. 139-147.
- ARENAL, Celestino (dir.) y José Antonio Sanahuja (coord.) (2009): *Los retos de la gestión del riesgo y la cohesión social. El futuro de Cruz Roja en América Latina y el Caribe*. Ginebra, Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja.
- ARENAL, Celestino (2009): "Mundialización, creciente interdependencia y globalización de las relaciones internacionales", en VV AA, *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria Gasteiz 2008*, Bilbao, Universidad del País Vasco, pp. 181-268.
- Asociación Internacional de Fomento (2007): *Aid Architecture: An Overview of the Main Trends in Official Assistance Flows*, AIF/Banco Mundial, Washington, febrero.
- AYLLÓN, Bruno y Javier Surasky (coords.) (2010): *La cooperación sur-sur en Latinoamérica. Utopía y realidad*, Madrid, La Catarata/IUDC.
- AYUSO, Anna (2010): "Integración con equidad: instrumentos para el tratamiento de las asimetrías en América del Sur", en Manuel Cienfuegos y José Antonio Sanahuja (eds.), *Una región en construcción. UNASUR y la integración en América del Sur*, Barcelona, CIDOB / Bellaterra, pp. 136-178.
- Banco Mundial (2009): *Global Development Finance*, Washington, Banco Mundial.
- BALLÓN, Eduardo y Mariano Valderrama (2004): "Las relaciones de las ONG de América Latina y las agencias privadas de cooperación internacional europeas", en ALOP-The Reality of Aid (eds.), *Mito y realidad de la ayuda externa, América Latina al 2004*, Lima, DESCO.
- BIEKART, Kees (2006): *Políticas de las ONG europeas para América Latina: Tendencias y perspectivas recientes*, s.l., ICCO/ALOP.
- CABRAL, Lidia y Julia Weinstock (2010): *Brazilian technical cooperation for development. Drivers, mechanics and future prospects*, Londres, Overseas Development Institute.
- CIENFUEGOS, Manuel y José Antonio Sanahuja (eds.) (2010): *La construcción de una región. UNASUR y la integración en América del Sur*, Barcelona, CIDOB.
- COLACRAY, Miriam (dir.) et al. (2009): *Escenarios y desafíos de la cooperación sur-sur a 30 años de la declaración de Buenos Aires*, Buenos Aires, Universidad Nacional de San Martín (UNSAM), Centro de Investigación en Cooperación Internacional y Desarrollo (CICI+D), documento de trabajo nº 1, octubre.
- COSTA VAZ, Alcides (2009): "La experiencia de Brasil en la cooperación para el desarrollo: trayectoria e institucionalidad", en Citlali Ayala y Jorge A. Pérez Pineda (coords.), *México y los países de renta media en la cooperación para el desarrollo: hacia donde vamos?*, México, Instituto Mora/FLACSO-México/CIDEAL, pp. 202-217.
- FREEMAN, Duncan, Jonathan Holslag y Rhys Jenkins (2007): *Chinese resources and energy policy in Latin America*, Bruselas, Parlamento Europeo.
- Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE) (2009): "Poniendo en práctica París y Accra: hacia una agenda regional en América Latina y el Caribe", *Desarrollo en contexto* nº 18, Madrid, FRIDE, enero.
- GRYNSPAN, Rebeca y Luis Felipe López-Calva (2010): "Las tareas del desarrollo y la crisis económica: política económica y política social para la equidad en América Latina y el Caribe", en Celestino del Arenal y José Antonio Sanahuja (coords.), *América Latina y los Bicentenarios: una agenda de futuro*, Madrid, Siglo XXI/Fundación Carolina, pp. 67-106
- HELD, David (2006): *Un pacto global. La alternativa socialdemócrata al consenso de Washington*, Madrid, Taurus.

- HIRST, Mónica (2010): "América Latina y la cooperación sur-sur: Reflexiones conceptuales", en Bruno Ayllón y Javier Surasky (Coords.), *La cooperación sur-sur en Latinoamérica. Utopía y Realidad*, Madrid, La Catarata / IUDC, pp. 17-39.
- JOHN DE SOUSA, Sarah-Lea (2010): "Brazil as an Emerging Actor in International Development Cooperation: A Good Partner for European Donors?", German Development Institute / Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, *Briefing Paper* 5/10.
- KERN, Alejandra y Lara Weisstaub (2011): "El debate sobre la cooperación sur-sur y su lugar en la política exterior de la Argentina", *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* n° 27, invierno, pp. 83-95.
- KHARAS, Homi (2010), "La ayuda al desarrollo en el siglo XXI", en Alfonso Guerra, José Félix Tezanos y Sergio Tezanos (eds.), *La lucha contra el hambre y la pobreza*, Madrid, Fundación Sistema, pp. 299-339.
- LENGYEL, Miguel (director), Valentín Thury Cornejo y Bernabé Malacalzaun (2010): *La eficacia de la ayuda al desarrollo en contextos de fragilidad estatal: Haití y la cooperación latinoamericana*, Madrid, Fundación Carolina.
- LEVI, Julia (2011): "La Argentina y la nueva arquitectura de la cooperación internacional", *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* n° 27, invierno, pp. 17-42.
- LOZOYA, Jorge Alberto et al. (1999): *La nueva política mexicana de cooperación internacional*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores/PNUD/Porrúa
- MORAZÁN, Pedro y Svea Koch (2010): *An Inventory of Existing Mechanism to Comply with Aid Commitments by Member States*, Bruselas, Parlamento Europeo, Dirección General de Políticas Externas de la Unión.
- MOTTA VEIGA, Pedro da y Sandra Ríos (2007): *O Regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas*, Santiago de Chile, CEPAL, serie comercio internacional, n° 62, julio, LC/L-2776-P.
- Organización de Estados Americanos (OEA) (2010a): *Diálogo regional sobre la eficacia de la cooperación en América Latina y el Caribe* (documento de síntesis de la reunión), Bogotá, 26 de marzo.
- Organización de Estados Americanos (OEA) (2010b): *La eficacia de la cooperación hemisférica. Una perspectiva para las Américas*, Washington, Red de Cooperación Hemisférica, OEA, marzo.
- PÉREZ PINEDA, Jorge A. y Citlali Ayala (2009): "Debate sobre la continuidad de la ayuda a los países de renta media en la actualidad", en Citlali Ayala y Jorge A. Pérez Pineda (Coords.), *México y los países de renta media en la cooperación para el desarrollo: hacia dónde vamos?*, México, Instituto Mora / FLACSO-México / CIDEAL, pp. 78-112.
- TUSSIE, Diana (1995): *The Inter-American Development Bank*, Boulder, Lynne Rienner.
- SANAHUJA, José Antonio (1999): *Ayuda económica y seguridad nacional. La ayuda externa de Estados Unidos, del Plan Marshall a la posguerra fría*, Madrid, Facultad de Ciencias Políticas-Entimema.
- SANAHUJA, José Antonio (2007): "¿Más y mejor ayuda? La Declaración de París y las tendencias en la cooperación al desarrollo", en Manuela Mesa (Coord.), *Guerra y conflictos en el Siglo XXI: Tendencias globales. Anuario 2007-2008 del Centro de Educación e Investigación para la Paz (CEIPAZ)*, Madrid, CEIPAZ, pp. 71-101.
- SANAHUJA, José Antonio (2008): "¿Un mundo unipolar, multipolar o apolar? El poder estructural y las transformaciones de la sociedad internacional contemporánea", en VV.AA., *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 2007*, Bilbao, Universidad del País Vasco, pp. 297-384.
- SANAHUJA, José Antonio (2009a): "Iberoamérica en la política española de cooperación al desarrollo. Los dilemas entre las identidades, los valores y los intereses", en Celestino del Arenal (Coord.), *España y América Latina 200*

- años después de la independencia. *Valoración y perspectivas*, Madrid, Real Instituto Elcano | Marcial Pons, pp. 193-247.
- SANAHUJA, José Antonio (2009b): "Desequilibrios globales: el impacto de la crisis en los países en desarrollo", en Manuela Mesa (Coord.), *Crisis y cambio en la sociedad global. Anuario 2009-2010 del Centro de Educación e Investigación para la Paz (CEIPAZ)*, Madrid, CEIPAZ | Icaria, pp. 27-62.
- SANAHUJA, José Antonio (2010): "La construcción de una región. Suramérica y el regionalismo postliberal", en Manuel Cienfuegos y José Antonio Sanahuja (eds.), *La construcción de una región. UNASUR y la integración en América del Sur*, Barcelona, CIDOB | Bellaterra, pp. 87-134.
- SCHULZ, Nils Sjørd (2008): "De Accra al 2011: Perspectivas para la gobernanza global de la ayuda", *Comentario FRIDE*, septiembre.
- Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) (2010): *Informe 2010 de la cooperación sur-sur en Iberoamérica*, Madrid, Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), Estudios SEGIB nº 5.
- SERBÍN, Andrés (2006): "Cuando la limosna es grande. El Caribe, Chávez y los límites de la diplomacia petrolera", *Nueva Sociedad* nº 205, septiembre-octubre, pp. 75-91.
- SHIXUE, Jjiang (2006): "Una mirada china a las relaciones con América Latina", *Nueva Sociedad* nº 203, pp. 63-78.
- SORIA, Ernesto (2008): "La política mexicana de cooperación internacional para el desarrollo en el periodo 1988-2007: propuestas para la construcción de una política integral", en Beatriz Schmuckler, Citlali Ayala y Gabriela Sánchez Gutiérrez (coords.), *Cooperación internacional para el desarrollo en México. Hacia una agenda participativa*, México, Instituto Mora | Porrúa, pp. 23-101.
- SUMNER, Andy (2010): *Global Poverty and the New Bottom Billion. What if three Quarters of the World's Poor Live in Middle Income Countries*, Brasilia, International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG), PNUD, working paper nº 74, noviembre.
- TEZANOS, Sergio y Rafael Domínguez (2009): "Nueva agenda internacional de desarrollo. ¿Nuevas perspectivas para América Latina y el Caribe?", *Documentos de trabajo sobre cooperación y desarrollo*, Cátedra de Cooperación Internacional y con Iberoamérica, Universidad de Cantabria, 2009/01.
- The Economist (2010a): "Brazilian agriculture: The miracle of the Cerrado", 26 de agosto.
- The Economist (2010b): "Brazil foreign's aid programme: speak softly and carry a blank cheque", 15 de julio.
- Unión Europea (2006): "Declaración conjunta del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, del Parlamento Europeo y de la Comisión sobre la política de desarrollo de la Unión Europea titulada «El consenso europeo sobre desarrollo», DOCE C/46 1-19, de 24 de febrero.
- ZAKARIA, Fareed (2009): *El mundo después de USA*, Madrid, Espasa Calpe.

Notas

- ¹ Sobre esas interdependencias, Arenal (2009). Sobre el cambio de poder, véase Sanahuja (2008 y 2009b).
- ² Los análisis más exhaustivos de la CSS en América Latina son los realizados desde 2007 por la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) a través del *Informe sobre la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica*. Véase, en particular, Secretaría General Iberoamericana (2010). Véanse también los análisis de Argentina, Brasil, Colombia, México y Venezuela incluidos en Ayllón y Suraski (2010) y, en particular, el análisis conceptual de Hirst (2010).
- ³ Véanse también los artículos publicados en el nº 22 de 2008 de la *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, monográfico sobre la cooperación de Brasil.
- ⁴ Petrocaribe ha ampliado las facilidades petroleras brindadas por Venezuela desde 1974, y da continuidad al Acuerdo Energético de Caracas, de 2000. Con Petrocaribe aumenta el suministro de petróleo con financiación concesional para los países del Caribe, incluyendo Cuba, y la cooperación de Petróleos de Venezuela (PDVSA).

Las políticas de Estados Unidos, Europa y América Latina en Haití: ¿convergencias, superposiciones u opciones diferenciadas?

Resumen:

El artículo presenta una caracterización de las presencias de América Latina, Estados Unidos y Europa en Haití a partir de 2003, con énfasis en la etapa post-terremoto de 2010, destacando las complementariedades y especificidades de estas actuaciones en temas de seguridad, desarrollo y fortalecimiento político-institucional. La comparación entre estas presencias deja en evidencia que las diferencias son más que las semejanzas, especialmente cuando se consideran las implicaciones de mediano y largo plazo. Contrariamente a lo deseado, las nuevas emergencias posteriores al terremoto –agravadas por el brote de cólera a partir de octubre de 2010– no contribuyeron a estimular la coordinación entre los actores, pese a las iniciativas de organismos multilaterales que buscaron fomentarla con la creación de fondos comunes de financiamiento. Al analizar el escenario, no son menores las diferencias internas entre las posiciones de los partidos, organizaciones sociales y sectores intelectuales frente al desafío de la reconstrucción y el tipo de vínculo a ser mantenido “con los de afuera”.

Palabras clave:

Haití, América Latina, Europa, Estados Unidos, MINUSTAH, UNASUR, reconstrucción post-terremoto

Abstract:

The article presents a characterization of Latin American, European and United States presences in Haiti since 2003, with emphasis in the post earthquake phase since January 2010. It highlights the complementarities and specificities of their performances in security, development and political-institutional strengthening issues. The contrast of these performances shows that the differences surpass the matches, especially when the mid and long term implications are considered. Contrary to what was expected, new post earthquake emergencies –worsened by the October 2010 cholera outbreak– didn't contribute to stimulate coordination among actors; in spite of multilateral organisms' initiatives to foment it by the creation of common trust funds to manage resources. When analyzing the current situation it is evident that differences regarding the reconstruction challenge and the relationship to maintain with the "outsiders" aren't minor among several Haitian sectors such as political parties, social organizations, and intellectual elites.

Key words:

Haiti, Latin America, Europe, United States, MINUSTAH, UNASUR,
post earthquake reconstruction

Las políticas de Estados Unidos, Europa y América Latina en Haití: ¿convergencias, superposiciones u opciones diferenciadas?

Con pasados y presentes notablemente diferentes en Haití, Estados Unidos, Europa y América Latina comparten, junto a los organismos multilaterales la responsabilidad internacional por la reconstrucción de este país. Esta presencia simultánea, aún más expandida después del terremoto del 12 de enero de 2010, no implica un trabajo coordinado en los diferentes frentes en los que actúan, y menos aún una acción subordinada a las demandas expresadas por el gobierno local. Lo que se observa es un universo disperso y diverso de proyectos de asistencia que pueden tanto seguir las directrices gubernamentales como ejecutar tareas establecidas por las agencias, organizaciones e incluso individuos que pretenden aliviar las carencias sociales y económicas de la población haitiana.

El objetivo de este artículo será ofrecer una breve caracterización de las presencias de

los tres actores a partir de 2003, cuando se inaugura la última fase de la intervención exterior en este país, con énfasis en el periodo de reconstrucción posterior al terremoto de 2010. Para ello serán destacadas las complementariedades y especificidades de la actuación norteamericana, europea y latinoamericana en temas de seguridad, desarrollo y fortalecimiento político e institucional.

I. La presencia norteamericana

Sin lugar a dudas, Estados Unidos es el actor de mayor incidencia exterior sobre la realidad haitiana. Además de un legado histórico marcado por intervenciones políticas y ocupaciones militares vinculadas a la construcción de su preeminencia regional, la acción de Washington se explica en los días actuales en

gran medida por sus preocupaciones de contención frente a Haití, identificado como una fuente preocupante de inmigración ilegal y de tráfico de drogas¹. La decisión de Estados Unidos de evitar una presencia militar en 2004, cuando la Organización de las Naciones Unidas (ONU) envió una nueva misión para contener la eclosión de la turbulencia generada por la crisis institucional después del derrocamiento del gobierno Aristide, no redujo su implicación en el país. El rápido incremento de actividades comerciales y de inversión se sumó a un conjunto de programas con fines humanitarios además de la asistencia policial.

Después del terremoto de 2010 la presencia de Estados Unidos en suelo haitiano dio un nuevo salto, abarcando un abanico de actividades y responsabilidades en las áreas de la seguridad, apoyo logístico, asistencia humanitaria, gestión político-institucional, inversión y comercio, protección ambiental y asistencia social. Actores gubernamentales, sectores privados, organizaciones sociales y religiosas, articuladas o no con las agencias multilaterales se mostraron comprometidos con la reconstrucción haitiana. El grado de coordinación con los representantes locales es variado observándose un margen de autonomía considerable en la definición de las prioridades y del método empleado para la ejecución de los programas de asistencia norteamericana.

Al mismo tiempo, la multiplicidad de actores mencionada cuenta con el apoyo de la

representativa diáspora haitiana que se concentra en Miami y Nueva York que actualmente corresponde a una comunidad de un millón de personas (Orozco, 2006)². Entre los temas más sensibles de la agenda bilateral siempre estuvo presente el de la inmigración ilegal. Más de una vez las autoridades haitianas solicitaron al gobierno norteamericano el derecho de estatus especial para sus ciudadanos (Ley de Protección Temporal, TPS por sus siglas en inglés) como consecuencia de la presión migratoria producida por desastres naturales. Esta solicitud fue realizada nuevamente en 2007, como consecuencia de los graves daños causados por el huracán Dean. Por eso mismo, el temor de que se provocase una nueva oleada migratoria por el terremoto de 2010 fue inmediato en Estados Unidos.

Históricamente, el mercado estadounidense representa un destino de importancia vital para la economía haitiana. El reducido coste de la mano de obra y la proximidad geográfica explican el nicho que alcanzan algunos pocos productos manufacturados, particularmente en el área de vestuario³. Al inicio de los años noventa la responsabilidad de las medidas coercitivas aplicadas por Estados Unidos fue importante para la debacle de la economía de Haití. La breve recuperación en los años siguientes sufrió un nuevo impacto, primero con el embargo aplicado en 1991, y posteriormente con el desvío del comercio causado por las preferencias comerciales concedidas a los

países centroamericanos y a la República Dominicana, en el marco del Acuerdo de Libre Comercio de Centro América-República Dominicana (CAFTA-DR por sus siglas en inglés)⁴.

En términos políticos el deterioro de los vínculos entre Estados Unidos y Haití, a partir de los años noventa y durante la etapa final del gobierno Aristide, fue el signo principal en los contactos bilaterales. Por lo que se refiere a la política de asistencia, las administraciones Clinton y Bush coincidieron en reducir notablemente el volumen de recursos destinados a este país y al mismo tiempo canalizarlo integralmente por la vía de sus Organizaciones No Gubernamentales (ONG) en lugar de transferirlo al gobierno local. Como resultado de ello, la ayuda norteamericana se redujo año a año, pasando de aproximadamente 100 millones de dólares, en 1999, a 56 millones en 2002 (Taft Morales y Ribando, 2007).

Después de la destitución de Aristide, Washington mostró señales de recomposición en la relación con Haití⁵. Tras una breve presencia militar, cuando fue suspendido el Estado de Derecho en el país, el gobierno norteamericano se retiró del proceso de estabilización, tarea asumida por la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH) a partir de abril de 2004. El papel norteamericano se convirtió inmediatamente en preponderante entre los donantes responsables del nuevo conjunto de programas de asistencia diseñado para la recupera-

ción haitiana, centralizadas por el Comité de Cooperación Interino (CCI). Además de comprometer recursos para apoyar el mantenimiento de la misión de las Naciones Unidas y el manejo por la Organización de los Estados Americanos (OEA) de las elecciones presidenciales y legislativas locales, la administración Bush aumentó notablemente el volumen de la asistencia prestada por la Agencia Estadounidense de Desarrollo Internacional (USAID) y diversificó los programas de la agencia configurados para este país⁶. Por otra parte, se ampliaron las condiciones impuestas por el Capitolio en el sentido de vincular la liberación de fondos al control de actividades ilícitas y a la protección de los derechos humanos en suelo haitiano. De acuerdo con las autoridades del Departamento Estadounidense de Combate a las Drogas (DEA) Haití era un país con un papel destacado en el tránsito de drogas que ingresaban en el territorio norteamericano⁷. Entre las medidas tomadas a favor de la creación de nuevas instituciones de seguridad pública en Haití, lo que implicaría la formación de una fuerza policial debidamente entrenada y equipada, se levantó el embargo de la venta de armas que había estado vigente durante 15 años.

Con la elección de Préval en el año 2006 fueron restablecidos los canales del diálogo político bilateral y se reforzó la instrumentación de la CCI. No obstante, los esfuerzos de esta Comisión, se revelaron más cosméticos

que efectivos al mismo tiempo que los entendimientos entre Washington y Puerto Príncipe fueron sustituidos por suspicacias y decepciones. Para asegurar la reanudación de las medidas preferenciales en el ámbito comercial, vitales para las exportaciones de Haití, el nuevo mandatario haitiano manifestó rápidamente su disposición de atender las presiones norteamericanas en el campo del combate al tráfico de drogas. Después, una nueva oleada de críticas al escenario político haitiano ganó espacio en los círculos washingtonianos, lo que coincidía con algunas innovaciones de la política exterior por parte del nuevo presidente. El interés inédito por la profundización de los lazos con las naciones latinoamericanas incluía una agenda de colaboración con Venezuela y Cuba. De hecho, los vínculos haitianos con Caracas, alimentados en gran medida por el apoyo energético concedido por el gobierno de Chávez, se volvieron un motivo de sospecha mayor que los vínculos mantenidos con La Habana, responsables por una efectiva cooperación médica desde 1998. Además, la relación con ambos países había sufrido un importante incremento durante el gobierno de Aristide.

A finales de 2006, el Congreso estadounidense aprobó el *Hope Act (Haitian Hemispheric Opportunity through Partnership Encouragement Act)* sin que éste tuviera mayores impactos en función de las condiciones que imponía a Haití. Dos años des-

pués, la misma ley sufrió enmiendas con vistas a ampliar las preferencias comerciales y simplificar las exigencias en temas de reglas de origen. Se mantuvieron, entre tanto, las condicionalidades en el área de normas laborales.

Los indicadores previos y posteriores al terremoto muestran una fuerte dependencia económica de Haití respecto a Estados Unidos, tanto en el ámbito comercial como en las inversiones. Si en 2005 las exportaciones hacia el mercado estadounidense significaban el 70% del total de las ventas externas haitianas, en 2009 este porcentaje fue de casi el 80%⁸. En el área de inversiones debe subrayarse el papel de la *Clinton Global Initiative* que desde 2005 intenta atraer a empresas norteamericanas en los sectores de cuidado de la infancia, uso de la energía solar y asistencia en salud.

Por lo que se refiere a las organizaciones no gubernamentales (ONG), la presencia de las ONG norteamericanas domina el escenario haitiano en sus diferentes modalidades. Del total de organizaciones operando en Haití, una cantidad relevante es de procedencia estadounidense, de las cuales el 25 % están vinculadas a grupos religiosos. Después del terremoto, además del aumento significativo del número de ONG, se observó una diversificación de actores y alianzas que llevó a una expansión de programas de asistencia⁹. Cada vez se hace más presente la literatura crítica sobre la

actuación de estas organizaciones en Haití, en función de la ausencia de control sobre sus actividades, del poder económico que representan por el volumen de recursos que manejan y de las desviaciones éticas que son identificadas en varios casos. Por parte de la USAID, son múltiples los programas implementados y manejados por estas organizaciones, que en su conjunto representan más de 1.100 millones de dólares¹⁰.

Durante todo el año 2010, Washington procuró articular su presencia en Haití con los esfuerzos de la comunidad internacional en la reconstrucción de este país. Como principal donante, Estados Unidos tiene la voz política dominante en este proceso al mismo tiempo que ha buscado preservar un espacio de acción para el gobierno haitiano. La Comisión Interina de Reconstrucción de Haití (CIRH), creada por iniciativa de Estados Unidos y de la ONU para ejecutar tareas de reconstrucción, debería seguir las directrices establecidas por el Plan de Acción de Reconstrucción de Haití, elaborado por el gobierno Préval y aprobado en la reunión de donantes de Nueva York¹¹. La presencia dominante de la Iniciativa Clinton en este proceso estuvo acompañada por un cuerpo de asesores y operadores, muchos de los cuales ya tenían una trayectoria previa en los órganos de la ONU, trabajando lado a lado con funcionarios haitianos. No deja de ser llamativo que físicamente la comisión esté alojada en las instala-

ciones de la antigua embajada de Estados Unidos en Puerto Príncipe.

La necesidad percibida por el gobierno haitiano de que no debería perder la oportunidad ofrecida por Estados Unidos de asumir, en una acción coordinada con la ONU, la conducción de la reconstrucción contribuyó a que se volviese la página del pasado reciente. La magnitud de los recursos prometidos por los países donantes y el Banco Mundial (5.300 millones de dólares) justificó la creación de un "consejo de tutela" temporal sobrepuesto al Estado haitiano durante 18 meses. Debe aclararse que por parte de la ONU este consejo no significó un redimensionamiento de las funciones de la MINUSTAH, sólo la ampliación de sus contingentes militares y policiales y la inclusión de la acción humanitaria como una prioridad. En este mismo contexto, la creación de una agencia *ad hoc* conducida por un representante nombrado por el Secretario General, que en la vida real es un ex presidente de los Estados Unidos, sumada a la permanencia de parte de las tropas norteamericanas, aseguró una influencia todavía mayor de Washington en Haití.

No obstante, con el paso del tiempo, el sentido de tal influencia se convirtió en una fuerza de paralización y no de motorización de la reconstrucción haitiana. Nueve meses después del terremoto se constataba una dramática morosidad en la transferencia de recursos comprometidos por Estados Unidos, causada

por obstáculos burocráticos y políticos²². Si bien los gastos para fines de alivio humanitario alcanzaron los 1.100 millones de dólares, lo que implicó una expansión notable de la presencia de las ONG norteamericanas, ni un solo centavo de los 1.150 millones comprometidos para la reconstrucción de la nación haitiana habían llegado a su destino (Katz y Mendoza, 2010). Frente a esta crónica inoperancia se hizo un nuevo empeño por parte del Departamento de Estado con el nombramiento a fines de septiembre de 2010 de un coordinador especial, vinculado a la USAID, que tendría la tarea de agilizar la ayuda en cuestión. Cabe aclarar que este retraso no sucedió sólo en el caso de Estados Unidos, ya que fueron pocos los países que desembolsaron los recursos comprometidos al inicio de 2010²³. Los obstáculos enfrentados por los gobiernos norteamericanos para la materialización de la asistencia a Haití no impidieron la llegada de un aluvión de programas e iniciativas privadas provenientes de Estados Unidos para aliviar los efectos del terremoto²⁴.

Los lazos entre Estados Unidos y Haití son comparables a las relaciones mantenidas con otros países caribeños y centroamericanos en lo que se refiere a las asimetrías, la estrecha dependencia económica, los flujos migratorios y el grado de exposición política. No obstante, el caso haitiano revela una situación de creciente vulnerabilidad, que implica un progresivo proceso de pérdida de soberanía. Tanto

en el pasado como en el presente esta relación se encuentra bajo la sombra de la posibilidad de que Haití se transforme en un protectorado de Estados Unidos. En la actualidad una solución de esta naturaleza, de acuerdo con los “tiempos” internacionales que corren, implicaría la continuidad e institucionalización de una gestión conjunta entre Estados Unidos y la ONU. Esta es una opción contemplada desde 2003. Si bien no mereciese un apoyo incondicional de la Casa Blanca el nuevo gobernante haitiano abrió espacio para que se pusiese en marcha una agenda de entendimientos que vinculaba un bilateralismo ya conocido con iniciativas multilaterales. Un primer paso en esta dirección fue dado con el apoyo de Washington al golpe contra Aristide, al refrendo a la MINUSTAH y posteriormente al nombramiento de Bill Clinton como enviado especial de las Naciones Unidas para Haití en 2009.

Conceptualmente (e ideológicamente), Haití pasó a destacarse del conjunto caribeño mereciendo el trato aplicado a los Estados fallidos, una de las nuevas amenazas incluidas desde 2001 en el rol de las primeras preocupaciones de la política estratégica norteamericana. Siguiendo esta lógica, la posición norteamericana-canadiense ha sido la de mantener el mandato de la MINUSTAH bajo el capítulo VII, que prevé la implementación de la paz, e identifica a Haití como una amenaza a la seguridad regional e internacional que en ningún momento varió desde 2004²⁵. La idea de que

la ONU constituiría un instrumento de la influencia norteamericana pasó a ser abiertamente defendida en Washington como el camino más apropiado para asegurar una solución no militarizada de preeminencia sobre Haití (Dobbins, 2004). A partir de enero de 2010, la fórmula Estados Unidos-ONU, que articula una solución bilateral y multilateral, además de adquirir más densidad se mostró maleable en términos militares frente a contextos de extrema necesidad, como se reveló con el terremoto. El desembarco de tropas norteamericanas, que controlaron inmediatamente los puntos logísticos claves en el país, dejó clara la disposición del gobierno norteamericano de actuar en todos los frentes siempre y cuando fuese necesario y urgente¹⁶.

II. La presencia europea

En los últimos años, la presencia europea en Haití se viene dando a través de una dinámica fragmentada y con bajo nivel de coordinación, en la cual se solapan algunas agendas bilaterales y la política de cooperación de la Unión Europea (UE) a Estados vulnerables. En el primer caso, los países más comprometidos en la reconstrucción haitiana a partir de 2004 fueron Francia y España, y posteriormente Noruega y Suecia. En cuanto los franceses ya habían participado en la misión preliminar de la ONU para contener la escalada de violencia en

Haití, España aceptó inicialmente integrar los contingentes de la MINUSTAH. Por su parte, la UE pasó a identificar a Haití como un caso piloto en su política de asistencia a Estados frágiles, lo que la llevó a adoptar un prisma crecientemente “seguritizado” en la política de ayuda prestada a este país. Surgió aquí una especial preocupación respecto a los vínculos haitiano-dominicanos en las acciones de grupos de traficantes de drogas con creciente penetración en los envíos al mercado europeo. A partir de la inauguración del gobierno Préval, la preferencia europea fue la de concentrar sus aportes al proceso haitiano en el área de la cooperación para el desarrollo y al mismo tiempo asistir a la ONU en el desempeño de sus tareas de seguridad y estabilización interna, con énfasis en la capacitación policial.

En el ámbito de la comunidad internacional comprometida con Haití, a partir de la constitución de la MINUSTAH, la Unión Europea aparece en el cuarto lugar entre los principales donantes (Schünemann, 2009). Debe subrayarse que la atención otorgada a Haití es menor cuando se compara con la que reciben diversos países africanos de renta baja. En términos individuales, los países que suman su actuación comunitaria con políticos de asistencia bilaterales, lo que implica una activa presencia diplomática en Puerto Príncipe, han sido: Francia, España, Alemania y más recientemente Suecia. Como consecuen-

cia de sus lazos históricos, Francia ocupa un lugar especial en las relaciones entre Europa y Haití. Este país viene concentrando su cooperación hacia Haití en temas político-institucionales, de fortalecimiento del sistema de justicia, del parlamento y del aparato político, además de los campos permanentes del intercambio cultural y la formación académica. Después de la destitución de Aristide en 2003, el volumen de la cooperación francesa creció año a año, pasando de 12 millones de euros en 2005 a 30 millones en 2009 en el marco de la asociación bilateral quinquenal firmada con el gobierno Préval. Bajo la gestión de la Agencia Francesa para el Desarrollo (AFD) fueron puestos en marcha un conjunto de proyectos de diferente importancia en los ámbitos de la cultura, la educación, la alfabetización, las finanzas y la ciencia y tecnología, muchos de los cuales fueron ampliados después de los huracanes de 2008 y del terremoto de 2010. Siguiendo prioridades semejantes, España viene trabajando con Haití en el marco de una Comisión Mixta creada para el período 2006-2010¹⁷. Por su parte, Alemania viene prestando especial atención al tema del desarrollo agrícola y a los problemas de seguridad alimentaria de los haitianos.

Desde el ámbito comunitario, durante la presidencia francesa de la Unión Europea, en 2008, fue presentado el Documento estratégico de la cooperación comunitaria con el gobierno haitiano para el periodo 2008-2013, compro-

metiendo 291 millones de euros además de una “reserva” de 13,6 millones de euros para situaciones imprevistas¹⁸. La elaboración de este instrumento contó con la participación destacada de los cuatro miembros comunitarios mencionados anteriormente. La definición de las prioridades por parte de la Unión Europea pretendió compensar la reducción de iniciativas y programas de ayuda que había marcado su actuación en Haití desde la crisis del año 2000. De acuerdo con los nuevos compromisos los temas prioritarios serían: la reducción de la pobreza, la educación, la gobernabilidad y la infraestructura, principalmente la recuperación de las carreteras, lo que absorbería el 60% del total de los recursos asignados. En el área de la gobernanza, el fortalecimiento de las autoridades locales y de los procesos de descentralización administrativa pasó a figurar como prioridades al mismo tiempo que se le daba valor a la asociación con “actores no estatales”¹⁹. De hecho, tanto en el caso de la asistencia comunitaria como en la bilateral, la presencia de un gran número de ONG europeas articuladas con grupos y organizaciones de la sociedad civil haitianas constituyó una herramienta crucial para la implementación de los proyectos aprobados. Incluso antes del terremoto la escasa literatura sobre los vínculos entre Europa y Haití señalaba los problemas generados por la reducida coordinación entre las iniciativas individuales, los proyectos de la Unión Europea y la acción de la cooperación

descentralizada europea. Naturalmente, las dificultades para centralizar y evitar solapamientos que comprometen la eficacia de la ayuda aumentaron durante 2010.

En términos políticos, un punto que debe ser mencionado se refiere a las reacciones y desacuerdos europeos a la inmediata presencia militar de Estados Unidos en Haití después del terremoto. Las situaciones concretas de tensión y la ausencia de coordinación entre los militares franceses y norteamericanos en los primeros momentos posteriores al seísmo contribuyeron a alimentar las suspicacias del lado europeo²⁰. No obstante, del lado de la sociedad civil, la inmediata reacción europea y norteamericana al impacto devastador del seísmo fue idéntica. Las respuestas civiles comunitarias y/o bilaterales provenientes de organizaciones e individuos del viejo continente en términos de ayuda humanitaria mostraron el alcance de lo que se ha denominado “el efecto CNN”. Tal movilización no impidió que muchas de estas organizaciones se frustrasen debido a los graves problemas de coordinación entre pares y junto al gobierno haitiano.

III. La presencia latinoamericana

La presencia latinoamericana en Haití a partir de 2004 corresponde a la primera experiencia de intervención coordinada de un grupo de países de la región. La decisión tomada por Argen-

tina, Brasil y Chile (ABC) de asumir responsabilidades en el proceso de reconstrucción haitiana encuentra diferentes explicaciones, que no siempre serán coherentes y desprovistas de ambigüedades²¹. En primer lugar, se destaca la actual tendencia de buscar soluciones regionales para situaciones de crisis severas de gobernabilidad, escaladas de violencia y quiebra institucional. La participación destacada del ABC en la formación de la MINUSTAH pretendía también introducir una metodología de estabilización que se diferenciase de las acciones bilaterales y multilaterales que habían fracasado en suelo haitiano a partir de la suposición de que serían capaces de transferir *know-how* en materia de transición y consolidación democrática. En este sentido, aún cuando sea acertado encontrar un nexo entre la creación de esta Misión y los intereses de Estados Unidos también es pertinente subrayar las rápidas diferencias de expectativas entre el gobierno norteamericano, el comando de la MINUSTAH y las representaciones diplomáticas latinoamericanas en lo que se refiere a la forma de operar ante los focos de violencia, al diálogo mantenido con las fuerzas políticas locales y al reconocimiento del peso de la cultura política haitiana en la reconstrucción del Estado de derecho en el país.

Durante los años 2004-2009 los gobiernos del ABC concentraron sus esfuerzos y atenciones en Haití en torno de tres necesidades locales: i) la seguridad interna; ii) la estabilidad y la

cohesión política; iii) el fortalecimiento institucional para mejorar la oferta de bienes públicos. La combinación de los tres frentes de trabajo configuró una agenda de cooperación política que iba más allá de un programa de asistencia técnica sur-sur²². Este empeño procuraba diferenciarse de los métodos de coerción ya practicados por poderes internacionales, como Estados Unidos, Canadá y Francia, a partir de articulaciones regionales innovadoras como fue el 2 x 9²³.

Si bien el ABC revela una actuación destacada en la relación de Haití con América Latina, debe mencionarse que otros países y grupos también ampliaron sus vínculos con esta nación en los años recientes. En primer lugar, debe subrayarse la diversidad de presencias latinoamericanas en los contingentes militares y policiales de la MINUSTAH, en especial de Uruguay, Bolivia, Perú, Ecuador y Guatemala. También cabe destacar los programas de cooperación desarrollados por Cuba desde los años noventa en las áreas de salud y educación, la cooperación energética de Venezuela a partir de 2000, y el ingreso de Haití en la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), en 2007, como miembro observador y en la Comunidad de los Países del Caribe (CARICOM), en 2002²⁴. Finalmente no se pueden omitir los lazos mantenidos con la República Dominicana que, a pesar de las persistentes dificultades causadas por históricas tensiones entre las sociedades, se

convirtieron en tema de preocupación compartida por los gobiernos de Leonel Fernández y Préval²⁵.

La inserción de diversos países latinoamericanos en el grupo de donantes implicados en la reconstrucción de Haití desde 2004 coincide con la expansión de la cooperación sur-sur regional (CSSR) como un campo instrumental de la política exterior. Esta implicación se explica en parte, pero no sólo, por el compromiso asumido desde la formación de la MINUSTAH, ya que en algunos casos de asistencia destacada, como sucede con Venezuela y Cuba, se observa una presencia disociada de la intervención de las Naciones Unidas.

Resumiendo, desde 2004, las acciones de cooperación latinoamericanas en Haití estuvieron repartidas en dos grupos: el primero vinculado a políticas sociales de solidaridad, provenientes principalmente de Venezuela y Cuba y en menor escala de México, y el segundo articulado con una presencia relevante en la MINUSTAH que proyecta una orientación institucional integrada por Argentina, Brasil y Chile (Herbst, 2010)²⁶. Estos países vienen dedicando una especial atención a los problemas de seguridad alimentaria y producción agrícola. Más recientemente se sumó también la asistencia ofrecida por Colombia, asociada a la *expertise* en el área de seguridad a la sombra de la estrecha colaboración en este campo mantenida con los Estados Unidos. Las acciones de algunas ONG, cuyas actividades se

desarrollan de forma articulada con las representaciones diplomáticas de sus países de origen, aún ganaron una creciente visibilidad²⁷.

Entre tanto, en su conjunto, la cooperación latinoamericana en suelo haitiano está subordinada a una innegable asimetría en cuanto a su importancia relativa. Mientras que Haití representa el principal destino individual de la cooperación para el desarrollo ofrecida por Brasil, Argentina y Chile, el porcentaje que esta ayuda representa en el total de los recursos transferidos para este país es inferior al 1 %. Como ya se ha mencionado, uno de los principales atributos de la asistencia prestada por varios de estos países viene siendo su articulación con las tareas de estabilización de sus contingentes militares y policiales y la preocupación de transmitir la experiencia de fortalecimiento institucional y gobernabilidad democrática, lo que adquirió aún mayor importancia en el escenario de necesidades y urgencias a partir del terremoto. Otro aspecto que debe ser tenido en cuenta es el horizonte creado por la configuración de proyectos triangulares en los cuáles se suman las capacidades técnicas con recursos provenientes de terceros socios como España, Canadá y Japón.

En diciembre de 2009, cuando se evaluaban los resultados obtenidos en la estabilización interna y en la gradual recuperación de un proyecto de desarrollo en Haití, se establecía automáticamente una vinculación entre estos avances y la presencia latinoamericana en este

país (Hirst, 2009: 29-72). El proceso político local se ordenaba obedeciendo a un marco de legalidad; estaba en marcha la organización de una policía haitiana (con la cooperación coordinada de Sudamérica) capaz de asumir en pocos años el control del orden interno; había tímidas inversiones externas (dominicanas, brasileñas, mexicanas) que identificaban oportunidades a ser exploradas y que ganaban impulso con la iniciativa Clinton; se daba una inédita interacción entre el gobierno haitiano y la comunidad latinoamericana y caribeña, coronada con la presidencia por Haití de la Comunidad de Países del Caribe (CARICOM); eran palpables entre la sociedad haitiana los resultados de la cooperación cubana, argentina, venezolana, mexicana, brasileña y chilena en áreas de políticas sociales, desarrollo económico, derechos humanos y fortalecimiento institucional; y finalmente, la ONU daba señales de que una reducción e incluso la retirada de la MINUSTAH sería posible después de las elecciones presidenciales de 2010. En esta misma dirección, se especulaba en los pasillos de la ONU sobre una ampliación del papel de la OEA en la etapa final de supervisión multilateral del proceso de “normalización política” en Haití.

Sin embargo, el terremoto de 2010 barrió consigo este escenario y las conferencias internacionales dedicadas a la reconstrucción haitiana “apenas” tomaron en consideración este pasado reciente, una vez que la idea fuerza se

convirtió en la fundación de un nuevo Haití comandada por los Estados Unidos y la ONU. La acción coordinada sudamericana que existía en Haití, en 2004, perdió relevancia y sustancia. Los esfuerzos previos en el área de la capacitación policial y del apoyo político a la recuperación de un Estado de derecho haitiano fueron sustituidos, en gran medida, por evaluaciones técnicas sobre la funcionalidad de los acuerdos políticos domésticos más ajustables al sistema de tutela en construcción. El protagonismo inevitable de los grandes donantes llevó a que los países de la región se convirtiesen en modestos actores de figuración, presentes más por una cuestión de solidaridad que por su capacidad de proyectar atributos en el campo de la gobernabilidad democrática y el desarrollo sostenible.

En este marco la intervención internacional en Haití diluyó su marca regional, debilitó su configuración como una operación comandada por la ONU y recrudesció el peso del liderazgo político y económico de Estados Unidos. Una modesta reacción a este movimiento pasó a ser el esfuerzo de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) por coordinar acciones de cooperación sudamericana en Haití. Con este propósito esta organización aprobó la creación de un fondo de 300 millones de dólares para financiar proyectos específicos de desarrollo de acuerdo con la demanda del gobierno Préval.

Debe aclararse que, de ninguna forma, se redujeron los esfuerzos individuales de países

como Cuba, Venezuela, Argentina, Chile y Ecuador, por apoyar la reconstrucción haitiana después del terremoto. Inclusive, aquellos con menor presencia en etapas anteriores, como México y Colombia, pusieron en marcha diversas iniciativas de asistencia humanitaria y cooperación policial. Mientras tanto, este empeño convivía con una realidad haitiana radicalmente reconfigurada en materia de carencias locales y ayuda internacional. Igualmente, entre los cambios producidos en el compromiso de la comunidad latinoamericana para lidiar con esta realidad, merecen ser destacados dos casos: la ampliación de las responsabilidades asumidas por Brasil y la transformación del vínculo de la República Dominicana con Haití.

Para Brasil, la asistencia ofrecida a Haití después del terremoto, al mismo tiempo que se daba con sentido de continuidad a la presencia en este país desde 2004, revelaba una ampliación del propósito de sus compromisos y articulaciones con la comunidad de donantes. Después del inmediato envío de medicamentos, alimentos, agua y productos de primera necesidad, el gobierno Lula comprometió la donación de 350 millones de dólares y la ampliación en el 100 % de los contingentes militares brasileños de la MINUSTAH. También fue clara la intención del país de asumir un papel protagónico entre los principales donantes bilaterales y organismos multilaterales en las sucesivas reuniones dedicadas a trazar las futuras líneas de acción de la coope-

ración internacional en Haití. Al ascender nuevos escalones en cuanto a sus responsabilidades militares y económicas en Haití, las acciones brasileñas pasaron a estar más vinculadas a las demandas locales y a las expectativas internacionales que a las articulaciones sudamericanas.

La ampliación de responsabilidades en el proceso de reconstrucción haitiano también puso sobre la mesa un conjunto de desafíos a la política exterior brasileña. El primero respecto al comando militar de la MINUSTAH. De un momento a otro, un contexto de reconocido éxito fue sustituido por un dramático escenario de desastre natural y crisis humanitaria. Igualmente problemática se volvió la duplicidad de la presencia militar extranjera, a partir de la llegada de las fuerzas norteamericanas en los días siguientes al terremoto y la retirada de gran parte de este contingente redujo, pero no eliminó, el problema (Hirst, 2010). En el campo de la cooperación internacional, la presencia brasileña en Haití pasó a estar articulada con los entendimientos de los grandes donantes que dominan la reconstrucción de este país, entre los cuales se destacan Estados Unidos, Canadá, Francia, España, la Unión Europea, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial (Amorim, 2010). Como copresidente de la reunión de Nueva York, en marzo de 2010, el gobierno brasileño mostró un particular

empeño en asegurar el perdón integral por parte de los acreedores internacionales de la deuda externa haitiana. Bilateralmente, Brasil lanzó una cartera de proyectos en las áreas de infraestructura e irrigación agrícola, salud y educación.

En el Caribe, el actor más destacado en la reconstrucción haitiana ha sido la República Dominicana. Desde el terremoto, este país asumió nuevas responsabilidades en vista de las múltiples dimensiones de su vinculación con el vecino, lo que actualmente se traduce en una agenda de urgencias compartidas. De la noche a la mañana se sustituyó una relación alimentada por el resentimiento y el prejuicio por una agenda solidaria con base en la noción de urgencias compartidas. Después de los momentos más dramáticos de emergencias humanitarias se configuró un lazo bilateral que implica un amplio abanico de interacciones en los ámbitos gubernamental, empresarial y social. No es difícil comprender que del lado dominicano prevalezcan preocupaciones en cuanto al efecto derrame de la actual crisis haitiana. Junto a temas inmediatos como el de la presión migratoria y los riesgos de la llegada de epidemias se sitúan cuestiones sensibles para los dominicanos en las áreas de gobernabilidad democrática, seguridad pública e inserción exterior. La vecindad con un país que no dispone de fuerzas armadas propias genera una cierta incomodidad a las fuerzas armadas dominicanas

que deben tratar con autoridades militares de países extraños a la región o con el Comando Sur de los Estados Unidos para coordinar los temas de seguridad de la isla. También constituye un punto altamente delicado relacionarse con un vecino bajo tutela internacional, lo que explica el especial interés de la República Dominicana en que Haití recupere plenamente su soberanía.

IV. Reflexiones finales

Una comparación entre las presencias de Estados Unidos, Europa y América Latina en Haití deja en evidencia que sus diferencias son mayores que las semejanzas, especialmente cuando se consideran sus implicaciones de medio y largo plazo. Cuando se contrastan las composiciones de la MINUSTAH y la del Comité de Donantes, los dos pilares de la intervención externa en este país, se comprende el cuadro de fragmentación y ausencia de coordinación que prevalece entre los actores internacionales implicados en este proceso de reconstrucción. Mientras los contingentes militares latinoamericanos suponen al 65 % del total de las fuerzas de la MINUSTAH, la región (con excepción de Brasil) brilla por su ausencia en la Comisión Interina de Reconstrucción de Haití (CIRH). Este contrato es por sí mismo un factor que dificulta un trabajo coordinado entre las tres partes, aún más si esta

posibilidad es contemplada de forma autónoma, *bis a bis* el gobierno y la sociedad haitiana. Idealmente la principal articulación entre las tres partes con la ONU debería producirse con la contraparte local (3+1+1), lo que constituye de hecho el único camino para que Haití recupere su plena soberanía.

Al contrario de lo que se considera deseable, las nuevas emergencias que se impusieron después del terremoto, agravadas por el brote de cólera a partir de octubre de 2010, no contribuyeron a estimular la coordinación, a pesar de las iniciativas tomadas por parte de los organismos multilaterales, en especial el Banco Mundial, el PNUD y el BID, para crear fondos comunes para la financiación de proyectos de medio y largo plazo. La movilización al estilo de acciones rápidas y puntuales de gobiernos y agencias se mostró poco eficaz, tanto para las autoridades como para la sociedad haitiana, y se creó una enorme reversión de las expectativas. La gestión internacionalizada del proceso de reconstrucción, sostenida por una administración bicéfala, fue incapaz de dirigir los recursos prometidos por tantos en tan poco tiempo. En gran medida, los fallos del CIHR son un *dejá vu* de aquellos que fueron revelados por la CCI en los años anteriores.

Un punto fallido, compartido por Estados Unidos y por la Unión Europea, se refiere al papel asumido por las ONG en contextos de asistencia humanitaria masiva como se viene dando en Haití. Si bien no cabe generalizar un

juicio crítico a la actuación de estas organizaciones, el método con el que operan, casi siempre de forma dissociada de las autoridades locales, hace más difícil el fortalecimiento de las instituciones locales.

Del lado latinoamericano las respuestas a las carencias haitianas revelan diferencias intrarregionales sumadas a un déficit de instrumentos regionales. Desde el inicio de la MINUSTAH la presencia brasileña osciló entre una actuación coordinada con sus pares sudamericanos y la construcción de un perfil propio en el desempeño de sus responsabilidades en suelo haitiano. Esta doble faz reproducía en realidad una pauta de comportamiento de Brasil, profundizado a partir del gobierno Lula, en la cual se busca combinar política regional con intereses globales. Después del terremoto de enero, el país ascendió nuevos peldaños en cuanto a sus responsabilidades militares y económicas en Haití y sus acciones pasaron a estar más vinculadas a las demandas locales y a las expectativas internacionales que a las articulaciones sudamericanas.

Un análisis que diferencie y particularice el perfil de la actuación de los principales segmentos de la comunidad internacional en Haití puede ser útil para entender mejor un lado de la cuestión, el de la ocupación externa. Pero queda pendiente el otro lado de la moneda, tanto o más importante: el del país ocupado. Las diferencias internas y las posiciones de los partidos, de las organizaciones

sociales y de los sectores intelectuales no son menores frente al desafío de la reconstrucción haitiana y al tipo de vínculo que debe ser mantenido “con los de fuera”. Lamentablemente, la precariedad de las condiciones en las que se realizan las elecciones presidenciales, entre noviembre de 2010 y enero de 2011, hacen difícil la transformación de estas diferencias en un proceso de politización virtuoso que refuerce las posibilidades locales de construir un nuevo futuro menos injusto para la principal víctima de esta realidad: el pueblo haitiano.

Referencias bibliográficas

- AMORIM, Celso: "Haiti e o Futuro", *Folha de São Paulo*, 31.03.2010.
- DOBBINS, James (2004): "A Fresh Start For Haiti? Charting Future US Haitian Relations" *Testimony presented to the Senate Committee on Foreign Relations, Subcommittee on Western Hemisphere, Peace Corps, and Narcotic Affairs*, March 24. En: http://www.rand.org/pubs/testimonies/2005/RAND_CT219.pdf.
- HERBST, Natalia (2010): "Avances y Desafíos de la Cooperación Sur-Sur: el caso haitiano", Tesis de grado no publicada, Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires, Argentina.
- HIRST, Mônica: "As relações Brasil-Estados Unidos e os novos desafios no Haiti", *Folha de São Paulo*, 01. 02.2010.
- HIRST, Mônica (2009): "La intervención sudamericana en Haití" en Hirst, Mônica (comp.), *Crisis de estado e intervención internacional*, Buenos Aires, Edhasa, pp. 29-72.
- KATZ, Jonathan M. y MENDOZA, Martha (2010): "AP Impact: Haiti Still waiting for pledged US Aid", *Associated Press*, September 28. En: http://news.yahoo.com/s/ap/20100928/ap_on_re_la_am_ca/cb_haiti_earthquake.
- OROZCO, Manuel (2006): "Understanding the remittance economy in Haiti" *Paper commissioned by the World Bank*, March 15. En: <http://www.thedialogue.org/PublicationFiles/Understanding%20the%20remittance%20economy%20in%20Haiti.pdf>.
- SCHÜNEMANN, Julia (2009): "What the role for the UE? Finding a niche in the Haitian Peace building process", *FRIDE*, February. En: http://www.initiativeforpeacebuilding.eu/pdf/What_role_for_the_EU_Finding_a_niche_in_the_Haitian_peacebuilding_process.pdf.
- TAFT MORALES, Maurren y RIBANDO, Clare M. (2007): "Haiti: Developments and U.S. Policy Since 1991 and Current Congressional Con-

cerns", *CRS Report for Congress*, En: <http://www.fas.org/sgp/crs/row/RL32294.pdf>.

Notas

- 1 Manuel Orozco, "Understanding the remittance economy in Haiti"; "Haiti: Developments and U.S. Policy Since 1991 and Current Congressional Concerns"; James R. Morrell, "Impact of September 11 on U.S. Haiti Policy"; James Dobbins, "A fresh start for Haiti? Charting future U.S. Haitian relations".
- 2 Se estiman en 200.000 los haitianos sin documentos en Estados Unidos, lo que no representa más que el 6% del total de la comunidad latino-caribeña en condición ilegal en este país.
- 3 Destacan las confecciones de algodón y algunos productos textiles.
- 4 El acuerdo (2006) crea una zona de libre comercio que prevé reducciones arancelarias para el 80% del total de los productos comercializados representando un volumen de transacciones aproximado de 30 millones de dólares.
- 5 En abril de 2004 el secretario de Estado Colin Powell visitó la isla como demostración de apoyo al gobierno interino en Haití. En esa ocasión fueron anunciadas iniciativas de cooperación técnica y programas para la recuperación de empleos. Fueron también comprometidos nueve millones de dólares para apoyar a la OEA en sus actividades pre-electorales y se garantizó en el presupuesto 2004-2005 una donación de 230 millones de dólares para programas de asistencia bilateral.
- 6 Actualmente la USAID realiza un conjunto de programas en las áreas de salud y protección infantil en diferentes partes de Haití.
- 7 Las informaciones al respecto se basan en datos imprecisos según los cuáles entre el 13 y el 17 % de la cocaína que ingresa en los Estados Unidos pasaría por el territorio haitiano.
- 8 "Haiti Trade, Exports and Imports". En: http://www.economywatch.com/world_economy/haiti/export-import.html.
- 9 Entre otros se menciona el fondo Gates-USAID (10 millones de dólares) para incentivar la utilización de redes de teléfonos móviles en sustitución de las agencias bancarias para servicios financieros.
- 10 En la lista de programas destaca el programa "cash-for work" que emplea aproximadamente a 24.000 personas que trabajan diariamente en tareas de reconstrucción para enfrentar los efectos del terremoto y los daños causados por la estación de lluvias y los huracanes.
- 11 Durante los 2-3 meses que siguieron al terremoto de Haití, tuvieron lugar un conjunto de reuniones entre representantes de la comunidad internacional y del gobierno haitiano con el propósito de definir un mega-programa para la reconstrucción de Haití. Los compromisos asumidos en la conferencia de Nueva York (31 de marzo de 2010) previeron la creación de una agencia administrativa (Comisión Interina para la Reconstrucción de Haití, CIRH) con autoridad y capacidad propia, para la distribución transparente de los recursos de la cooperación internacional destinados a este país.
- 12 Se menciona los obstáculos planteados en el Senado para la aprobación de las iniciativas de la Casa Blanca de creación de asistencia a Haití.
- 13 Nueve meses después del terremoto sólo Brasil, Noruega, Australia y Estonia eran los únicos países que habían enviado los recursos comprometidos para 2010. El CIRH había recibido apenas el 9 % del dinero comprometido por los donantes para el periodo crítico, estimado en 18 meses, de la reconstrucción haitiana.
- 14 Además del fondo Bush-Clinton, deben mencionarse las donaciones ofrecidas por empresas como Coca-Cola, Western Union, TOM Shoes y Procter & Gamble entre otras empresas privadas presentes en Haití que realizan trabajos en numerosas áreas respondiendo a sus áreas de *expertise* y a otras especialidades. Para mayor información ver CGI en: http://www.clintonglobalinitiative.org/commitments/cgi_members_haiti_response.asp?Section=Commitments; CBHF en: <http://www.clin-tonbus-haitifund.org/pages/programs/>

- ¹⁵ Resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas S/RES/1944 (2010): 1. *Decide* prorrogar el mandato de la MINUSTAH, que figura en las resoluciones 1542 (2004), 1608 (2005), 1702 (2006), 1743 (2007), 1780 (2007), 1840 (2008), 1892 (2009), 1908 (2010) y 1927 (2010) hasta el 15 de octubre de 2011.
- ¹⁶ A partir de una relativa normalización el Pentágono redujo el contingente presente en Haití de 7.000 a 2.000 efectivos, al mismo tiempo que se buscó mejorar la coordinación entre su personal y los contingentes de la MINUSTAH en actividades de asistencia humanitaria. En las primeras semanas después del terremoto el diálogo entre las fuerzas norteamericanas y el comando de la MINUSTAH reveló tensiones y el bajo nivel de coordinación. En: <http://www.peacebuilding.no/eng/Publications/Noref-Reports2/Brazil-in-Haiti-the-challenges-ahead>.
- ¹⁷ Hay que mencionar que cuando fue constituida la MINUSTAH el gobierno español envió un contingente de 200 militares y 30 policías. A partir de la toma de posesión de José Luis Rodríguez Zapatero fue retirada la presencia militar del país.
- ¹⁸ Este instrumento tiene como finalidad reactivar los objetivos establecidos en el acuerdo de asociación ACP-CE de Cotonou firmado en junio de 2000, y revisados en junio de 2005 en Luxemburgo.
- ¹⁹ Ver "Country Strategy Paper for Haiti (2008-2013)", European Commission. En: http://ec.europa.eu/development/jcenter/repository/scanned_ht_csp10_fr.pdf.
- ²⁰ "Lutte d'influence entre la France, le Canada et les Etats-Unis pour reconstruire Haïti", *Le Monde.fr*, 18 de Febrero de 2010. En: http://www.lemonde.fr/ameriques/article/2010/02/18/lutte-d-influence-entre-la-france-le-canada-et-les-etats-unis-pour-reconstruire-haiti_1308168_3222.html
- ²¹ Chile, que inicialmente tuvo la responsabilidad la representación especial de la ONU en Haití, fue el primer país que se comprometió con una intervención autorizada por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas como forma de compensar ante Washington su actuación contraria al ataque militar a Irak. Por su parte Brasil, negoció directamente con la ONU su presencia y la comandancia de la MINUSTAH. Argentina, el país más experimentado en operaciones de paz, se sumó con reticencia a partir de una evaluación sobre los costes de asumir una postura diferente a la de sus principales vecinos.
- ²² Haití es el principal destino individual de las acciones de Cooperación Sur-Sur de estos países.
- ²³ El 2 x 9 constituye un grupo *ad hoc* que fue creado en 2007 para coordinar las acciones entre los países latinoamericanos presentes en la MINUSTAH y el gobierno haitiano. Está integrado por representantes de los Ministerios de Relaciones Exteriores y Ministerios de Defensa de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Guatemala, Paraguay, Perú y Uruguay.
- ²⁴ El CARICOM expresó fuertes críticas a la intervención internacional de 2003 en Haití considerando que estuviese asociada al golpe de estado contra Aristide.
- ²⁵ La Comisión Mixta República Dominicana-Haití fue reactivada por los presidentes Leonel Fernández y Préval después del terremoto de 2010.
- ²⁶ Se destacan aquí las acciones del Programa Pro-Huerta de Argentina y de la Empresa Brasileña de Pesquisa Agropecuaria (EMBRAPA) de Brasil.
- ²⁷ Se mencionan las organizaciones Viva Río de Brasil que está transfiriendo a los barrios de Bel Air y Cité Soleil de Porto Príncipe su experiencia de reinserción juvenil y reducción de la violencia, o la ONG "Un techo para mi país", originaria de Chile con experiencia en diferentes países latinoamericanos que desde el terremoto en Haití ha construido 826 casas contando con la colaboración de 2.500 voluntarios, y Médicos del Mundo (Argentina) que ha realizado un programa de atención primaria intensificado a partir del brote de cólera en la zona de Leogane.

Cuba: el papel de EEUU, América Latina y la UE

Resumen:

Cincuenta años después del triunfo de la Revolución Cubana y el establecimiento de un régimen marxista-leninista, dos dimensiones fundamentales de este fenómeno histórico son la supervivencia del sistema creado por Fidel Castro y la política de Estados Unidos para eliminarlo. Aunque el vínculo con varios países latinoamericanos y caribeños ha sido sólida, menos conocida es la relación con otros actores internacionales: la Unión Europea (UE) y España. Este trabajo intenta ofrecer una síntesis de esa relación cuadrangular que abarca dos continentes. Además, el tema global ha cobrado nuevas dimensiones tras el anuncio de la enfermedad de Fidel y su eventual renuncia a la mágica magistratura del Estado.

Palabras clave:

Revolución Cubana, Unión Europea, embargo, Posición Común, España, relaciones con América Latina

Abstract:

Fifty years after the triumph of the Cuban Revolution and the establishment of a Marxist-Leninist regime in Cuba, the two fundamental dimensions of this historical phenomenon are the survival of the system created by Fidel Castro and the policy of the United States to terminate it. Less known is the relationship of Cuba with other international actors. Most especially there is a certain vacuum in the literature dedicated to the link between Cuba and Europe and most specifically with some prominent European states, Spain in the lead. And the same time, even less studied, is the

connection with the collective body known as the European Union (EU). In addition to this, the overall topic has incorporated novel dimensions, after the announcement of Fidel's illness and his resigning as head of the state.

Key words:

Cuban Revolution, European Union, US embargo, Common Position, Spain, relations with Latin America

Cuba: el papel de EE.UU., América Latina y la UE

I. Dos actitudes contrastivas

Pocas parcelas de las relaciones triangulares entre Europa (especialmente España), Estados Unidos y Cuba merecen tanto el calificativo de incomprensible como la insistencia con que Washington ha intentado durante medio siglo hacer colapsar el régimen cubano. Europa ha aplicado similar tenacidad en diferenciarse de la estrategia estadounidense, simultáneamente con el mantenimiento del vínculo con Cuba y la persuasión de reforma. Mientras Washington ha adoptado una actitud intransigente ante La Habana, Europa parece más pragmática y práctica ante la tozudez cubana. La UE, con España a la cabeza, ha mantenido las líneas de comunicación abiertas.

La estrategia europea, por otra parte, es comparable a la global de América Latina, aunque la relación cubano-latinoamericana

haya estado dividida en dos corrientes. Una ha mantenido el mismo trato que los europeos, en el sentido de dejar la puerta abierta para tratar con Cuba, una vez que se fueron desvaneciendo poco a poco los signos de enfrentamiento a raíz de la decisión de expulsar al régimen cubano de la Organización de Estados Americanos. Otra, concentrada en los últimos años (con la excepción del apoyo del Chile administrado por Salvador Allende), ha expresado un decidido apoyo al régimen cubano, mediante la confluencia de tácticas bilaterales (la más notoria es la existente con Venezuela bajo Chávez) o experimentos multilaterales como la Alianza Bolivariana o la recientemente anunciada Organización de Estados de América Latina y el Caribe.

Los principales gobiernos europeos y las instituciones de la Unión Europea (UE) han evaluado como errónea la política de Estados

Unidos hacia La Habana, sobre todo en cuanto al embargo, y muy especialmente en referencia al alcance extraterritorial de su legislación. La oposición unánimemente compartida, incluso por los gobiernos críticos, como se demuestra por las votaciones sistemáticas en el marco de las Naciones Unidas. No obstante, también se percibe una minoría (sobre todo en los nuevos miembros de la UE, y periódicamente en algunos de los socios más veteranos bajo gobiernos conservadores) alineada con las tesis de Washington. La estrategia positiva aplicada por la mayoría de gobiernos y la UE, sobre todo desde el final de la Guerra Fría, y especialmente la ejercida por una minoría crítica y obstaculizadora, han sido correspondidas por un alto grado de frustración, cuando no de irritación. La tenaz resistencia cubana ha frenado la presión ejercida por la persuasión, la sucesiva presentación de ofertas, la imposición de medidas especiales, y también el simple “compromiso constructivo” político y económico con el régimen cubano.

Esta actitud contrasta frontalmente con la consistente política de Washington. Las sucesivas administraciones de Estados Unidos, y más acusadamente bajo presidentes republicanos, han apostado por provocar el colapso del sistema castrista, casi desde el triunfo de la Revolución en 1959. La percepción europea todavía podía compartir con la norteamericana la defensa de los principios de la democracia liberal cimentada en el Estado de derecho de

corte occidental (pluripartidismo, alternancia en el poder mediante elecciones periódicas, libertad de expresión y movimiento de personas). Pero la estupefacción de los observadores y gobiernos prestaba también mucha atención a la naturaleza obviamente contraproducente de las medidas impuestas por Washington. Desde 1960 a 1998, y sobre todo en plena década de los noventa, la política estadounidense no conseguía más que reforzar la resistencia del régimen cubano.

Tras la desintegración de la Unión Soviética, no solamente no se produjo el colapso del sistema económico cubano, y mucho menos el político, sino que la primordial estrategia durante el llamado “periodo especial” dio un vuelco espectacular al proceder a ejecutar una apertura económica suficiente para atraer la inversión exterior. Esta fue acreditada erróneamente por Estados Unidos como la explicación única de la supervivencia del sistema. De ahí que los gobiernos de Washington, presionados por los intereses del núcleo duro del exilio, procedieran a la imposición de una serie de medidas y piezas legislativas encaradas a desincentivar y castigar la actividad económica exterior en Cuba, con especial atención a la europea.

Fue entonces cuando los diversos gobiernos europeos y la incipiente política exterior común de la UE decidieron encarar las nuevas circunstancias en un doble carril. Por un lado, se enfrentaron directamente a las medidas de

Estados Unidos que afectaban a sus intereses, reforzando las líneas básicas de oposición al embargo en todos los foros disponibles y mediante los mecanismos bilaterales propios. Por otro, decidieron también aclarar las condiciones de su implicación con el gobierno cubano. Se trataba de estar en contacto con la incipiente sociedad civil cubana y reiterar los requerimientos para la mejora de la relación oficial al nivel de la ya disfrutada por todos los países del entorno natural de Cuba, en el resto de América Latina y sobre todo en el Caribe.

En este contexto, dentro del amplio abanico de percepciones y actuaciones nacionales de los diversos actores europeos, se comprobó que no era fácil la construcción de un difícil, precario y mínimo consenso. Este implícito acuerdo debe desarrollarse en un multifacético terreno donde se mezcla la soberanía compartida de la UE, regentada por la Comisión, y las parcelas políticas y de orden interno (pilares II y III) que los Estados todavía se reservan y que solamente negocian en el seno del Consejo, sujetas a decisiones tomadas bajo la amenaza de veto. Ese frágil consenso se reflejaría en las diversas resoluciones, declaraciones, y sobre todo en una Posición Común específica sobre Cuba¹. Pero, al mismo tiempo, el panorama imperante también reveló de forma todavía más obvia el impresionante acuerdo básico, apenas sin fisuras, con respecto a las medidas de Estados Unidos que afectaban directamente los intereses europeos

y coartaban la actuación de los legítimos e históricos derechos de cada uno de los actores nacionales y estrategias colectivas amparadas por la cada vez más honda y amplia soberanía común en el seno de la UE.

II. Estados Unidos y Cuba

Al asentarse la Revolución, y sobre todo cuando se endureció y se proveyó del caparazón marxista-leninista, la precaria relación asimétrica entre los dos países, tan cercanos, se transformó en la más tempestuosa confrontación nunca vista en la historia de las relaciones interamericanas. Sus dimensiones incluso ahora sorprenden en Europa, donde no se entiende cómo Washington ha hecho las paces con antiguos enemigos como Vietnam y se resiste a acomodarse con Cuba. La supervivencia de esta tensa relación es causada, en primer lugar, en lo que se considera como lamentable política de Washington en tratar inicialmente con el “problema” cubano, luego dejarse dominar por la inercia de la Guerra Fría, y terminar atrapado en una impresionante explotación hecha por Castro de los errores norteamericanos.

La política de Washington ante Cuba facilitó tremendamente la construcción de un enemigo sobre el que cimentar un neo-nacionalismo cubano, necesitado de una fuerza cohesionante que no le legó la independen-

cia. Castro trocó lo que había sido curiosamente la argamasa de la construcción de la sociedad cubana en la primera parte del siglo XX. Cuba se había convertido, al rebasarse el primer tercio del siglo, en un ente “nacional” cuando, simultáneamente al integrar miles de inmigrantes españoles, incorporó numerosos aspectos del vivir estadounidense (Pérez, 1999). Después del triunfo de la Revolución, Castro explotó el acoso de Washington para presentar a Estados Unidos, sobre todo a su política exterior, como un ingrediente ajeno que debía ser extirpado por todos los medios.

La clave actual reside en si un nuevo sistema político, que podría asentarse tarde o temprano, sería capaz de desprenderse de esa animadversión estratégica y basarse positivamente en la buena disposición del pueblo cubano hacia la cultura estadounidense y su modo de vida, en un ejercicio supremo de distinguir entre el país “oficial” (que fue el enemigo) y el “real”, según la terminología orteguiana.

Ninguna otra actuación de Estados Unidos ha proporcionado mayores argumentos para cohesionar la actitud europea que la “codificación” del embargo norteamericano². De forma significativa, esta política ha sido considerada por el resto del mundo como emblemática de la relación entre Washington y La Habana. Durante el primer lustro de los años noventa, los intereses económicos europeos y latinoamericanos habían observado con preocupa-

ción y precaución, y luego con explícita irritación, los movimientos de Estados Unidos con respecto a las inversiones extranjeras y la ampliación de las actividades comerciales cubanas tras el final de la Guerra Fría.

El 12 de marzo de 1996, el presidente Bill Clinton firmó una controvertida legislación conocida oficialmente con el enrevesado título de “Cuban Liberty and Democratic Solidarity (LIBERTAD) Act of 1996 (22 U.S.C 6021 *et Seq.*), apelada universalmente como la “ley Helms-Burton” (en reconocimiento de la labor del senador de Carolina del Norte, Jesse Helms, y del congresista de Indiana, Dan Burton, en sus respectivas cámaras). De incierta aprobación en los meses anteriores, el derribo de las avionetas de “Hermanos al Rescate” el 24 de febrero anterior precipitó los acontecimientos (Roy, 2000: cap. 1 y 2). Significativamente, se echaba así al traste el incipiente acuerdo entre Washington y la UE para presentar un frente común ante Cuba en el terreno de los derechos humanos y la democratización (Nuccio, 1999).

En apariencia, pudiera considerarse simplemente como una pieza legislativa más que impone sanciones comerciales para ejercer una presión política y un daño económico, tanto sobre regímenes incómodos como ante colaboradores desaprensivos. Es también una continuación de la llamada “Ley Torricelli” de 1992 (bautizada así por su proponente el senador Robert Torricelli), que tiene como objetivo prohi-

bir los tratos comerciales de las subsidiarias estadounidenses con Cuba. La ley Helms-Burton venía a codificar el embargo estadounidense a Cuba que hasta entonces estaba regulado por decisiones básicamente de responsabilidad presidencial (Roy, 2000: cap. 1 y 2).

Una simple lectura detectaba correctamente que el documento era en realidad un conglomerado de varios proyectos, que responden a diversos intereses y metas, y que solamente una confluencia de factores hizo posible su ensamblaje. Básicamente, estos aspectos se reflejan en la propia subdivisión de la ley. Mientras su título I es meramente una exposición de principios, el II puede ser prescindible para las preocupaciones europeas, ya que está dirigido principalmente no sólo hacia el actual régimen cubano, sino sobre todo a un gobierno en transición. En contraste, el III y el IV están pensados exclusivamente para los intereses exteriores que han persistido no solamente en sus tratos comerciales, sino que en las dos últimas décadas (sobre todo desde el final de la Guerra Fría) han invertido en las propiedades previamente expropiadas por el régimen cubano.

Mediante el título II (proyectado originalmente como una ley aparte, bajo la inspiración del congresista de New Jersey, Bob Menéndez), el gobierno estadounidense impone una serie de condiciones a cualquier gobierno cubano en transición, se supone una vez que se confirme la desaparición de Fidel Castro

(la situación actual no reúne las condiciones), para que el embargo sea suspendido (Roy, 2000: 40-50). Además de exigir la implantación de un Estado de derecho pleno y una economía de mercado, prohíbe el nombramiento de cualquier alto funcionario que haya servido bajo Castro, y explícitamente pone veto a su hermano Raúl como sucesor. Este detalle se dramatizó ostensiblemente tras la temporal cesión de poder en agosto de 2006, debido a la enfermedad de Fidel.

Más concretamente, la ley exige la devolución (o la intención de hacerlo por medio de acciones explícitas) de todas las propiedades confiscadas tanto a los intereses norteamericanos como a sus originales dueños cubanos. Por lo tanto, ya señala indirectamente hacia los intereses europeos implicados en las empresas mixtas que operan en terrenos o inmuebles anteriormente bajo propiedad de ciudadanos norteamericanos. Nótese que mientras los gobiernos europeos y latinoamericanos comparten los anhelos fundamentales de las exigencias norteamericanas en lo que respecta a la protección del Estado de derecho y la defensa de los derechos humanos, estos requisitos no están sujetos a la terminación del régimen, sino simplemente se presentan como precondiciones para gozar de un acuerdo de cooperación pleno (Roy, 2000: cap. 5).

Ante el título III, los europeos ya se sintieron más aludidos directamente y los latinoamericanos se mantuvieron alerta (especialmente

México, que tenía notables inversiones en Cuba). Es esencialmente monográfico, ya que no solo amenaza con permitir que los ciudadanos y compañías víctimas de la expropiaciones de los años sesenta entablen demandas judiciales; también incentiva insólitamente a que antiguos ciudadanos cubanos puedan plantear procedimientos judiciales en tribunales norteamericanos por las expropiaciones ejecutadas cuando no eran todavía ciudadanos de Estados Unidos. Esta es una alternativa que viola la práctica del derecho internacional y que provocó un alud de comentarios legales tanto en Estados Unidos como en el resto del mundo (Roy, 2000: cap. 3).

Por otro lado, el título IV amenaza a los funcionarios de compañías extranjeras que “trafican” en propiedades ilegalmente expropiadas con la denegación de visados para visitar Estados Unidos. Ante las protestas generalizadas, por un acuerdo de 1997, ratificado en 1998, la UE y Estados Unidos resolvieron, respectivamente, abstenerse de invertir a partir de entonces en propiedades confiscadas ilegalmente en el futuro y consecuentemente congelar los posibles procedimientos judiciales. Mientras tanto, por una cláusula de escape introducida en la ley, los presidentes (Clinton y Bush) han estado suspendiendo sistemáticamente el título III cada semestre (Roy, 2000: 56-57). El título IV sigue vigente como una cimitarra sobre las cabezas de los inversores extranjeros, con un balance de

aplicación limitada a unos intereses canadienses y mexicanos, y los más que posibles pagos encubiertos efectuados por algunas compañías para evitar mayores problemas, además de los consabidos gastos legales. Existe evidencia de aplicación (o la amenaza de hacerlo), concreta y selectiva, de ciertos aspectos del título IV, y de sanciones impuestas a compañías europeas, o empresas mixtas de capital europeo y estadounidense, por actividades en Cuba con reverberaciones en territorio de Estados Unidos.

El balance global de la ley, sin embargo, se puede considerar como un claro beneficio político para el régimen castrista. Ha disfrutado del mantenimiento del embargo como una excusa para las dificultades económicas y como una justificación para el recrudescimiento de las medidas represivas. En las propias palabras de representantes de la jerarquía cubana consultados en años recientes, si el embargo benefició políticamente a Castro, la ley Helms-Burton fue un “regalo” (Roy, 2000: 170-173). Aunque perjudicados por la incertidumbre, a los gobiernos europeos y latinoamericanos les proporcionó también una oportunidad más de enfrentarse públicamente a Estados Unidos en una temática asumible a bajo costo, ya que se interpreta que Cuba tiene una baja prioridad en los intereses de seguridad para Washington, desde el final de la Guerra Fría, y sobre todo a la vista de las urgencias derivadas del 11 de Septiembre.

En suma, el embargo y las leyes adicionales restrictivas que lo codifican significan un sonoro fracaso de la política estadounidense, no solamente hacia Cuba (no han conseguido el objetivo central, el colapso del régimen), sino que han generado la protesta y la oposición de numerosos aliados tradicionales. Los intereses europeos y latinoamericanos, al igual que los canadienses, juzgan la evolución del embargo como unilateral, ideológicamente impelido, y carente de argumentos eficaces para resolver bilateralmente el desacuerdo inicial. En el curso de las tres largas décadas de alianza entre Cuba y la Unión Soviética, se observó que el cierto pragmatismo que Washington ejecutaba con países estrechamente relacionados con Moscú no se aplicaba a La Habana, para aparentemente evitar el derrame del experimento marxista en el territorio americano.

Más tarde, una vez desaparecida la Unión Soviética, el embargo comenzó a tener poco sentido. Una mayor relación comercial y un amplio intercambio social contribuirían a la evolución del sistema en la senda del ejemplo de los países del Este de Europa. Además, Estados Unidos ya había reanudado las relaciones plenas con China y se aprestaba a entablar vínculos normales con antiguos enemigos (como Vietnam), además de proporcionar ayuda y protección a regímenes (sobre todo en Oriente Medio, para no hablar de las dictaduras latinoamericanas toleradas o incluso promovidas durante buena parte de la Guerra

Fría) que carecían de las más elementales características de la democracia liberal que se pretendía abogar para Cuba.

El mantenimiento del embargo, cuando se hacía evidente su fracaso, se debía entonces a una tozudez por razones intrahistóricas y a la presión de la comunidad exiliada. El liderazgo estadounidense seguía sin encajar la afrenta moral que representó la implantación de un régimen marxista delante de Cayo Hueso. El exilio cubano convirtió el final del régimen cubano en objetivo único, sujeto a cualquier táctica, a cualquier precio, aunque fuera el mantenimiento de una política que una mayoría de la comunidad consideraba que había fallado.

El daño más considerable infligido a toda la causa del exilio cubano, y probablemente al propio proceso de la democratización progresiva de Cuba, ha sido el causado por la intrínseca contradicción que representan los argumentos aparentemente centrales y visionarios en la primera parte de la ley, en comparación con los objetivos cortoplacistas insertos en los títulos III y IV. Por un lado, la ley se introdujo en un terreno conflictivo de una ilegalidad flagrante al permitir que los actuales ciudadanos de Estados Unidos pudieran demandar a compañías extranjeras en tribunales estadounidenses por expropiaciones ejecutadas cuando eran ciudadanos cubanos. Aparte de la extraterritorialidad de la ley, el detalle central solamente se explica por el hecho de que unos concretos

intereses (Roy, 2000: 52-56) estuvieron detrás del cabildeo para conseguir lo que no tenía posibilidades de éxito, como lo prueba que el título III precisamente esté suspendido semestralmente mediante la aplicación de la cláusula presidencial, incluida precisamente para neutralizar una legislación lamentable. Entonces, ¿por qué se aprobó?

La respuesta es insólita y poco tiene que ver con la consecución de un régimen democrático en Cuba. Por el contrario, esta parte de la ley está diseñada para ejercer presión sobre algunas compañías que invirtieron en Cuba para que ofrecieran compensaciones a fin de evitar las demandas o la aplicación del título IV. De otra manera, no se entiende cómo simultáneamente se critique una política que se califica de “apartheid” y de salarios controlados por el régimen en los hoteles regentados por intereses extranjeros, pero se exija una compensación destinada a los anteriores propietarios, como una especie de “peaje” para continuar el sistema, aparentemente, política y socialmente discriminatorio, y laboralmente explotador. La selectiva aplicación del título IV no revela tampoco a cabalidad la complicada y costosa trama de asesoría legal para compañías con inversiones tanto en Estados Unidos como en Cuba, con el fin de evitar la denegación de visados o permisos de trabajo. El caso de la STET italiana puede ser solamente la punta del iceberg de otros pagos encubiertos (Roy, 2000: 112-114), pero que en ningún caso

justificarían el notable daño que todo el conglomerado de Helms-Burton ha producido a los intereses legítimos del exilio cubano. Esta ambivalencia sorprendió en el primer lustro de los noventa cuando se vislumbraba un posible acuerdo entre Europa y Estados Unidos para presentar un frente común ante el gobierno cubano (Nuccio, 1999).

En lugar de priorizar el tema de la defensa de los derechos humanos y la modesta apertura del sistema político, con el incentivo de un trato más favorable por parte de los intereses europeos y también de los norteamericanos (tan necesitados del respaldo de la UE), la inserción del espinoso y controvertido argumento de las inversiones y las expropiaciones enfrió la buena disposición europea. El gobierno cubano se encargó, por su parte, de torpedear por todos los medios a su alcance esa coalición en precaria formación. No solamente rechazó los ofrecimientos de la Comisión Europea en los primeros meses de 1996, sino que a renglón seguido detonó la grave crisis de las avionetas de “Hermanos al Rescate”.

El ensamblaje de las dos columnas de la ley (los títulos I y II, y el tándem formado por el III y el IV) ya habían encendido las alarmas de los gobiernos europeos y la UE, presionados por los intereses de los inversionistas, los medios de comunicación, y el activismo de los partidos políticos tradicionalmente en busca de temas idóneos con los que enfrentarse a Estados Unidos. Tempranamente se detectó de

esta manera un terreno fértil para que los europeos coagularan un frente opositor ante Washington en una temática que cumplía a la percepción las condiciones básicas: tener un coste asumible, no afectar a un núcleo de la seguridad nacional norteamericana (Cuba había dejado de ser una amenaza estratégica dentro de la red soviética), y no tocar la fibra sensible de alguno de los Estados miembros (ni siquiera en el caso de la “relación especial” del Reino Unido).

III. El “compromiso constructivo”

El panorama general de las relaciones entre Europa y Cuba, en el contexto del diferendo entre Estados Unidos y el régimen surgido tras el triunfo de la Revolución, ofrece un rico friso de incidentes, vaivenes, confrontaciones, protestas, treguas, intentos de acuerdos y diversos *modus vivendi*. Algunos de los Estados de la UE han adquirido un protagonismo destacado en esta relación, tanto en su tarea para buscar soluciones (España, primordialmente), no siempre del agrado de todos, como por su iniciativa en crear obstáculos precisamente a esa iniciativa (la República Checa, especialmente). En realidad, tal variedad esconde también una coherencia y perfil común, que en sus líneas fundamentales han permanecido casi inalterables y tienen no pocos puntos de contacto con la experiencia estadounidense³.

Por ejemplo, como se ha aludido anteriormente, Estados Unidos y Europa coinciden en la mitad de la década de los noventa en proceder a lo que se ha llamado la “codificación” de una política llevada a cabo anteriormente mediante decisiones *ad hoc*. En el caso de Washington, éstas se tomaban por voluntad esencialmente presidencial, y en el caso europeo y de los países latinoamericanos eran exclusivamente puestas en práctica por cada uno de los países, según fuera la inclinación de su respectivo gobierno y la actitud correspondiente ante el cubano. Estados Unidos ejecutó su parte de esta operación dual mediante la aprobación de la ley Helms-Burton, mientras la UE lo hizo por la Posición Común. Ambos actores también compartirían una cierta normalización de su relación en la década que se extiende desde la apertura progresiva y plena de la relación de Cuba con América Latina en 1975 y el establecimiento de secciones de intereses (“embajadas”) en Washington y La Habana, hasta la apertura de relaciones directas entre Cuba y la Comisión Europea en 1988. Ese año precisamente la Comunidad Europea (predecesora de la UE) ponía en marcha su ambicioso plan de acción que iniciaría con el Acta Única y que culminaría con una serie de tratados aprobados en los años noventa, entre ellos Maastricht, que crearía la UE, y adoptaría el euro como moneda común.

Por un lado, se dejaba de lado el peligroso enfrentamiento del periodo álgido de la

Guerra Fría en la que Cuba jugó un papel preponderante como peón autónomo de la URSS. Pero, por otro lado, los parámetros básicos de enfrentamiento (por parte de Estados Unidos) y de prudente relación (por parte de la UE) se mantenían en su esencia incólumes. En ambos casos, naturalmente, el obstáculo primordial era la aparentemente inamovible naturaleza del régimen cubano que no cruzaba las fronteras básicas hacia una economía de mercado y un sistema democrático. De ahí que, mientras la relación con Estados Unidos se mantenía bloqueada, el progreso en el caso europeo era la combinación de la libertad de acción de cada uno de los Estados miembros y la cautela de las instituciones comunes de la UE. Mientras Washington se mantenía firme en no permitir concesión alguna a Cuba, más allá de la cooperación en terrenos concretos, como emigración y seguridad, la UE permanecía con las puertas abiertas para lograr un acuerdo de cooperación como el disfrutado por el resto de América Latina y el Caribe, pero condicionado a los mismos parámetros.

Si el diálogo con Estados Unidos se mantenía en los límites establecidos, y la vigencia del embargo proporcionaba una excusa al régimen cubano para su intransigencia política y le permitía justificar sus carencias, la relación con Europa siempre llegaba a un terreno en que las condiciones ofrecidas eran interpretadas como injerencia en los asuntos internos cubanos, y la transferencia de la acusación de

imperialismo de Washington a Bruselas. De ahí que nada extraña que el gobierno cubano alegara que en 1996 se impusieron dos “posiciones comunes” a Cuba, la ley Helms-Burton y la propia sucinta “legislación” de la UE. Esta, en la exagerada percepción radical cubana, era en realidad la “ley Helms-Burton” europea. En cualquier caso, ambas posiciones se podían aducir para ofrecer diagnósticos aparentemente opuestos. Por un lado, ambas perjudicarían en lo económico a Cuba y también la ayudarían con el acoso (el caso de Estados Unidos) y el soporte del comercio y de inversiones (el caso europeo).

Cualquiera que sea la justeza de este diagnóstico que paraleliza la agenda de Estados Unidos con la de la UE, lo cierto es que en ambos casos el gobierno cubano reaccionó en forma similar y aplicó semejantes mecanismos de confrontación, protesta y manipulación de cara a su propio pueblo, jugando con la notable ventaja del monopolio de los medios de comunicación. Naturalmente, recuérdese que las diferencias fundamentales entre ambas estrategias y legislaciones es que mientras la de Washington se centra en un embargo unilateral (llamado “bloqueo” por el régimen cubano y algunos medios de comunicación en América Latina) raramente esa conducta es ejecutada por las estructuras gubernamentales europeas. Persigue un objetivo único (el final del régimen) y prioriza el aislamiento. La europea simplemente condiciona la amplia-

ción de la ayuda al desarrollo y la cooperación política al cumplimiento de unos parámetros, insistiendo en primar la comunicación en lo que se llama “compromiso constructivo”.

De ahí que los aparentes vaivenes y altibajos en cada una de las estrategias sean simplemente ajustes temporales a las respectivas columnas vertebrales. En lo que respecta a la serie de decisiones fundamentales de la UE hacia Cuba desde la aprobación de la Posición Común, se destaca la evolución en una especie de movimiento de “montaña rusa”.

En primer lugar, a la vista de la dificultad para obtener el contexto positivo para la construcción de un acuerdo para Cuba similar al disfrutado por la totalidad de los países latinoamericanos, la UE centró su estrategia en insertar al país caribeño en el grupo de los países de África, Caribe y Pacífico (ACP). Este movimiento táctico se debió al interés de la Comisión (bajo la influencia del comisario belga Louis Michel) por anclar el tema de Cuba en el terreno de la cooperación al desarrollo y evitar así que se deslizara hacia el más intergubernamental y politizado dominio del Consejo, en la jurisdicción de Javier Solana. Para ello, la UE primero consiguió que los países ACP entusiastamente aceptaran modificar sus propios estatutos para que Cuba no tuviera que adherirse automáticamente al Acuerdo de Cotonou, hasta completar el procedimiento. Pero el gobierno cubano, en 2000, al sospechar que en el momento culminante algunos

Estados miembros vetarían su membresía, optó por retirarse, pero decidió permanecer en la organización. En el fondo, la oferta de la UE representaba “demasiado fastidio para tan poca plata”, en palabras textuales confesadas por el propio Castro a unos colegas caribeños (Roy, 2003b: 8).

En 2003, como resultado de los graves acontecimientos que desembocaron en el arresto de 75 disidentes y en la ejecución sumaria de tres secuestradores de un ferry en el puerto de La Habana, en medio de un clima tenso de generalizadas protestas, incluso de antiguos simpatizantes por la Revolución Cubana, la UE impuso una serie de medidas temporales, de corte diplomático y protocolario, como refuerzo de la condicionalidad de la Posición Común⁴. Por su parte, Estados Unidos acrecentó sus muestras de irritación y la administración del presidente George W. Bush apretó todavía más las clavijas a las oportunidades de viaje para los cubanoamericanos y el envío de fondos destinados a ayudar a sus familiares.

Básicamente, las medidas europeas consistían en una disminución de las visitas de alto nivel a Cuba, la reducción de la participación oficial en muestras culturales, la invitación de los representantes de la disidencia a las celebraciones nacionales en las sedes diplomáticas, y proceder a la evaluación periódica del cumplimiento de las condiciones de la Posición Común. Al mismo tiempo, reiterando

una exigencia incluida en las periódicas declaraciones, la UE insistía en su demanda para la liberación de todos los presos políticos. Aprovechando el discurso del 50 aniversario del ataque al Cuartel de Moncada en Santiago de Cuba el 26 de julio de 1953, Castro rechazó frontalmente con un lenguaje durísimo cualquier género de ayuda, tanto de la UE como de los Estados miembros, y la consecuente imposición de un boicot al acceso de las representaciones diplomáticas europeas, lo que casi equivalía a la ruptura colectiva, por la incomunicación resultante. La Habana equiparaba el enfrentamiento ante Bruselas a su oposición frente a Estados Unidos. Ahora David luchaba contra dos Goliat⁵.

Sin embargo, a fines de 2004, la UE (liderada por España, con nuevo gobierno en marzo de 2004), evaluó negativamente el impacto de estas medidas que habían resultado contraproducentes para los intereses europeos y no habían conseguido mejorar las condiciones de la disidencia. Este movimiento de explícita iniciativa española no fue bien recibido por ciertos gobiernos europeos (especialmente los que priorizan la temática de derechos humanos) que consideraron que no fueron consultados suficientemente. Algunos (sobre todo los gobiernos checo y polaco) se sintieron aislados y al final se plegaron al consenso, no sin expresar a regañadientes su oposición. Consecuentemente, el Consejo a principios de 2005, resolvió rescindir dichas

medidas y regresar a la actitud anterior, reafirmando la política del “compromiso constructivo”⁶. Aunque no lo dijera claramente, la administración de Bush expresó un sentimiento de espera, al tiempo que mantenía las medidas restrictivas.

Pero, a pesar de este considerable esfuerzo europeo, la falta de progreso sustantivo a detectarse en la actitud cubana generó una considerable resignación en los círculos europeos. Además, las expectativas ante la liberación de un puñado de disidentes antes del levantamiento de las medidas no se vieron confirmadas con posterioridad con otras señales de apertura cubana, con el consiguiente pase de factura a la posición española. Por su parte, el agotamiento de la capacidad del gobierno cubano para obtener mayores concesiones de Bruselas desembocó en contribuir a un escenario dominado por lo que se calificó en los pasillos de las instituciones europeas como “irrelevancia mutua” (Roy, 2006: 1). Ambas partes habían llegado a la conclusión de que no conseguirían influir en la otra y por lo tanto era mejor mantener el *statu quo*. Sin que se admitiera explícitamente, ambos actores se aprestaban a seguir la inercia de los acontecimientos, ya que solamente un cambio radical en la cúspide cubana haría posible la modificación de los lineamientos básicos de la política de La Habana. También sin aceptarla públicamente, ésa era la actitud general en Washington.

Durante el primer semestre de 2006 se respiraba ya un aire de expectación por la evolución de la situación política en Cuba. El entramado latinoamericano se animaba por las sucesivas elecciones que tenían lugar en una decena de países. Venezuela competía por el protagonismo al abandonar la Comunidad Andina e ingresar en MERCOSUR, pujando por un puesto no permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Al mismo tiempo, apuntalaba económicamente al régimen cubano a través del suministro de petróleo a precios de subsidio y como intercambio de los servicios sociales y de sanidad proporcionados por Cuba. La Habana había redescubierto América Latina y parecía permitirse el lujo de prescindir de los favores europeos. No en vano, Castro exclamó ante las protestas y las negativas europeas con una clásica expresión popular: “me importa un bledo” (Roy, 2006a: 34-36). En ese ambiente sobrevino la crisis de la enfermedad. Venezuela acogió con brazos abiertos la incorporación de Cuba al ALBA y acrecentó el acuerdo de “intercambio” de petróleo por personal sanitario.

El resultado inmediato fue que trastocó el consenso general del que disfrutaba el régimen castrista. Cuba no era ya una amenaza estratégica, todavía no constituía un competidor imponente en el entramado económico, y colaboraba con Estados Unidos en terrenos sensibles como la emigración y el control del narcotráfico. Era, comparativamente, el mejor

de los mundos que por lo menos no distraía las energías de Washington de la prioridad en los escenarios de Oriente Medio. El entorno caribeño ampliado (desde Cancún a Barbados, desde Miami hasta Cartagena de Indias) mal disimulaba su satisfacción ante el *impasse*, pues de esa manera Cuba se mantenía como un débil competidor en el turismo y las inversiones.

Las medidas de ajuste de las condiciones del embargo decretadas por la administración del presidente Bush se veían, una vez más, como parte de las campañas electorales, con la atención fijada en Florida. Solamente afectaban a un sector concreto de la población cubana que veía con frustración cómo se reducían las remesas procedentes de Miami, al tiempo que se castigaba a un colectivo del exilio necesitado o deseoso de visitar a sus familiares en Cuba. El beneficiario neto era el propio régimen cubano que podía reclamar ser víctima de un nuevo ciclo de acoso. En el fondo, todo el enfrentamiento novedoso quedaba reducido al terreno verbal y meramente testimonial mediante concretas medidas restrictivas. La réplica era el perfil del enfrentamiento básicamente también verbal que había presidido la disputa entre la UE y Cuba, a causa de lo que se conoció como la “guerra del canapé”, pero que tenía su importancia emblemática, tanto para los representantes de la disidencia como para los gobiernos europeos que favorecían esa estrategia.

En resumen, el obvio actor irremplazable en esta necesaria operación de “implicación constructiva” hacia la transición cubana es la UE como entidad colectiva y sus más destacados miembros, por virtud de sus correspondientes “relaciones especiales” con Cuba. Conviene tener en cuenta que la carencia de un consenso claro no se reduce a la presencia de un solo país con papel protagónico (España, que desea moverse en una determinada dirección por razones de sus vínculos históricos y las preocupaciones políticas y económicas) y el resto que no parecen tener un especial interés por Cuba, pero que individualmente se destacan en ciertos terrenos especiales.

En realidad, ha existido (con pequeños ajustes dependiendo del cambio de gobierno en algunos países) un abanico más amplio de actitudes, que no se reduce a los que presionan insistentemente por el respeto a los derechos humanos (los países nórdicos y Países Bajos) y los “duros” (la Europa del este, liderada por la República Checa y Polonia). Incluye, naturalmente también a los que han estado tradicionalmente inclinados a mantener la comunicación estrecha (España, Bélgica, Francia, Italia y Portugal, que han estado priorizando el contacto directo con gobierno y sociedad) y los proclives a conceder prelación en la relación con Estados Unidos, y así evitar hacerla peligrar por una excesiva implicación controvertida en Cuba. Aunque el protagonismo crítico checo, unido al polaco, puede

considerarse como un contrapeso a la posición española, no se considera que al final de las discusiones tenga un impacto perceptible en el consenso general.

IV. España y Cuba: una relación especial

Confirmando el tópico usado en los múltiples comentarios sobre la crisis cubana provocada por la enfermedad de Castro y su retirada del poder, desde una óptica española la percepción es que nada será igual tras la eventual desaparición del líder, con la excepción precisamente de la relación entre Cuba y España. La esencia de este vínculo no sufriría notables reajustes después, no solamente del cambio personal de liderazgo, sino incluso de un hipotético trueque de régimen.

La relación hispano-cubana ha mostrado una solidez impresionante durante más de un largo siglo, a pesar de los desacuerdos específicos y concretos entre sus líderes. Está destinada a pasar a los anales de la historia como un caso emblemático de la característica que se cree reservada entre Gran Bretaña y Estados Unidos: una “relación especial”. Precisamente, los incidentes iniciados o instigados por algunos de los dirigentes de España y Cuba no solamente no provocaron la ruptura, sino que paradójicamente consolidaron la íntima relación. La clave de este diagnóstico es que detrás

de la relación diplomática siempre estuvo una íntima comunicación social⁷.

Por mucho que se repitieran los roces desde el triunfo de la Revolución el 1 de enero de 1959, lo cierto es que las bases de la relación hispano-cubana seguían incólumes (Roy, 1999a). Esto se debe significativamente a que en su origen ambos Estados se sintieron víctimas de la misma intervención de Estados Unidos. La injerencia de Washington en lo que era una querrela de familia que estaba en vías de resolverse a favor de los mambises, creó un vínculo político de resentimiento compartido. Los sectores cubanos que en la década de los treinta quisieron acelerar los cambios de un sistema se sentían curiosamente impelidos por el mismo resquemor antinorteamericano que los militares derrotados en el 98.

Pero la España “real” hizo caso omiso de la derrota y emigró en masa a Cuba (con el propio padre de Castro incluido), mezclándose todavía más con el sustrato español de la colonia y los más de 200.000 soldados españoles (que no incluían al mismo padre de Castro, quien fue repatriado) que se difuminaron en la manigua durante las guerras que llevaron al desastre⁸. El trauma del 98 quedó permanentemente reflejado en una expresión de la sabiduría popular: “Más se perdió en Cuba”, se reclama como explicación de un percance personal. De ahí que la España “oficial” reconociera a la Cuba “oficial” a pesar de los cambios de gobierno en ambos países

(Roy, 1999: cap. II). Final de la regencia de María Cristina, monarquía de Alfonso XIII, dictadura de Primo de Rivera, Segunda República, Guerra Civil y franquismo no pudieron, ni quisieron, romper el vínculo con los sucesivos gobiernos y regímenes, desde la ocupación norteamericana hasta el actual capítulo del régimen revolucionario.

El tratamiento encomiástico con el que Castro se refirió en varias ocasiones a Franco contrasta con la frialdad demostrada al propio Felipe González y la inquina propinada a Aznar (Ramonet, 2006). Fidel interpretó que el *caudillo* español mantuvo el ligamen por un gesto de dignidad ante Washington. En realidad, Franco lo hizo para construirse una pátina de liberalismo en el contexto latinoamericano, y así evitar el efecto dominó de la ruptura diplomática de México, un modelo temido por el franquismo⁹.

De ahí que cuando el embajador Lojendio llamara a Castro mentiroso, televisivamente, en vivo y en directo, al regresar expulsado a Madrid, Franco lo destinara durante un año a los pasillos: “Con Cuba, cualquier cosa, excepto romper”. Fueron precisamente esos años, entre 1960 y 1974, con las relaciones diplomáticas mantenidas a nivel de encargado de negocios, cuando se demostró más palpablemente la solidez de la relación, incluso cuando ya la emigración española a Cuba había cesado tajantemente y se procedía al retorno tenaz de numerosos emigrantes.

El segundo *test* de la resistencia del vínculo se patentizó durante el siguiente lustro y medio en que coincidieron la renacida democracia española y la segunda mitad de la alianza cubano-soviética. Se temió por la desaparición de la huella cultural e histórica española, bajo un sistema educativo siguiendo el modelo de la Europa Oriental.

La tenacidad con que los sucesivos gobiernos españoles desde 1976 han reforzado el vínculo con la Cuba “oficial”, para paliar la desaparición de la España “real” emigratoria, han hecho el milagro, que ni siquiera peligró cuando la España “oficial” liderada por Aznar provocó la rotura de cartas de la Cuba “oficial” en 2003. Cuando se aclare el panorama, y la Cuba “real” pueda de verdad expresar su opinión, se verá si la política del “compromiso constructivo” fue eficaz. De lo anterior se deriva que, justamente mientras se vivían momentos delicados de la crisis y el *impasse* causados por la enfermedad de Castro, España continuara con una apuesta decidida y arriesgada, que ha incluido la diplomacia discreta, el mantenimiento de las líneas de comunicación abiertas con el régimen y una cuidadosa relación con la disidencia. Esta actitud y las demandas con respecto a los derechos humanos no fueron de agrado de gobierno cubano. Pero las aguas, como ha sido la norma en las relaciones hispano-cubanas, volvieron a su cauce.

V. América Latina, en un contexto globalizado

Una vez se haya esclarecido un tanto el esquema de poder en La Habana, ¿qué pueden hacer algunos actores internacionales, sobre todo latinoamericanos y europeos, en el panorama cubano? Lo cierto es que el papel a jugar por la comunidad internacional es notable y debiera ejecutarse con alta responsabilidad. En primer lugar, ya en plena crisis por la cesión temporal de poder se detectó un consenso generalizado, en medio de la precaución, hacia un refuerzo de la política de relación intensa y comunicación constante. Si bien la evolución del régimen es un asunto que compete a cubanos, son precisamente los países latinoamericanos los que un mayor papel pueden jugar, por su cercanía geográfica y la similitud del tejido social, en contraste con las diferencias económico-políticas con los países europeos, tanto los que vivieron durante la Guerra Fría bajo el control soviético, como los pertenecientes al núcleo occidental.

Esta fue la pauta de una mayoría de gobiernos en las Américas después de la expulsión de Cuba de la Organización de Estados Americanos (OEA) y el inicio de la erosión (tenaz y colectiva) del embargo norteamericano tras la “normalización” de 1975. Recuérdese que, con la excepción de los períodos en que surgieron regímenes militares, cada uno

de los países latinoamericanos y caribeños, y sobre todo los vecinos de Estados Unidos, se aprestaron a reanudar o confirmar (según sus necesidades, conveniencias y capacidades) la relación con Cuba. En este apartado, por distintos motivos destacan en la actualidad tres actores cruciales en el entramado latinoamericano: México, Brasil, y Venezuela. En el amplio escenario sudamericano y centroamericano, el respaldo, ambigüedad y oposición al régimen cubano se han expresado según ha sido el propio perfil de los gobiernos, tras la superación de la generalizada norma de dictaduras militares. Los países que han sido administrados por gobiernos conservadores se han mostrado distantes de La Habana y algunos han tardado tiempo en reestablecer relaciones diplomáticas (caso de El Salvador). Por regla general, los países que se han inclinado por diversos grados de populismo, una buena relación con La Habana ha reforzado el apoyo de las masas. Los conservadores se han mostrado también pragmáticos, al disfrutar del papel prudente de Cuba en cuanto al abandono de la estrategia de apoyo a los movimientos subversivos de diverso grado (caso de Colombia). Cuando algunos gobiernos han adoptado una conducta que bordea el neo-socialismo (casos de Venezuela y Bolivia), el gobierno cubano ha priorizado una estrecha relación.

El nuevo gobierno mexicano de Felipe Calderón, por un lado, ha sentido la presión de

reforzar la relación con La Habana, que quedó dañada durante la administración de Vicente Fox. Combinando la insistencia en la dimensión de los derechos humanos con la necesidad de tener a Cuba estabilizada, la nueva administración tuvo la oportunidad de hacer todo lo posible a su alcance para que el gobierno cubano diera señales de poder contribuir a la tranquilidad en la zona, de forma que la seguridad nacional mexicana no quedara afectada. Pero la crisis de criminalidad en México despojó al gobierno de la prioridad del tema cubano.

Por otra parte, a México no le ha convenido aparecer ejerciendo una política hacia Cuba diferente del común denominador latinoamericano (mínimo y difícil, teniendo en cuenta la disparidad actual), sino que al contrario le conviene colocarse a la cabeza de las iniciativas moderadas del conjunto. La complejidad de la coyuntura actual de América Latina es lo suficientemente complicada como para constituir un reto en lo que respecta a la política hacia Cuba. De ahí que México debiera resultar el actor idóneo para situarse en el liderazgo de una tendencia centrista que soslaye los extremismos de alianzas incondicionales con La Habana, como es el caso notorio de Venezuela, y al mismo tiempo se distancie de las actitudes que presentan visos de seguidismo de las consignas de Estados Unidos. Así, por lo tanto, México puede, junto con Brasil, formar un sólido bloque con los escasos

gobiernos de tendencia socialdemócrata (Perú, y Chile con Bachelet).

Numerosos sectores del Caribe (sobre todo en la izquierda representada por los partidos laboristas e incluso en los conservadores) nunca han disimulado su respeto por la evolución del régimen cubano. Tras el final de Guerra Fría, a todos les ha convenido una cierta estabilidad en Cuba que les prive de competencia turística y al mismo tiempo les proporcione seguridad. Esta dimensión es compartida por Estados Unidos: por el momento, el *status quo* es lo más ventajoso para Washington. Aunque le concede a Cuba los beneficios de la estabilidad, por precaria que sea, representa la garantía de la seguridad para Washington. Cuba presenta una amenaza más allá de una convulsión interna que provoque un éxodo masivo, como el espectacular de 1980 a través del Mariel o las “crisis de los balseiros” de 1994. Pero estos mismos países caribeños no pueden interpretar la situación actual como permanente. Deberán adaptarse lentamente a la posibilidad de que Cuba sea, en un día ya no muy lejano, un competidor “normal” en lo referente a la captación de turismo e inversiones en la zona. Deberán estudiarse fórmulas para dinamizar lo que se podría interpretar como competencia imponente y forjar sinergias para convertir en triangular el atractivo que Cuba recibirá en el futuro. A largo plazo, el Caribe se convencerá de que la continuidad del régimen castrista no beneficiaría a la región y que las incertidumbres presentadas

por una apertura, primero económica y después política, son inevitables.

En este contexto, por lo tanto, el contraste entre la política europea (y de otros países en América Latina) y la de Estados Unidos no debe interpretarse como la causa exclusiva y única de la diferente política de la UE hacia Cuba. Paradójicamente, repetidas declaraciones de gobiernos y mandatarios a ambas orillas del Atlántico señalan que Europa y Estados Unidos comparten el anhelo de la recuperación de la democracia en Cuba, pero simplemente difieren explícitamente en cuanto a los métodos para sublimar este objetivo. En otras palabras, que la estrategia europea (y sobre todo la española) de mantenimiento de la relación con La Habana no debe juzgarse (tal como esporádicamente acusan algunos responsables políticos estadounidenses y figuras del exilio cubano) como una señal de distanciamiento de Washington. Responde a los lineamientos generales de la acción exterior de la UE (muy inspirada por los gobiernos españoles), que se basa en unos principios ajustables solo en los detalles.

Recuérdese que las líneas básicas de la relación de la UE con Cuba no ha variado en lo sustancial desde el desarrollo de la Posición Común de 1996, que en realidad no hizo más que sistematizar el moderado uso ya imperante hasta esa fecha. Pero nunca puede ser considerado como una imposición de sanciones (epíteto usado en el caso de las “medidas” de 2003). Básicamente, el contexto de la PC es

más amplio y comprende una triple dimensión, más allá de los parámetros de ese concreto documento.

En primer lugar, la UE considera que el tema de las expropiaciones impuestas a los intereses de Estados Unidos debe resolverse bilateralmente, y que el embargo es contraproducente. Segundo, que las leyes de alcance extraterritorial son contrarias al derecho internacional y en consecuencia los gobiernos europeos deben aplicar medidas protectoras de los intereses propios (European Union, 1996b). Tercero, que la UE “condena las repetidas violaciones de los derechos humanos” y que si Cuba desea disfrutar de un trato favorable pleno (derivado del acuerdo de Cotonou) de ayuda al desarrollo en el contexto de los países ACP (de los que forma parte formal, mediante un ajuste de sus estatutos), debe cumplir con una serie de condiciones económicas y políticas (European Union, 1994) que hasta la fecha el gobierno cubano no está dispuesto a aceptar. Castro ha rechazado explícita y repetidamente estos requerimientos. Por otra parte, la UE ha reiterado sus exigencias tanto a Estados Unidos como a Cuba, a través del sistema de Naciones Unidas. En su momento, Fidel Castro rechazó la oferta y su hermano Raúl no ha indicado lo contrario, más allá de exigir el levantamiento de la Posición Común, sobredimensionada tanto por Cuba como por los sectores que apoyan su continuidad en Europa.

En cuanto a las consecuencias para el futuro, la lógica indica que una vez que se produzca una transición adecuada, la legislación del embargo sería anulada y solamente constituirá un capítulo lamentable, olvidable, innecesario y contraproducente. Hasta entonces, la UE y los gobiernos europeos más significativos y con mayor tradición de relación con Cuba (como es el caso notorio de España) harían bien en mantener las líneas generales de la política aplicada hasta la fecha, incluida la oferta condicionada a Cuba. Al mismo tiempo, debería mantenerse la posición firme de oposición a las medidas contraproducentes impuestas por los Estados Unidos, sobre todo si cruzan la línea fronteriza de violación del acuerdo de 1998 y se infiltran en el terreno movedizo del título IV, lo que por otra parte no es probable, teniendo en cuenta las prioridades internacionales.

Rebasado el medio siglo de supervivencia del régimen castrista, el ejército cubano está reducido a ejercer como una fuerza de vigilancia local del territorio y represión interna. En lugar de mantener regimientos bien equipados luchando en las guerras postcoloniales de África como aliados de la Unión Soviética, hoy Cuba hace uso de un curioso “poder blando” con la exportación de millares de médicos y maestros en Venezuela, Bolivia y otros países. En lugar de constituir una posible causa de guerra nuclear, como durante el enfrentamiento de los misiles en

octubre de 1963, Cuba representa hoy un riesgo especial y diferente, causado por una explosión social interna, el consiguiente descontento y un éxodo masivo hacia Estados Unidos. El peor de los escenarios es el surgimiento de un “Estado fallido”, incapaz de controlar las fuerzas sociales antagónicas, tanto en el contexto del inmovilismo, como durante la transición hacia un Estado democrático.

En lugar de presentar una amenaza estratégica, las fuerzas armadas cubanas están consideradas como la única garantía para evitar la desintegración del tejido social de un país a apenas cien millas de Cayo Hueso. En lugar de incitar a la invasión de la base de Guantánamo, Cuba ha garantizado su seguridad en el periodo delicado posterior al 11 de septiembre. Cuba y Estados Unidos, en lugar de enfrentarse, colaboran en la construcción de las llamadas “medidas de confianza mutua”.

En suma, en Washington la estabilidad se traduce en seguridad. En el Pentágono ya tienen suficientes problemas en Afganistán. Es el escenario estratégico que ocupa el trasfondo de la liberación en 2010 de los disidentes presos desde 2003 (gracias a la mediación del Vaticano y España) y a la reaparición de Fidel Castro en numerosas intervenciones públicas, entre las que destacan el discurso pronunciado en las escalinatas de la Universidad de La Habana.

VI. Conclusión

Si en los meses anteriores a la crisis de la enfermedad de Castro se podría haber caído en la tentación del abandono de una estrategia que, como se ha visto, era rechazada por el propio régimen castrista (desdén por la ayuda al desarrollo, resistencia a las condiciones, insultos personales), esta alternativa quedaría descartada al anunciarse la cesión de poderes temporal, y debiera con posterioridad permanecer neutralizada por completo. Más que nunca, se debiera readoptar una agenda que mantenga la oferta sobre la mesa. Habría llegado el momento de que España “moviera ficha” de una forma más arriesgada y eficaz, revertiendo el reto hecho por Aznar a Castro. Por parte europea, los movimientos liderados por España tendrían una nueva oportunidad para demostrar su liderazgo. Una evaluación seria y pragmática de la Posición Común debiera desembocar en la conclusión de su ineficacia, y por lo tanto a su levantamiento, a la vista de que el único beneficiado ha sido el régimen cubano, que se ha aprovechado de su existencia para justificar (igual que con el embargo) las carencias socioeconómicas del sistema. En cualquier caso, ese plan no ha de ser fácil, en primer lugar, por el ambiente de enfrentamiento sistemático con la oposición del Partido Popular (PP).

Si Washington yerra una vez más en su análisis y conducta con Cuba, se habrá abierto una

oportunidad dorada para la alternativa internacional que deberá complementar las tentaciones lógicas del régimen cubano de optar por la llamada “vía china”. El plan de la UE de insertar a Cuba en el entramado de los países ACP será más válido que nunca. Aunque modesto geográficamente, es una plataforma para complementar la agenda iniciada hacia los diversos sub-bloques de integración regional latinoamericana, de MERCOSUR a Centroamérica, incluyendo la Comunidad Andina y los tratos individuales con México y Chile.

En ese contexto novedoso, también cobraría una nueva dimensión la diferente estrategia dentro de la Comunidad Iberoamericana, cuyo esquema muestra ahora un perfil innovador tras la instalación de la Secretaría General en Madrid bajo el liderazgo de Enrique Iglesias. Habría llegado, por lo tanto, el momento de contribuir al refuerzo de la inserción efectiva de Cuba en su medio natural: caribeño, latinoamericano e iberoamericano.

Se debiera leer con corrección que el formato temporal del *impasse* ofrece una estructura con cierto perfil colectivo, coordinado por la figura de Raúl Castro. Pero lo que no pueden arriesgar España ni la Unión Europea es enviar señales contradictorias de que la política a seguir con Cuba depende, ostensible y exclusivamente, de los movimientos que se noten en La Habana. La bondad de la estrategia seguida hasta ahora es la que se juzgará en el futuro. Debido a que se trataba siempre de una

apuesta de futuro, habrá llegado el momento de comprobar su efectividad.

Los cambios, si debiera haberlos, serían de matices y de ajuste, tanto en lo que atañe a las relaciones con el gobierno en un periodo de post-sucesión o de pre-transición, o con la sociedad civil incipiente, sobre todo con la disidencia organizada que ha acaparado la atención pública hasta ahora. Con prudencia y cautela, pero con firmeza, las líneas abiertas hacia los disidentes debieran acrecentarse. Con oportunismo, la mano tendida hacia el gobierno debiera mostrar señales inequívocas que convencieran a las autoridades cubanas de la conveniencia de mantener la comunicación. Una vez que el sistema se revele como decididamente en la senda de la transición, las ofertas debieran convertirse en acciones efectivas.

De ahí que la apuesta decidida del gobierno español, durante el ejercicio de la presidencia rotatoria de la UE en el primer semestre de 2010, en levantar el condicionamiento de la Posición Común, deba valorarse como arriesgada y al mismo tiempo comprensible. La simultánea liberación de un buen número de prisioneros políticos por parte del gobierno de Raúl Castro indicaría la idoneidad de ciertos movimientos. Pero siempre habrá que aguardar a la reacción del gobierno cubano en un contexto mundial cambiante y confuso.

Referencias bibliográficas

- DE PAZ SÁNCHEZ, Manuel (1997): *Zona Rebelde: la diplomacia española ante la Revolución Cubana (1957-1960)*. Tenerife, Centro de la Cultura Popular Canaria, pp. 301-317.
- DE PAZ SÁNCHEZ, Manuel (2006): "Franco y Cuba", ponencia presentada en el Coloquio Internacional de la Universidad de Nantes, 7-9 diciembre 2006.
- DOMÍNGUEZ, Jorge (1988): "Cuba in the International Arena," *Latin American Research Review*, vol. XXIII, no. 1, pp. 196-206.
- DOMÍNGUEZ, Jorge (1997): "U.S.-Cuban Relations: From the Cold War to the Colder War", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 39, 3, pp. 49-73.
- DOMÍNGUEZ, Jorge (1997): "Cuba and Pax Americana", en Brenner, Philip, et al.: *Reinventing the Revolution: a contemporary Cuba reader*. Lahman, MD, Rowman, pp. 203-211.
- ERISMAN, Michael y John Kirk (eds.) (2006): *Redefining Cuba Foreign Policy: The Impact of the "Special period"*, Gainesville, University of Florida Press, pp. 98-120.
- EUROPEAN UNION (1994): *Explanation of Vote*, UN General Assembly, Octubre 26, 1994.
- EUROPEAN UNION (1996a): *Common Position*, 1996.
- EUROPEAN UNION (1996ba): *Regulation*, Noviembre 1996.
- EUROPEAN UNION (2003a): *Council. General Comment before taking action on the Draft Resolution "Human Rights Situation in Cuba"* Abril 16, 2003 (Apéndice VIII de Roy, "Perception").
- EUROPEAN UNION (2003b): Abril 14. Apéndice VII de Roy, "The EU Perception".
- EUROPEAN UNION (2003c): *European Parliament, Resolution on Human Rights in Cuba*, Abril 10, 2003 (ver Anexo VI de Roy, *ibid*).
- EUROPEAN UNION (2003d): *Presidency. Declaration by the Presidency, on behalf of the European Union, on Cuba*, 5 de Junio, 2003 (Apéndice X de Roy, "Perception").
- EUROPEAN UNION (2005a): *Council of the EU, External Relations Council Meeting*, 13 de Junio.
- EUROPEAN UNION (2005b): *Council of the EU, Press Release*, 31 de Enero, Conclusion, Cuba.
- GRANMA (2003): "Calumniar y sancionar a Cuba, además de injusto y cobarde, es ridículo," *Granma*, 27 julio. www.granma.cubaweb.cu/2003/07/27/nacional/articulo24.html.
- GRANMA (2003): "The European Union capitulates to the USA," *Granma Internacional*, 11 de junio.
- HANEY, Patrick J. y Walt Vanderbush (2005): *The Cuban embargo: the domestic politics of American foreign policy*. Pittsburgh, PA, University of Pittsburgh Press.
- LEOGRANDE, William (1997): "Enemies evermore: U.S. policy towards Cuba after Helms-Burton," *Journal of Latin American Affairs*, Vol. 29, No. 1, pp. 211-221.
- LEOGRANDE, William (1998): "From Havana to Miami: U.S. Cuba policy as a Two-Level Game," *Journal of Inter-American Studies and World Affairs*, Vol. 40, No. 1 (primavera), pp. 67-86.
- MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE CUBA (MINREX) (2003a): Declaración, 19 mayo.
- MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE CUBA (MINREX) (2003b): "Declaración de Ministerio de Asuntos Exteriores," *Granma*, 12 junio.
- MORENO FRAGINALS, Manuel (1995): *Cuba/España, España/Cuba*. Barcelona, Grijalbo, pp. 228-292.
- MORLEY, Thomas, y Chris McGillion (2002): *Unfinished Business: America and Cuba after the Cold War, 1989-2001*. NY, Cambridge University Press.
- NUCCIO, Richard. (1999): "Cuba: A U.S. Perspective", en Richard N. Haass (ed.), *Transatlantic Tensions: The United States, Europe, and Problem Countries*. Washington, D.C., Brookings Institution, pp. 29-47.
- PERERA, Eduardo (2000): "Condicionalidad y condicionamientos previos en la cooperación al de-

- sarrollo de la Unión Europea” en *Revista de Estudios Europeos*, La Habana, núm. 53|54, pp. 3-33.
- PÉREZ, Louis A. (1999): *On becoming Cuban: identity, nationality and culture*. Chapel Hill, University of North Carolina Press.
- RAMONET, Ignacio (2006): *Fidel Castro: biografía a dos voces*. Madrid, Debate.
- ROY, Joaquín (1987): “Las relaciones actuales entre Cuba y España”, *Política Exterior*, Vol. I, No. 3, verano, pp. 282-286.
- ROY, Joaquín (1988): “Las relaciones Madrid-La Habana”, *Política Exterior*, Vol. II, 6, primavera, pp. 275-279.
- ROY, Joaquín (1996a): “España y Cuba: Una relación muy especial”; “Posdata”; en: *El espacio iberoamericano: dimensiones y percepciones de la relación especial entre España y América Latina*. Edición de Joaquín Roy y Juan Antonio March. Miami/Barcelona: Instituto de Estudios Ibéricos/Centro de Estudios Internacionales.
- ROY, Joaquín (1996b): “España y Cuba: una relación muy especial”. *Revista Afers Internacionals*. Barcelona, No. 31, pp. 147-166.
- ROY, Joaquín (1997a): “La ley Helms-Burton: origen, desarrollo y consecuencias para las relaciones internacionales”, *Revista de Derecho Comunitario*, Universidad de Salamanca, Vol. I, 2, julio-diciembre, pp. 487-510.
- ROY, Joaquín (1997b): “The Helms-Burton Law: Development, Consequences, and Legacy for Inter-American and European-US Relations”, *Journal of Inter-American Studies and World Affairs*, Otoño, pp. 77-108.
- ROY, Joaquín (1998): “Lawyers Meet the Law: Critical U.S. Voices of Helms-Burton,” *The University of Miami Yearbook of International Law*, Vol. 6, 1997-1998, pp. 39-95.
- ROY, Joaquín (1999a): “Europe: Cuba, the U.S. Embargo, and the Helms-Burton Law,” *Transatlantic Tension: The United States, Europe, and Problem Countries*. Richard N. Haass (ed). Washington, D.C., Brookings Institution, pp. 29-47.
- ROY, Joaquín (1999b): *La siempre fiel: un siglo de relaciones hispanocubanas* (1898-1998). Madrid, Los Libros de la Catarata/Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, Universidad Complutense.
- ROY, Joaquín (2000): *Cuba, the United States and the Helms-Burton Doctrine: International Reactions*, Gainesville, FL, University Press of Florida (capítulos 1 y 2).
- ROY, Joaquín (2002a): “Cuba: motivaciones y perspectivas de una extrema tensión”, Real Instituto Elcano. Análisis. Abril. <http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/274.asp>.
- ROY, Joaquín (2002b): “The European Anchoring of Cuba: from Persuasion and Good Intentions to Contradiction and Frustration”. Miami European Union Center/Jean Monnet Chair, Vol. 2, No. 6, Mayo, http://www.miami.edu/EUCenter/royworkingpaper_cuba.pdf.
- ROY, Joaquín (2003a): “Cuba: motivaciones y perspectivas de una extrema tensión,” Real Instituto Elcano. Análisis. Abril. <http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/274.asp>.
- ROY, Joaquín (2003b): Apéndice I de Roy, “The European Union Perception of Cuba: from Frustration to Irritation”. Occasional Paper. Miami European Union Center/Jean Monnet Chair, Vol. 3, No. 2, agosto 2003. <http://www.miami.edu/eucenter/royfinal.pdf>.
- ROY, Joaquín (2004a): “Confrontación, irritación y desilusión: balance de las relaciones entre la Unión Europea y Cuba.” Análisis del Real Instituto Elcano. No. 65. 2 noviembre. <http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/605.asp>.
- ROY, Joaquín (2004b): “The European Union and Cuba in the aftermath of Castro’s ‘fall’”. Occasional paper. Miami European Union Center/Jean Monnet Chair, Vol. 10, No. 14 octubre. <http://www.miami.edu/eucenter/roycubafinal.pdf>
- ROY, Joaquín (2006a): “From stubbornness and mutual irrelevancy to stillness and vigil on Castro’s crisis: The current state of European Union-Spain-Cuba relations”. Occasional Paper.

- Jean Monnet Chair/European Union Center. Special August/September. Reproducido por Real Instituto Elcano <http://www.realinstitutoelcano.org/documentos/253.asp>.
- ROY, Joaquín (2006b): "Cuba and the European Union: Chronicle of a Dead Agreement Foretold", *Redifining Cuban Foreign Policy: the Impact of the "Special Period"*, Michael Erisman y John Kirk (eds.) Gainesville, University of Florida Press, 2006, pp. 98-120.
- ROY, Joaquín (2007): "The European Union Perception of Cuba: from Frustration to Irritation", *Reinventing the Revolution. Cuba in the Special Period: A Reader*. Philip Brenner, Marguerite Rose Jiménez, John M. Kirk, y William M. LeoGrande (eds.). Maryland, Rowman & Littlefield Publishers.
- ROY, Joaquín (2009): *The Cuban Revolution (1959-2009): its relationship with Spain, the European Union and the United States*. Nueva York, Palgrave/McMillan.

Notas

- ¹ Véase el apéndice I de Roy, 2003b. Con perspectiva de Cuba: Perera, 2000: 3-33.
- ² Para una selección de obras sobre la política de Estados Unidos hacia Cuba, véanse: Domínguez, 1988, 1997, 2008; Haney, 2005; Leo-Grande, 1997, 1998; Morley, 2002; Nuccio, 1999; y Roy, 2000.
- ³ Sobre las dimensiones específicas de la relación entre UE y Cuba, véanse: Roy, 2002a, 2003b, 2004a,b, 2006a,b, y 2009.
- ⁴ European Union, 1996. Véase apéndice en: Roy, 2003c; European Union, 2003a, 2003c; Roy, 2003b; y MINREX, 2003.
- ⁵ Para una selección de la información: Granma, 2003; Roy, 2003b; y Granma Internacional, 2003b.
- ⁶ European Union (2005a,b).
- ⁷ Para una selección de artículos sobre la relación entre Cuba y España, véanse Roy, 1987, 1988, 1996a, b.
- ⁸ Moreno Friginals, 1995: 228-292.
- ⁹ De Paz Sánchez, 1997: 301-317; 2006.

Reseña de autores

CELESTINO DEL ARENAL

Es catedrático de Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid. Profesor de la Escuela Diplomática de España y del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional. Entre sus publicaciones destacan las siguientes monografías: *La teoría de las relaciones internacionales en España* (Madrid, International Law Association, 1979); *Introducción a las relaciones internacionales* (Madrid, Tecnos, 1984; 4a. ed., 2007); *Política exterior de España hacia Iberoamérica* (Madrid, Editorial Complutense, 1994); *Consenso y disenso en la política exterior de España* (Madrid, DT 8|2008, Real Instituto Elcano); *Las relaciones entre la UE y América Latina: ¿abandono del regionalismo y puesta por una nueva estrategia de carácter bilateralista?* (DT nº 36|2009 (09|07|2009), Real Instituto Elcano), y, como coordinador, *Las Cumbres Iberoamericanas. Logros y desafíos* (Madrid, Fundación Carolina/Siglo XXI, 2005); *España y América Latina 200 años después de la Independencia. Valoración y perspectivas* (Madrid, Real Instituto Elcano/Marcial Pons, 2009), y, junto con José Antonio Sana-huja, *América Latina y los Bicentenarios. Una agenda de futuro* (Madrid, Fundación Carolina/Siglo XXI, 2010).

CYNTHIA J. ARNSON

Es directora del Programa Latinoamericano del Woodrow Wilson International Center for Scholars. Es editora de *In the Wake of War: Democratization and Internal Armed Conflict in Latin America*, (Woodrow Wilson Center Press and Stanford, se publicará en 2011), fue editora de *Comparative Peace Processes in Latin America*, Stanford University Press, 1999, co-editora junto a I. William Zartman de *Rethinking the Economics of War: The Intersection of Need, Creed, and Greed*, The Johns Hopkins University Press, 2005 y autora de *Crossroads: Congress, the President, and Central America*, 1976-1993, Penn State Press, 1993. Arnson es miembro del Consejo editorial de Foreign Affairs Latinoamérica, al igual que miembro de la junta consultiva de Human Rights Watch/Américas donde ocupó el cargo de directora asociada de la división de las Américas entre 1990 y 1994. De 1989 a 1991 trabajó como profesora adjunta de Relaciones Internacionales en la Escuela de Servicio Internacional del American University, y ejerció como asesora de política exterior en la Cámara de Representantes durante las administraciones de Reagan y Carter. La dra. Arnson tiene una maestría y un doctorado en Relaciones Internacionales de la Escuela de Altos Estudios Internacionales de la Universidad de Johns Hopkins.

ROBERTO BOUZAS

Licenciado en Economía por la Universidad de Buenos Aires y Máster en Economía por la Universidad de Cambridge. Profesor Plenario y director del Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad de San Andrés (Argentina). Investigador principal del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Director académico de la Maestría en Relaciones y Negociaciones Internacionales y profesor del LLM *International Economic Law and Policy* (Universidad de Barcelona). Su campo de especialidad es la economía internacional.

Correo-e: rbouzas@udesa.edu.ar

ROSALÍA CORTÉS

Es licenciada en Sociología (U. de Buenos Aires, 1967) y Master in Development Studies, por el Institute of Social Studies (Países Bajos, 1979). Es Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Ha sido investigadora visitante en el Institute of Latin American Studies (ILAS), Universidad de Columbia, 2004-2005 y consultora externa del Global Social Policy, UNICEF Nueva York. Entre sus publicaciones recientes se encuentran: "Social Policy in Latin America in the Post-Neo Liberal Era" en J. Gruegel y P. Rigirozzi (comp.); *Governance After Neoliberalism in Latin America*, Palgrave MacMillan, Londres, 2010; "Las políticas hacia la pobreza en la Argentina", Wilson Center, Washington, 2009; "Labour regulations ambiguity and quality of working life: Domestic Servants in Argentina", Ginebra, 2009; "The limits of Social Citizenship in Latin America after Neo Liberalism", Estocolmo, 2008; y Rosalía Cortés y Fernando Groisman: "Hogares, empleo y pobreza en Argentina. Estructuras Persistentes? J. Granda Aguilar (comp.): *Pobreza, Exclusión y Desigualdad*, FLACSO Ecuador y Ministerio de Cultura, 2008. Es secretaria de la Comisión Directiva del IDES, desde 2005, y miembro del Comité Editorial de la Revista *Desarrollo Económico* y de la Revista *Global Social Policy*, desde 2007.

MARCEL FORTUNA BIATO

Ingresó en la carrera diplomática en 1980. Desarrolló funciones en las Embajadas de Brasil en Londres (1987-90), Berlín (1990-94) y en la Misión junto a las Naciones Unidas (1999-2003), donde se encargó de temas jurídicos. Entre 2003 y 2010, fue asesor internacional de la Presidencia de Brasil. Entre 1995 y 1998, actuó como principal asesor del negociador brasileño en el proceso de paz entre Ecuador y Perú. En el campo académico, se ocupa de temas latinoamericanos, militares, derecho humanitario, así como de la agenda de gobernabilidad global. Concluyó una Maestría en Sociología Política en la London School of Economics, en 1988.

SUSANNE GRATIUS

Doctora en Ciencias Políticas por la Universidad de Hamburgo y la Universidad Complutense de Madrid. Es investigadora senior en la Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE) en Madrid. Su trayectoria profesional concentrada en América Latina incluye la Fundación Ciencia y Política (SWP) en Berlín, el Instituto de Estudios Iberoamericanos en Hamburgo (hoy GIGA) y el Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas (IRELA) en Madrid. Ha publicado sobre América Latina, la situación política de Cuba, Brasil y Venezuela, la integración regional y las relaciones europeo-latinoamericanas.

JEAN GRUGEL

Es catedrática de Desarrollo Internacional en la Universidad de Sheffield (U.K.). Es autora de varios libros, entre ellos *Governance after Neoliberalism in Latin America* (2009), *Critical Perspectives on Global Governance: Rights and Regulation in Governing Regimes* (2007), *Democratization: A Critical Introduction* (2002, 2011) y, como editora, *The Global Politics of Democratization* (4 volúmenes, Sage, Library of Politics Science, 2011). Ha publicado artículos sobre la economía política y las relaciones internacionales de América Latina en revistas como *Global Governance*, *Journal of Latin American Studies*, *International Affairs* y *European Journal of International Relations*.

BORJA GUIJARRO

Es licenciado en Ciencias Políticas y de la Administración por la Universidad Autónoma de Barcelona (2005-09), y ha realizado un Máster en Estudios Contemporáneos de América Latina en la Universidad Complutense de Madrid (2009-10). Ha colaborado en varios proyectos de investigación con el Institut Universitari d'Estudis Europeus (IUEE) en el marco del proyecto EUPROX (Coordinación, integración y europeización en la proximidad de la UE), y con el European Council on Foreign Relations (Madrid). Además, ha sido *visiting researcher* en el Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales (CEACS) de la Fundación Juan March y es becario del Patronat Catalunya Món (Barcelona). Actualmente realiza estudios de posgrado en la Universidad de Sheffield (2010-11), donde trabaja en temas de política exterior europea.

MÓNICA HIRST

Profesora de Relaciones Internacionales de la Universidad Torcuato Di Tella (UTDT). Máster en Ciencia Política por el Instituto Universitario de Pesquisas de Río de Janeiro (IUPERJ). Fue Directora Ejecutiva de la Fundación Centro de Estudos Brasileiros en la Argentina (1996-2006). Es miembro del Comité de Relaciones Internacionales de la Asociación Brasileña de Ciencia Política. Fue investigadora principal de FLACSO-Argentina (1985-2000), profesora invitada en las universidades de Stanford (1992) y Harvard (2000) y enseñó en el Instituto de Servicio Exterior (1996-2008). Realiza la coordinación conjunta del Programa de Apoyo a Proyectos IBSA en IUPERJ. Es autora de diversos libros y artículos sobre las relaciones internacionales de América Latina, la política exterior de Brasil, la integración regional y cuestiones de seguridad internacional. Consultora independiente con trabajos realizados para la Fundación Ford, CAF, PNUD, y Cancillerías de Argentina y Colombia.

RIORDAN ROETT

Profesor titular de Ciencia Política en la Cátedra de Sarita y Don Johnston y director del área de Estudios del Hemisferio Occidental de la Escuela Paul H. Nitze de Estudios Internacionales Avanzados (SAIS) de la Universidad Johns Hopkins en Washington. Sus últimas publicaciones son *The New Brazil* (2010) y *China's Expansion into the Western Hemisphere* (coeditado con Guadalupe Paz, 2008). Gracias a su trabajo sobre Brasil le fue concedida la Orden de Rio Branco con rango de Comandante (2000) y por su apoyo a académicos chilenos en la era de Pinochet, además de sus contribuciones académicas, fue reconocido con la Orden Bernardo O'Higgins con el rango de Gran Oficial (2009). En 2004, SAIS estableció la Cátedra Riordan Roett para Estudios Latinoamericanos. El profesor Roett es expresidente de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA) y miembro del Consejo de Relaciones Exteriores en Nueva York y de la Comisión de Bretton Woods en Washington.

JOAQUÍN ROY

Licenciado en Derecho por la Universidad de Barcelona y doctor por Georgetown University. Es catedrático Jean Monnet y Director del Centro de Excelencia de la Unión Europea de la Universidad de Miami. Es autor de más de 200 artículos y reseñas publicadas en revistas académicas. Es autor o editor de 38 libros, entre los más recientes destacan: *Cuba, the U.S. and the Helms-Burton Doctrine: International Reactions* (University of Florida Press, 2000), *Las relaciones exteriores de la Unión Europea* (México, UNAM, 2001), *The European Union and Regional Integration* (Miami, EU Center, 2005), *La Unión Europea y la integración regional* (Buenos Aires, CARI | U. Tres de Febrero, 2005), *Towards the Completion of Europe* (Miami, EU Center, 2006); *A Historical Dictionary of the European Union* (Scarecrow Press | Rowman & Littlefield, 2006); *Lisbon Fado: The European Union under Reform* (2009); *The Cuban Revolution (1959-2009): its relationship with Spain, the European Union and the United States* (2009); y *España, la Unión Europea y la integración latinoamericana* (2010). Ha publicado más de 1.500 columnas y ensayos en diarios y revistas. Entre las distinciones recibidas destaca la Encomienda de la Orden del Mérito Civil, otorgada por el Rey Juan Carlos I de España.

JOSÉ ANTONIO SANAHUJA

Es profesor de Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid e investigador del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI). Ha sido consultor e investigador o asesor de la Comisión y el Parlamento Europeo y varias ONG internacionales, así como vocal experto del Consejo de Cooperación al Desarrollo (órgano asesor de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional de España). Ha publicado distintos libros y estudios sobre cooperación al desarrollo, regionalismo e integración, y las relaciones entre la UE y América Latina.
Correo-e: sanahuja@cps.ucm.es

JUAN GABRIEL TOKATLIAN

Nacido en Argentina en 1954, curso una licenciatura en Sociología (1978), una Maestría (1981) y un doctorado (1990) en Relaciones Internacionales de The Johns Hopkins University School of Advanced International Studies en Washington, D.C. (Estados Unidos). Actualmente (desde julio de 2009) es profesor de Relaciones Internacionales en la Universidad Torcuato Di Tella (Buenos Aires, Argentina). Fue profesor en la Universidad de San Andrés (Victoria, Provincia de Buenos Aires, Argentina) entre 1999-2008. Vivió 18 años en Colombia entre 1981 y 1998. Fue profesor asociado (1995-1998) de la Universidad Nacional de Colombia (Bogotá), donde se desempeñó como investigador principal del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI). Fue co-fundador (1982) y director (1987-94) del Centro de Estudios Internacionales (CEI) de la Universidad de los Andes (Bogotá). Ha publicado varios libros, ensayos y artículos de opinión sobre la política exterior de Argentina y de Colombia, sobre las relaciones entre Estados Unidos y América Latina, sobre el sistema global contemporáneo y sobre el narcotráfico, el terrorismo y el crimen organizado.

Correo-e: jtokatlian@utdt.edu

