

Año 4 | n° 08

Enero-abril 2017

ISSN 2386-5776

Comillas Journal of International Relations



Patrones recientes en la política exterior latinoamericana

Recent patterns in foreign Latin American policy

Editor Invitado / Guest Editor: **Heike Pintor y Pablo Biderbost**
Universidad Pontificia Comillas

Ivan Alonso, Anna Ayuso, Marcos Fávoro, Charles Pereira Pennaforte y Fabiana de Oliveira, Kenia Ramírez y Nalia Rochin, Florencia Rubiolo

SUMARIO

Año 4 | n° 08

Enero-abril 2017



Nota del coordinador del número 8.....	III
Heike Pintor Pirzkall y Pablo Biderbost Moyano	

ARTÍCULOS I ARTICLES

Diplomacia cultural en la Venezuela del chavismo: pinceladas desde la politización	1
Venezuelan cultural diplomacy during chavism Iván Alonso	
Espacios de convergencia y divergencia en la estrategia sobre el problema mundial de las drogas entre la UE y América Latina y Caribe.....	12
Convergence and divergence in the strategy on the world drug problem between the European Union and Latin America and the Caribbean Anna Ayuso	
El “no regionalismo” – primeros apuntes sobre la nueva política comercial de Brasil.....	39
“No Regionalism” – Outlining the New Brazilian Commercial Policy Marcos Antônio Fávaro Martins, Charles Pereira Pennaforte y Fabiana de Oliveira	
La política exterior de México durante el sexenio de Enrique Peña Nieto	51
Mexico’s foreign policy during the presidency of Enrique Peña Nieto Kenia Ramírez Meda y Nalia María Rochin Aguilar	
Diversificación y autonomía: ejes en la aproximación argentina al sudeste de asia	67
Diversification and autonomy: axes in Argentine rapprochement to Southeast Asia María Florencia Rubiolo	

RECENSIONES I BOOK REVIEWS

Geschichte der deutschen Entwicklungspolitik. Strategien, Inhalte, Zeitzeugen (Historia de la cooperación alemana. Estrategias, contenidos y testimonios) Michael Bohnet	81
Por Heike Pintor Pirzkall	
Director de la Revista Journal Editor	84
Consejo de Redacción Editorial Board.....	84
Consejo Asesor Advisory Board.....	84
Directrices para Autores Author Guidelines.....	85

Nota del Coordinador del Número 8

En las dos últimas décadas, la política exterior de los países latinoamericanos ha presentado patrones muy interesantes que invitan a la realización de ejercicios de escrutinio científico de diferente cuño. En primer lugar, los estados de esta región han incursionado en **nuevas estrategias de integración** en esquemas supranacionales tanto en el ámbito latinoamericano (UNASUR o CELAC) como con países pertenecientes a otros espacios geopolíticos (TPP). En segundo lugar, se han percibido líneas de discontinuidad en un grupo de países de la región como consecuencia de **virajes en los signos político-ideológicos** en las gestiones gubernamentales. Estas alteraciones programáticas han tenido, lógicamente, consecuencias diversas en los modos en los que estas naciones han interactuado con diferentes actores (públicos, privados, no gubernamentales) a nivel internacional.

En tercer lugar, este periodo es el que ha transformado a varios **actores regionales** en “*global players*”. Brasil es el país que mejor encaja con esta definición por su membresía al grupo de los BRICS. Sin embargo, México y Argentina, que comparten con el primero su pertenencia permanente al G20, se han convertido también en actores no menores en el plano internacional. Vinculado a este punto, en cuarto lugar, se encuentra la **diversificación de vínculos externos** de los países latinoamericanos. Atrás ha quedado el tiempo en el que los países de la región se vinculaban, prioritariamente, con potencias eurooccidentales. En sintonía con la existencia de un mundo multipolar, los estados latinoamericanos han multiplicado sus canales de diálogo con naciones fuera de lo que podría llamarse “canon” occidental.

Finalmente (pero no por ello menos importante), los países latinoamericanos han abandonado su histórica condición de meros receptores de **cooperación al desarrollo** para erigirse, en muchos casos, en poseedores de la doble condición receptor-donante. En los últimos años, han incursionado en interesantes esquemas de cooperación triangular y sur-sur que requieren para su correcta comprensión de una mayor sistematización científica.

Este volumen de la “*Comillas Journal of International Relations*” procura cubrir éstos y otros aspectos de prioridad en la agenda internacional latinoamericana. Autores especializados en estos temas de universidades europeas y latinoamericanas presentan en estas páginas contribuciones de primer nivel que permitan comprender la realidad de la nueva política exterior en la región.

En el primer artículo, *DIPLOMACIA CULTURAL EN LA VENEZUELA DEL CHAVISMO: PINCELADAS DESDE LA POLITIZACIÓN*, el investigador Iván Alonso presenta una aproximación para conocer las **acciones culturales en el exterior del gobierno venezolano** y su relación con las políticas culturales internas desarrolladas en el país desde 1999. Los documentos oficiales dejan ver que estas políticas han estado orientadas sobre todo a reivindicar los llamados “pueblos originarios”, la vida de las comunidades, el recuerdo de la historia nacional y el apoyo político a la ideología gobernante. El autor concluye que estas acciones podrían no ayudar a los objetivos que establece la teoría sobre la diplomacia cultural.

La investigadora del CIDOB, Anna Ayuso, en su artículo: *ESPACIOS DE CONVERGENCIA Y DIVERGENCIA EN LA ESTRATEGIA SOBRE EL PROBLEMA MUNDIAL DE LAS DROGAS ENTRE LA UE Y AMÉRICA LATINA Y CARIBE*, explica como el problema mundial de las drogas se ha convertido en un objeto destacado de diálogo político y cooperación en las **relaciones entre la UE y América Latina y Caribe**. Las relaciones en este ámbito se basan en el principio de responsabilidad compartida consagrado en los principales instrumentos internacionales y han ido ampliando sus áreas de trabajo, desde los enfoques vinculados a la Seguridad a otros que amplían su alcance al Desarrollo Alternativo

y a las políticas sociales de prevención y de salud. La autora confirma que las visiones y enfoque de los diversos países y actores implicados se han ido aproximando, pero están además determinadas por las diferentes estrategias de la ONU y los tratados multilaterales, la OEA, las sucesivas estrategias europeas contra las Drogas y las estrategias sub-regionales que se han creado en el área andina y en América del Sur. Según Ayuso, existen dificultades a la hora de coordinar las operaciones y programas debido a que la cooperación está muy fragmentada y a posicionamientos ideológicos que oscilan entre estrategias prohibicionistas y otras que defienden la despenalización y la regulación total o parcial de su producción y distribución. Esas diferencias se pusieron de manifiesto en la Sesión especial de las Naciones Unidas sobre las Drogas celebrada en abril de 2016 e impidieron avances significativos en la agenda internacional.

Los investigadores, Marcos Antônio Fávaro Martins, Charles Pereira Pennaforte y Fabiana de Oliveira presentan el tercer artículo de la serie, con el título: *EL "NO REGIONALISMO" – PRIMEROS APUNTES SOBRE LA NUEVA POLÍTICA COMERCIAL DE BRASIL*. Los autores elaboran un panorama de las "escuelas" del **regionalismo latino-americano** desde la década de los 1960, culminando con un análisis prospectivo de las **tendencias en términos de integración económica de la actual élite gobernante brasileña**. Para ello, han revisado la literatura de autoridades reputadas en el estudio del regionalismo latinoamericano y de documentos emitidos por los sujetos del poder en nuestra época.

La profesora Kenia Ramírez Meda y la investigadora Nalia María Rochin Aguilar centran su artículo, *LA POLÍTICA EXTERIOR DE MÉXICO DURANTE EL SEXENIO DE ENRIQUE PEÑA NIETO* en realizar un recuento de las acciones emprendidas en materia de política exterior durante el gobierno del actual presidente de México, Enrique Peña Nieto, entre los años 2012 y 2016. A manera de introducción, las autoras enuncian los principios básicos de la **Política Exterior mexicana**, los cuales responden a una larga tradición diplomática derivada de la Constitución de 1917. Posteriormente, realizan una revisión de las principales estrategias establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, y estudian los mecanismos prioritarios para el ejercicio de las actuales relaciones exteriores del país. Concluyen que la política exterior actual busca priorizar los temas económicos, específicamente la búsqueda de la inversión extranjera sobre todo a raíz de la implementación de las reformas estructurales y, consecuentemente, el mecanismo preferente es el TPP, como principal instrumento de integración regional.

La última aportación se centra en la *DIVERSIFICACIÓN Y AUTONOMÍA: EJES EN LA APROXIMACIÓN ARGENTINA AL SUDESTE DE ASIA*, dónde la profesora, María Florencia Rubiolo, analiza el cambio de presidencia en Argentina desde 2007 en adelante. También estudia la consolidación de la recuperación interna y la orientación de política exterior, que adquiere claros matices autonomistas. Es en este escenario, es donde se inscriben los vínculos con países menos desarrollados –o del Sur- entre los que se comprenden los lazos con las economías del Sudeste de Asia. Se analiza el actual estado de los vínculos bilaterales de Argentina con el Sudeste de Asia -con especial énfasis en Filipinas- comprendiendo a esta región como una alternativa de inserción dentro de una estrategia de **diversificación y de ampliación de márgenes de autonomía** selectivos.

Heike Pintor Pirzkall

Profesora Colaboradora Asistente del Departamento de Relaciones Internacionales de la Universidad Pontificia Comillas

Pablo Biderbost Moyano

Profesor Colaborador Asociado del Departamento de Relaciones Internacionales de la Universidad Pontificia Comillas



DIPLOMACIA CULTURAL EN LA VENEZUELA DEL CHAVISMO: PINCELADAS DESDE LA POLITIZACIÓN

Venezuelan cultural diplomacy during chavism

Iván Alonso

Universidad de Sevilla

E-mail: ivan.alonso@orgc.csic.es



Autor

Se presenta una aproximación para conocer las acciones culturales en el exterior del gobierno venezolano y su relación con las políticas culturales internas desarrolladas en el país desde 1999. Los documentos oficiales dejan ver que estas políticas han estado orientadas sobre todo a reivindicar los llamados “pueblos originarios”, la vida de las comunidades, el recuerdo de la historia nacional y el apoyo político a la ideología gobernante. Algunas de estas acciones podrían no ayudar a los objetivos que establece la teoría sobre la diplomacia cultural.



Resumen

Chávez; chavismo; diplomacia cultural; planificación; política cultural; politización; pueblos; Venezuela.

Chávez; chavism; cultural diplomacy; planning; cultural policy; politicization; nations; Venezuela.



Key words

This article is an approach to understand the external cultural actions of the Venezuelan government and its connections with the internal cultural policies that the country has developed since 1999. Official documents show that these policies have been mostly oriented to defend the “native nations”, the community life and national history remembrance, and to support the ruling political ideology. Some of the actions may not be helpful when it comes to attaining the objectives set by cultural diplomacy theory.



Abstract

Recibido: 10-12-2016. Aceptado: 10-02-2017.



Fechas

1. Introducción

Antes de comentar algunos aspectos de la acción cultural en el exterior desarrollada por el actual gobierno venezolano, conviene hacer al menos un brevísimos recorrido por sus políticas culturales. Tomamos como punto de partida un dato en el cual coinciden varios especialistas venezolanos que han estudiado las estadísticas económicas en torno a la cultura desde mediados del pasado siglo XX hasta el tiempo presente: los diferentes períodos presidenciales chavistas, con el propio Hugo Chávez a la cabeza desde 1999 hasta el 2013, y luego de su muerte, con el relevo de Nicolás Maduro hasta la actualidad, no han disminuido la inversión estatal en cultura en comparación con los gobiernos anteriores.

Incluso, como sugiere Gisela Kozak Rovero (2015), se podría afirmar que en estos casi 18 años de la llamada “Revolución Bolivariana” se ha aumentado la inversión estatal en cultura, si se toma en cuenta que aparte del presupuesto ordinario, se han hecho transferencias al sector a través de otras vías como los créditos adicionales, las erogaciones especiales para proyectos específicos o las aportaciones económicas de otros ministerios diferentes al de Cultura (p. 43). Al respecto de esta continuidad, Carlos Enrique Guzmán Cárdenas (2013), sociólogo de referencia en Venezuela en las investigaciones sobre Economía de la Cultura y Consumo Cultural, expone lo siguiente:

El crecimiento institucional de la inversión pública cultural consolidada desde 1965, cuando empezó a funcionar el INCIBA, hasta la formulación del presupuesto para el ejercicio fiscal 2010 [...] correspondiente al actual Ministerio del Poder Popular para la Cultura, ha estado signado por una progresión nominal tendencial cercana al 0,53% del total del presupuesto nacional (p. 249).

A grandes rasgos, lo que viene a explicar Guzmán Cárdenas es que desde 1965, cuando se creó el Instituto Nacional de Cultura y Bellas Artes (INCIBA), primera entidad pública encargada de la gestión de los proyectos culturales en Venezuela, hasta el tiempo presente, la inversión del Estado en cultura ha estado en torno al medio punto porcentual del presupuesto nacional. El INCIBA se transformó luego, en 1975, en el Consejo Nacional de la Cultura (CONAC), entidad adscrita a la Secretaría de la Presidencia de la República, hasta que en el año 2005, durante el segundo período de Hugo Chávez, desaparece el CONAC y en su lugar se crea el Ministerio del Poder Popular para la Cultura, teniendo como primer titular a Francisco de Asís Sesto Novás, mejor conocido como Farruco, arquitecto y profesor universitario que desde su juventud había militado en organizaciones políticas de izquierda, y que había desempeñado diferentes cargos públicos desde el inicio de la administración chavista en 1999.

Bien pareciera que la financiación como tal no ha sido un problema para la cultura en la era del chavismo. Conviene entonces fijar la mirada en la calidad e impacto de esa inversión. En otras palabras, evaluar cuáles objetivos se han logrado o no en materia cultural a través de esas transferencias de presupuesto. Llegado a este punto recogemos una queja que comparten los dos autores antes mencionados, y es la ausencia en la actualidad de estadísticas oficiales totales, completas y normalizadas que puedan dar una idea del impacto del consumo cultural y la eficacia de las políticas puestas en marcha. A pesar de esta ausencia, los especialistas han ido tomando para sus investigaciones algunos estudios estadísticos alternativos realizados por instituciones académicas y culturales sobre determinados sectores de la industria cultural.

De esa forma, Kozak Rovero (2015) aborda en una parte de su estudio el sector editorial y la lectura utilizando como fuente una encuesta realizada en el año 2012 por el Centro Nacional

Los diferentes períodos presidenciales chavistas no han disminuido la inversión estatal en cultura en comparación con los gobiernos anteriores

del Libro (CENAL), y las investigaciones “Venezolanos comelibros”, de Lisseth Boon y Jesús Alberto Yajure, y “El libro: entre cuentos y cuentas”, de Carlos Delgado Flores, ambas realizadas en el año 2013 (p. 45). La autora aporta datos que demostrarían que durante las administraciones chavistas se ha incrementado de forma significativa la producción de libros, a precios prácticamente simbólicos, gracias a iniciativas estatales como la creación de la editorial pública “El Perro y la Rana”, que según los datos expuestos en su propia página web, en sus diez años de existencia ha publicado 4500 títulos. “Venezuela ha triplicado el número de títulos publicados en el país por habitante: de 4 títulos al año en 2004 ha pasado a 12 en el año 2012” (p. 45).

No obstante, estas cifras, en principio optimistas, tienen su contraparte en las propias estadísticas citadas por Kosak Rovero (2015). Por ejemplo, según la encuesta del CENAL, el 80% de los entrevistados afirma no haber obtenido nunca un libro publicado por el Estado (p. 45). Asimismo, las obras literarias señaladas como más leídas por los entrevistados fueron dos clásicos de la Literatura venezolana, *Doña Bárbara* de Rómulo Gallegos y *Casas Muertas* de Miguel Otero Silva, que ya estaban posicionadas entre las favoritas del público en las encuestas previas al advenimiento de la Revolución bolivariana. Para la autora, “la intervención del Estado no ha modificado sustancialmente los hábitos mayoritarios de lectura anteriores a 1998” (p. 46).

Ante estos números, cabe plantear la siguiente pregunta: si las administraciones chavistas han invertido tal cantidad de fondos que han permitido en pocos años triplicar la producción de libros, y además a precios simbólicos, ¿por qué ese esfuerzo económico no ha tenido un impacto proporcional en la ciudadanía? La autora atisba una respuesta:

[...] el gobierno edita de manera caprichosa y con marcado sesgo ideológico, lo cual desde luego aleja a públicos no alineados. Este alejamiento tiene otra arista importante: la competencia con el sector privado es absolutamente desleal en detrimento del conocimiento de la obra de autores no oficialistas por los precios de los libros no subsidiados. Por ejemplo, no existe un programa de compras para bibliotecas que asegure la presencia de la diversidad editorial venezolana en todo el país; los autores no identificados con la revolución no cuentan pues con el apoyo del estado y sus recursos, que pertenecen a toda la población, para el conocimiento de su trabajo y la búsqueda de potenciales lectores (p. 46).

Ciertamente, los gobiernos chavistas han publicado muchos libros, pero pareciera que la lógica empleada no ha sido tanto el fomento de una idea amplia, plural y diversificada del conocimiento, sino la consolidación de los lineamientos ideológicos y políticos de la Revolución bolivariana, y el enaltecimiento de los valores que el chavismo ha declarado como convenientes y apropiados: el recuerdo idealizado de los “padres de la patria” o héroes de la gesta independentista del siglo XIX, la puesta en valor del acervo indígena y negro-africano, el rescate de lo tradicional y telúrico, el afianzamiento de un espíritu latinoamericanista, la promoción de la cultura comunal, entre otras. Podríamos hablar de un cierto tono nacionalista y etnocentrista en esta política editorial del Estado; o la utilización de la cultura como arma en la lucha contra el cosmopolitismo y la noción de “bellas artes” y “alta cultura” asociada a las élites opositoras.

Una situación similar describe Libia Villazana (2008) en su trabajo sobre el sector audiovisual cuando analiza la experiencia de uno de los proyectos culturales bandera de la administración bolivariana, la “Villa del Cine”. Esta infraestructura inaugurada en junio de 2006 cuenta “con un espacio de cuatro hectáreas de extensión, así como un estudio dedicado a la producción de cine y otro a la televisión que permiten una capacidad de producción cinematográfica de hasta

La lógica empleada no ha sido tanto el fomento de una idea plural del conocimiento, sino la consolidación de los lineamientos ideológicos y políticos de la Revolución bolivariana

12 películas al año” (p. 165). Para el momento en que Villazana realiza su trabajo, en la Villa del Cine ya se habían producido 200 documentales que, al igual que con los datos antes señalados para la industria editorial, representa un número significativo. No obstante, todos estos documentales habían sido realizados por grupos comunitarios que narraban su vida cotidiana. Asimismo, comenta la autora que entre las producciones que ya se habían rodado o las que contarían con apoyo financiero en el futuro, se contaban obras sobre los próceres patrios como Francisco de Miranda, Ezequiel Zamora y el propio Simón Bolívar, entre otros. Como se puede ver, se repite en la industria audiovisual estatal la intención de fortalecer el programa ideológico del gobierno en una actitud casi propagandística. Apunta Villazana:

Contar con un complejo audiovisual con tecnología avanzada, como es el caso de esta Villa, es el sueño de todo país latinoamericano, sobre todo de aquellos países con industrias audiovisuales más frágiles. Venezuela ha logrado edificar y poner en funcionamiento inmediato ese sueño. Sin embargo, utilizar estas instalaciones para producir proyectos audiovisuales dirigidos mayoritariamente al fortalecimiento de lo estipulado en la Constitución Nacional equivale a cegar al proyector de cine e incluso puede equivaler paradójicamente a alimentar el desencantamiento del público venezolano por su cine. Pero las líneas editoriales parecen apuntar hacia esta dirección, así lo expresa la directora del complejo, Lorena Almarza: “Nosotros, estamos haciendo guiones que reflejan justicia, solidaridad, es decir, los valores que expresa la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, los valores fundamentales que nos permitirán construir ese nuevo ciudadano”.

Villazana sugiere la posibilidad de un público desencantado con un cine eminentemente partidista, al igual que Kosak Rovero apunta a una proporción de lectores no alineados que no se sienten atraídos hacia publicaciones que destacan unas determinadas ideas políticas. Se encuentra en esta arista la paradoja de unas políticas que pretendiendo incluir lo que presuntamente había sido excluido en el pasado –lo popular, lo telúrico, lo nacional– terminan siendo excluyentes.

2. La cultura como sustancia del proyecto político

Cuando se revisan algunos de los documentos oficiales de planificación elaborados por la administración chavista, se puede observar que no se esconde ni se maquilla con eufemismos la intención de utilizar a la cultura para afianzar entre la población el ideario de la Revolución bolivariana. Tomando prestado el juego de palabras que hace Villazana en el título de su investigación, estaríamos hablando de una “política cultural politizada”.

Como apuntan Emilia Bermúdez y Natalia Sánchez (2009), esta posición beligerante de las políticas culturales en la administración chavista se acentuó a partir de abril de 2002, fecha en la cual se produjo el fallido golpe de Estado que mantuvo a Hugo Chávez durante dos días fuera del poder. Recuerdan las autoras que en ese momento se operó un cambio semántico significativo en la dialéctica oficial; ya no se habló tanto de construir la Revolución bolivariana, sino que empieza a aparecer con más fuerza la idea del “Socialismo del siglo XXI”; y se insiste en consignas nacionalistas y populistas que claman por el rescate de la venezolanidad, de la memoria y de las tradiciones (p. 561). Como una ofensiva para marcar el territorio ante la amenaza

Esta posición beligerante de las políticas culturales se acentuó a partir de abril de 2002, fecha en la cual se produjo el fallido golpe de Estado que mantuvo a Hugo Chávez durante dos días fuera del poder.

de las fuerzas opositoras, el gobierno muestra, ya sin cortapisas, su objetivo real de construir un Estado socialista.

La elaboración de “planes de la nación” plurianuales, como instrumento de planificación para establecer metas de desarrollo de largo aliento y administrar los recursos, se convirtió en una práctica común de los gobiernos democráticos venezolanos que vinieron luego de la caída de la dictadura de Marcos Pérez Jiménez en 1958; de hecho, ese mismo año se creó la Oficina Central de Coordinación y Planificación. El Primer Plan de la Nación se elaboró para el período 1960 – 1964, durante el gobierno de Rómulo Betancourt, candidato del partido socialdemócrata Acción Democrática (AD). En el momento de la llegada al poder de Hugo Chávez, tras las elecciones presidenciales de diciembre de 1998, regía el Noveno Plan de la Nación para el período 1995 – 1999, implantado durante el gobierno de coalición del ex socialcristiano Rafael Caldera.

Los gobiernos chavistas han mantenido la práctica de elaborar estos programas de planificación del desarrollo, que incluso están contemplados como una obligación del Poder Ejecutivo en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999). Gradualmente desde el gobierno se le ha ido imprimiendo una impronta ideológica a un instrumento que debería tener más un carácter técnico. De esa forma, el primer documento de planificación de la administración chavista aún mantuvo un nombre similar a la tradición que se había instituido desde 1958, y se denominó “Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación, 2001-2007”; pero el siguiente ya adoptó un nombre más comprometido: “Proyecto Nacional Simón Bolívar; Primer Plan Socialista de Desarrollo Económico y Social de la Nación, 2007-2013”. Resulta significativo que sólo con observar su nombre se puede detectar dos alusiones claras a lo que podríamos llamar la “cultura del chavismo”; por una parte, la referencia a un pasado heroico fundamentado en la gesta independentista con la inclusión de “Simón Bolívar” como imagen omnipresente; y por otra parte, la declaración directa del socialismo como doctrina política de cabecera. Actualmente en la administración venezolana rige el “Plan de la Patria, Segundo Plan Socialista de Desarrollo Económico y Social de la Nación, 2013 – 2019”. Ya no aparece Simón Bolívar en la denominación, pero en su lugar se alude a la patria, una referencia igualmente de tono nacionalista.

Este último documento de planificación básicamente contiene un listado amplio de “objetivos nacionales” que el gobierno pretende cumplir en el período señalado. Cada uno de estos objetivos luego se desarrolla con otro listado de “objetivos estratégicos y generales”. Se echa de menos información más técnica de cómo se planean conseguir cada uno de los objetivos, para que así el documento sea algo más que una relación de buenas intenciones. Pero volviendo al tema de las políticas culturales, vale la pena citar un fragmento del Plan de la Patria para comprender la orientación de la administración chavista sobre el tema. Dentro del objetivo nacional “Construir una sociedad igualitaria y justa”, se desarrolla el objetivo estratégico “Potenciar las expresiones culturales liberadoras del pueblo”, con los siguientes postulados:

- 1) Incrementar sostenidamente la producción y distribución de bienes culturales a nivel nacional.
- 2) Fortalecer las editoriales que incluyan espacios de participación del poder popular en la política editorial mediante la generación de imprentas regionales.
- 3) Aumentar los espacios y la infraestructura cultural a disposición del pueblo, que permitan el desarrollo local de las artes.
- 4) Impulsar y ampliar la red de intelectuales, artistas, cultores y cultoras, y la organización de redes comunitarias culturales.
- 5) Desarrollar

Gradualmente desde el gobierno se le ha ido imprimiendo una impronta ideológica a un instrumento que debería tener más un carácter técnico

investigaciones sobre las tradiciones culturales que impulsen el conocimiento y práctica cultural. 6) Visibilizar la identidad histórico-comunitaria en conexión con la Misión Cultura Corazón Adentro. 7) Consolidar el protagonismo popular en las manifestaciones culturales y deportivas, centrado en la creación de una conciencia generadora de transformaciones para la construcción del socialismo. (Plan de la Patria, 2013, 4 de diciembre, p. 22).

Si bien hay objetivos que pueden resultar en principio loables, como por ejemplo incrementar la producción de bienes culturales o fomentar la instalación de imprentas, en otros de ellos, sin entrar a valorar su calidad o adecuación, se aprecia el giro ideológico del cual hemos venido hablando: primacía de lo comunitario y popular, exaltación de las tradiciones nacionales en relación con la Historia, y fomento del socialismo. Se trata sólo de un fragmento del Plan, pero en una revisión exhaustiva, que excede al objetivo de este trabajo, se pueden encontrar más huellas de esta intencionalidad ideológica que estaría rozando el adoctrinamiento cultural.

Max Römer Pieretti (2014) apunta que la identidad política que ha construido el chavismo se empezó a fraguar a través de “la dialéctica que generó Chávez desde el mismo momento de su juramento como presidente, al determinar una diferencia entre el pasado y el futuro para dar pie a su proyecto” (pp. 50-51). En otras palabras, el chavismo ha difundido en su discurso dos categorías; por una parte, la que perciben como propia, nueva y revolucionaria, donde culturalmente ubican el acervo indígena, negro-africano, las tradiciones, el folclore y la vida popular y comunitaria. Políticamente, a esta categoría corresponde un enaltecimiento idolátrico de los héroes de la Guerra de la Independencia del siglo XIX y una suerte de reinterpretación del socialismo. La otra categoría, la que el chavismo ha decidido que corresponde al contrario, la de los que defienden los valores anteriores a 1999: la IV República, está culturalmente vinculada a lo blanco-europeo, la herencia española y occidental, las élites conocedoras y cultivadoras de las bellas artes y la alta cultura. Por supuesto, políticamente a esta categoría “contrarrevolucionaria” corresponde una defensa de la democracia burguesa capitalista.

La identidad venezolana después de la irrupción de Chávez pretende por una parte excluir al que de alguna manera fue dominante en el pasado. Blanco, rico, político, cercano a otras culturas, especialmente aquellas que pertenecen a los hemisferios norte y occidental. Por la otra, destacar la originalidad del pueblo base, del amerindio, de su fusión con el negro oprimido (Römer Pieretti, 2014, p. 62).

Esta postura dicotómica excluye la posibilidad de políticas culturales que apuesten por el mestizaje, la integración y la pluralidad de orígenes que conforman la identidad venezolana. Se pretende crear una suerte de “purismo” venezolano que se escapa a cualquier lógica.

3. De la cultura politizada a la diplomacia cultural

Realizando una lectura rápida de la agenda cultural de la Embajada de Venezuela en España, se puede constatar que en buena medida los mismos valores, objetivos y lineamientos ideológicos presentes en las políticas culturales desarrolladas al interior de la República, traspasan las fronteras y permean la acción exterior. Por ejemplo, para el momento de redactar este trabajo, la noticia más reciente en la sección cultural de la página web de la embajada de Venezuela en Madrid se titula “Vigencia del pensamiento libertario e integracionista de Francisco de Miranda recorrió ciudades de Europa”. La nota narra la presentación, auspiciada por la Embajada, del

El chavismo ha difundido en su discurso dos categorías: la que perciben como propia, nueva y revolucionaria y la que el chavismo asigna al contrario, la de los valores anteriores a 1999

libro *Francisco de Miranda, precursor de las independencias de América Latina*, obra de la historiadora Carmen Bohórquez, llevada a cabo el 15 de noviembre de 2016 en la Casa de América de Madrid. En una parte de la noticia se explica lo siguiente:

El embajador Isea, en las palabras de bienvenida destacó que esta edición del libro realizada bajo el patrocinio de la Embajada, contribuirá a que en Europa “tomen conciencia del aporte que Miranda hizo en la construcción del nuevo pensamiento y el impacto real que tuvo su presencia en acontecimientos revolucionarios que hicieron historia en el siglo XIX”, dijo al tiempo que subrayó el fervor y la rigurosidad de la autora en esta investigación (Embajada de Venezuela en España, 2016).

Otra de las actividades recientes que reseña la web de la legación diplomática es el foro “Los Derechos de los Pueblos Originarios: Una realidad en América Latina”, que se celebró el 20 de octubre de 2016 en el Centro de la Diversidad Cultural de Venezuela en España (CDCVE), instalación definida como el brazo cultural de la Embajada. La reseña explica de la siguiente forma los objetivos de la actividad cultural:

Mención especial merece la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999), que dedicó todo un capítulo al reconocimiento de las comunidades indígenas, sus organizaciones sociales, políticas, económicas y culturales, como sujetos de derecho; además, de propugnar el mantenimiento y desarrollo de su identidad étnica y cultural, entre otros, considerada como una de las primeras normas sancionadas sobre la materia a nivel mundial.

Esta actividad pretende convertirse en un espacio que redunde hacia una mayor sensibilización en relación al tema indigenista y está dirigida a funcionarios públicos, estudiantes universitarios, académicos; activistas, líderes y organizaciones de las comunidades indígenas, y público general (Embajada de Venezuela en España, 2016).

Entre la oferta cultural de esta Embajada en los últimos meses también figura la conferencia “El 1S y el camino de la Revolución Bolivariana”, dictada por el propio embajador, Mario Isea Bohórquez, el 9 de septiembre de 2016. Según la información presentada por la embajada, la conferencia abordó el proceso de solicitud de referéndum revocatorio llevado a cabo por la oposición política al chavismo, que en opinión del diplomático, se trata de una nueva estratagema para desestabilizar el país:

Isea aseguró que el gobierno bolivariano “aprendió la lección del 11 de abril 2002 (fecha del golpe de Estado contra el presidente Hugo Chávez) y no permitiremos que el guión de la derecha vuelva a tener éxito, por eso, ante esta nueva arremetida se están tomando las medidas preventivas necesarias”.

El diplomático realizó durante su intervención un repaso por las últimas dos décadas de la historia de Venezuela, en la que se evidencia cómo a través de los años los actores protagonistas de los hechos violentos de desestabilización y de intentos de golpes de Estado han sido los mismos.

“Personajes como Leopoldo López, Antonio Ledezma, María Corina Machado, Henrique Capriles y Yon Goicochea, y éste último aquí en España es presentado casi como un héroe, cuando acaba de ser detenido por tenencia de explosivos, y todos los demás han participado repetidamente desde 2002 en diversos episodios de violencia con el objetivo

En la agenda cultural de la Embajada de Venezuela en España, se puede constatar que los mismos valores, objetivos y lineamientos ideológicos permean la acción exterior

de derrocar al Gobierno y hacer desaparecer los logros de la Revolución Bolivariana”, explicó (Embajada de Venezuela en España, 2016).

La página web describe algunas otras actividades culturales como el concierto de Sandino Primera, cantante plenamente identificado con el chavismo e hijo del fallecido cantautor de protesta y militante del Partido Comunista de Venezuela, Alí Primera. También se describen funciones de cine venezolano organizado por el CDCVE, con una programación dedicada a los diferentes pueblos indígenas, entre otras. Excedería al alcance de este trabajo describir de forma pormenorizada toda la agenda cultural de la representación diplomática venezolana en Madrid; pero al menos con las anteriores actividades señaladas se deja entrever que la acción cultural de Venezuela en el exterior sigue similares, por no decir idénticos, lineamientos de las políticas culturales internas: exaltación de los llamados pueblos originarios, recuerdo idolátrico de los próceres de la Guerra de Independencia y defensa de las causas e ideologías políticas del gobierno.

Recuerda Edgar Montiel (2010) que tras los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, desde muchos ámbitos se empezó a buscar la explicación de lo ocurrido en la cultura, más allá de la política o la economía. Quizás como nunca se puso en evidencia el choque simbólico significativo y la ausencia de comunicación y comprensión entre las diversas formas de entender el mundo por parte de las diferentes culturas. Más de 15 años después de lo ocurrido en Nueva York, sigue presente, y con más vigencia que nunca, el malestar cultural, con el yihadismo y todas sus consecuencias como su manifestación más clara.

A grandes rasgos es ésta la razón por la cual en los últimos años los estudiosos y profesionales de las relaciones internacionales han dirigido cada vez más su mirada a la cultura y al poder simbólico, teniendo al estadounidense Joseph Nye y su teoría del *Soft Power* como punto de referencia de la Diplomacia Cultural. Pero la cultura no es un aspecto nuevo de atención para la diplomacia, “ha estado siempre presente en la agenda gubernamental de la política exterior, y fue reconocida como un “tercer pilar”, junto a la política (seguridad) y al comercio (economía), en las relaciones entre estados después de las dos guerras mundiales” (Said Saddiki, 2009, p. 108). No obstante, el nuevo escenario geopolítico, con los choques entre Occidente y Oriente en la primera línea de actualidad, obliga a reforzar el entendimiento y el diálogo entre culturas.

(...) la diplomacia pública y la diplomacia cultural están relacionadas con el denominado “poder blando” (*soft power*), un concepto introducido por Joseph Nye, el cual define como “la habilidad para conseguir lo que uno pretende por medio de la seducción, y no por medio de la coerción o el pago. Surge del carácter atractivo que tienen la cultura, la política o los ideales políticos de un país. Cuando nuestra política es vista como legítima a ojos de los demás, nuestro poder blando se incrementa mucho” (Said Saddiki, 2009, p. 109).

Refrescamos estos conceptos sobre poder blando y diplomacia cultural, que son ampliamente conocidos por la crítica, con la intención de reflexionar en torno a las actividades culturales promovidas por la diplomacia venezolana. Si las acciones culturales en las relaciones internacionales deben tener como objetivo abrir las puertas al diálogo a través de contenidos seductores que creen un clima favorable para causar impacto y empatía en los otros, pues poco puede servir para esta causa una programación nacionalista, etnocéntrica, partidista y en definitiva

En los últimos años los estudiosos y profesionales de las relaciones internacionales han dirigido cada vez más su mirada a la cultura y al poder simbólico

excesivamente politizada, que pone su énfasis en la reivindicación antes que en la conciliación; en las diferencias antes que en los puntos en común¹.

Saddiki (2009), citando a su vez a Von Bismarck, recuerda que la “La diplomacia es el arte de hacer amigos en el extranjero” (p. 110), y sugiere además que es un error el que comenten algunos autores al confundir a la diplomacia cultural con la propaganda. Si partimos de las actividades antes descritas de la Embajada de Venezuela en Madrid, se pudiera interpretar que sus acciones culturales están únicamente dirigidas a sus “cofrades”, es decir, aquellos sectores y grupos de la sociedad española que de antemano comparten su ideario político; una diplomacia cultural “para los amigos” y no “para hacer nuevos amigos”. Se trataría de una lógica que en principio contradice los objetivos que los expertos señalan como propios de la diplomacia cultural: influir positivamente en la opinión pública de un Estado extranjero, crear bases de confianza, promover el entendimiento mutuo y elevar el prestigio del país, entre otros.

Una actitud menos beligerante y apoyada en contenidos más universales es la que realiza la Embajada de Venezuela ante el Reino Unido, ubicada en la ciudad de Londres. Esta legación diplomática centra su agenda cultural en una instalación, la “Casa de Miranda”², que contiene a su vez el “Bolívar Hall”, una amplia sala adaptable que se puede utilizar para conciertos, presentaciones y exposiciones. En una revisión rápida a la programación cultural de legación diplomática se puede constatar que abundan los conciertos musicales, sobre todo de intérpretes y agrupaciones que cultivan géneros tradicionales del folclore venezolano. Sirva de ejemplo el siguiente fragmento de la nota que anuncia el inicio de la programación de otoño del 2016 tras una nutrida oferta estival:

La programación de verano culminó el pasado 18 de agosto con el concierto del Maestro Omar Acosta, reconocido compositor y flautista, en conmemoración del Bicentenario del Fallecimiento del Generalísimo Francisco de Miranda. Acosta estuvo acompañado en el escenario por Nuria Cazorla, bailaora de flamenco y el conocido virtuoso del cuatro, Leo Rondón. El repertorio incluyó las composiciones Natalia, (vals de Antonio Lauro); Canto de ordeño (Antonio Estévez); Atardecer (vals de Luis Laguna y Lencho Amaro); La Comparsa (danzón cubano de Ernesto Lacuna); Por una cabeza (tango de Carlos Gardel); Preludio No 1 (J.S. Bach) y El diablo suelto (vals joropo de Heraclio Fernández). Otras piezas que del programa fueron Solo de pajarillo (Joropo); Vals de Lucía; Pasaje; Carolina (vals) y El cucarachero (merengue venezolano), todas autoría de Acosta. La presentación cosechó un éxito notable, con un público desbordante compuesto por miembros de la academia musical clásica de Londres, especialmente del Instituto Britá-

Se trataría de una lógica que en principio contradice los objetivos que los expertos señalan como propios de la diplomacia cultural

1 Por ejemplo, bien es sabido que el 12 de octubre se celebra en España la “Fiesta Nacional”, y esa es la denominación que recibe esta fecha en el ordenamiento jurídico español. En ese sentido, que desde la Embajada venezolana en Madrid se lleve a cabo en días cercanos a la efeméride un foro reivindicativo de los derechos de los pueblos indígenas con la justificación de que el 12 octubre es el “Día de la Resistencia Indígena”, podría interpretarse como una actitud poco amistosa o seductora que no estimula el diálogo, sino que pone el dedo en la llaga. No queremos con este ejemplo sugerir que las autoridades diplomáticas venezolanas deban renunciar a hacer cualquier tipo de reivindicación o protesta que su gobierno considere oportuna y necesaria, sino que la elemental lógica invita a pensar que la diplomacia está para limar asperezas y sólo levantar la voz como último recurso, cuando el devenir de los hechos no deja otra alternativa, y no por antiguas polémicas.

2 La “Casa de la Miranda” es la vivienda que ocupó Francisco de Miranda (1750-1816), prócer de de la Independencia de Venezuela, junto a su familia durante la época en que vivió en Londres entre 1803 y 1810. En 1978 el gobierno venezolano adquirió la Casa Miranda y los edificios adyacentes donde se construyó el complejo cultural que alberga el Bolívar Hall.

nico de Flauta, que reaccionó con expresividad a los ritmos y melodías que evocaron el paisaje cultural, musical, y hasta geográfico, de Venezuela. (Embajada de Venezuela en Reino Unido, 2016).

Si bien es cierto que hay un predominio del sustrato telúrico-folclórico ensalzado en las políticas culturales de los gobiernos chavistas, también es cierto que la música tradicional, a través de la mirada de la diplomacia cultural, resulta más atractiva y empática que las conferencias y manifestaciones donde únicamente se defiende una determinada parcialidad política. A diferencia de lo que ocurre con la programación cultural de la Embajada en Madrid, cualquier persona que asista como espectador a una de estas representaciones de música tradicional en la Casa de Miranda, independientemente de que comparta o no los lineamientos ideológicos del chavismo, puede sentirse cautivado por el encantamiento de la música y despertar así una actitud positiva hacia Venezuela.

Con los casos específicos revisados se puede apuntar como conclusión que se extraña mayor pluralidad y diversidad en la diplomacia cultural del gobierno venezolano. No se puede juzgar la diplomacia cultural de un país únicamente por las actividades que promueven algunas de sus representaciones en el exterior, pero pueden servir como pistas para construir su caracterización. En ese sentido, sería necesario investigaciones más amplias que analizaran la participación oficial de Venezuela en foros y organizaciones internacionales, proyectos de integración, redes y medios de comunicación con alcance en el exterior, ferias, festivales, reuniones y congresos académicos, entre muchos otros eventos. No obstante, esta primera aproximación sugiere que en su actuación cultural la diplomacia venezolana estaría orientada de forma similar a la política cultural interior, con un claro énfasis en la difusión de valores nacionalistas y un evidente alineamiento con la ideología política gobernante. Se trata así de una estrategia que a nuestro juicio no ayuda suficientemente a la construcción de puentes para el diálogo en un mundo decididamente multipolar.

Bibliografía

- Bermúdez, E., & Sánchez, N. (2009). Política, cultura, políticas culturales y consumo cultural en Venezuela. *Espacio abierto*, 18(3).
- Embajada de la República Bolivariana de Venezuela en España (2016, 14 de septiembre). *[Foro en Madrid] El diálogo es el camino que propone la Revolución para que la oposición abandone la violencia*. Recuperado de <http://embajadadevenezuela.es/eventos-culturales/6043-el-dialogo-es-el-camino-que-propone-la-revolucion-para-que-la-oposicion-abandone-la-violencia>
- Embajada de la República Bolivariana de Venezuela en España (2016, 7 de octubre). *Venezuela difunde en Europa reivindicaciones de los pueblos originarios de América Latina*. Recuperado de <http://embajadadevenezuela.es/eventos-culturales/6070-venezuela-difunde-en-europa-reivindicaciones-de-los-pueblos-origenarios-de-america-latina>
- Embajada de la República Bolivariana de Venezuela en España (2016, 23 de noviembre). *Vigencia del pensamiento libertario e integracionista de Francisco de Miranda recorrió ciudades de Europa*. Recuperado de <http://embajadadevenezuela.es/eventos-culturales/6156-vigencia-del-pensamiento-libertario-e-integracionista-de-francisco-de-miranda-recorrio-ciudades-de-europa>

- Embajada de la República Bolivariana de Venezuela en el Reino Unido (2016, 9 de septiembre). *Tras exitosa temporada estival, el Bolívar Hall se prepara para iniciar su programación de otoño en Londres*. Recuperado de http://reinounido.embajada.gob.ve/index.php?option=com_content&view=article&id=361%3Aexitosatemporada&catid=20%3Aeventos&Itemid=15&lang=es
- Guzmán Cárdenas, C. E. (2014). Economía y Política Cultural en Venezuela. Revisión y Perspectivas. *Anuario ININCO/Investigaciones de la Comunicación*, 25(1), 225-270.
- Kosak Rovero, G. (2014). Revolución Bolivariana: políticas culturales en la Venezuela Socialista de Hugo Chávez (1999-2013). *Cuadernos de Literatura*, 19(37), 38-56.
- Montiel, E. (2010). Diplomacia cultural. Un enfoque estratégico de Política Exterior para la era intercultural. *Cuadernos UNESCO Guatemala*, 2, 1-26.
- Poder Legislativo de Venezuela (2013, 4 de diciembre). Plan de la Patria. Segundo Plan Socialista de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2013-2019. *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, (6.118).
- Rómer Pieretti, M. (2014). Venezuela a partir de Chávez: identidad cultural y política. *Historia y Comunicación Social*, 19, 55-65.
- Saddiki, S. (2009). El papel de la diplomacia cultural en las relaciones internacionales. *Revista CIDOB d'afers internacionals*, 88, 107-118.
- Villazana, L. (2008). De una política cultural a una cultura politizada: La República Bolivariana de Venezuela y su revolución cultural en el sector audiovisual. *E pluribus unum*, 161-73.



ESPACIOS DE CONVERGENCIA Y DIVERGENCIA EN LA ESTRATEGIA SOBRE EL PROBLEMA MUNDIAL DE LAS DROGAS ENTRE LA UE Y AMÉRICA LATINA Y CARIBE

Convergence and divergence in the strategy on the world drug problem between the European Union and Latin America and the Caribbean

Anna Ayuso

Investigadora senior de CIDOB

E-mail: aayuso@cidob.org



Autor

El problema mundial de las drogas se ha convertido en un objeto destacado de diálogo político y cooperación en las relaciones entre la UE y América Latina y Caribe. Las relaciones en este ámbito se basan en el principio de responsabilidad compartida consagrado en los principales instrumentos internacionales y han ido ampliando sus áreas de trabajo, desde los enfoques vinculados a la seguridad a otros que amplían su alcance al desarrollo alternativo y a las políticas sociales de prevención y de salud. Las visiones y enfoque de los diversos países y actores implicados se han ido aproximando, pero están además determinadas por las diferentes estrategias de la ONU y los tratados multilaterales, la OEA, las sucesivas estrategias Europeas contra las drogas y las estrategias subregionales que se han creado en el área Andina y en América del Sur. Existen dificultades a la hora de coordinar las operaciones y programas debido a que la cooperación está muy fragmentada y a posicionamientos ideológicos que oscilan entre estrategias prohibicionistas y otras que defienden la despenalización y la regulación total o parcial de su producción y distribución. Esas diferencias se pusieron de manifiesto en la Sesión especial de las Naciones Unidas sobre las Drogas celebrada en abril de 2016 e impidieron avances significativos en la agenda internacional.



Resumen

Unión Europea; América Latina; drogas; diálogo político; cooperación.

European Union; Latin America; drugs; political dialogue; cooperation.



Key words

Recibido: 3-11-2016. Aceptado: 10-12-2016.



Fechas

The world drug problem has become a vital subject in the political dialogue and cooperation between the European Union and Latin America and the Caribbean. International relations in this regard are based on the principle of shared responsibility, which has been enshrined on the most relevant international instruments, and its focus areas have been extending from approaches related to security to others such as alternative development and health and prevention social policies. The approaches and views of countries and actors involved have been converging, and they are also determined by multiple strategies that come from the United Nations and multilateral treaties, the OAS, anti-drug European strategies and sub-regional strategies that have been created in the Andean area and South America. Coordination of programs and operations is difficult since cooperation is very fragmented and also due to the existence of ideological approaches that either favor prohibition or argue for decriminalization and the total or partial regulation of its production and distribution. Such differences were visible in the UN General Assembly Special Session on Drugs that was held in April 2016, which hindered significant progress of the international agenda on drugs.



La lucha contra el tráfico ilegal organizado de sustancias estupefacientes y psicotrópicas y los delitos asociados es un claro ejemplo de riesgo global en el que la cooperación internacional se hace imprescindible. América del Sur produce casi toda la cocaína del mundo con Colombia, Bolivia y Perú como principales proveedores y los mercados más grandes son Estados Unidos y la Unión Europea (UE). Los europeos consumen una cuarta parte de la producción mundial total de cocaína, justo detrás de los Estados Unidos. Por otra parte, la UE es también creciente productora de drogas sintéticas que viajan en dirección contraria, así como de precursores químicos que, desviados ilegalmente, se utilizan para la elaboración de las drogas de origen natural (World Drug Report 2016). Es por ello que la cuenca del Atlántico concentra algunas de las principales rutas para el tráfico de drogas en el mundo que han ido diversificándose y haciéndose más complejas (Ayuso & Viilup, 2014). En consecuencia, el problema mundial de las drogas se ha convertido en un objeto destacado de diálogo político y cooperación en las relaciones entre la UE y América Latina y Caribe (ALC).

Las relaciones en este ámbito se basan en el principio de responsabilidad compartida que está consagrado en los principales instrumentos internacionales, pero cuyo alcance no está bien delimitado y se interpreta de forma distinta según los actores. El diálogo y la cooperación que ha surgido entre ambas regiones ha ido evolucionando y ampliando sus áreas de trabajo, desde los iniciales enfoques muy vinculados a la seguridad a otros que amplían su alcance al desarrollo alternativo y a las políticas sociales de prevención y de salud. En este proceso de intercambio, las visiones y enfoque de los diversos países y actores implicados se han ido aproximando, pero no son idénticas. Estas posiciones están además determinadas por las estrategias a nivel internacional encabezadas por la ONU y los tratados multilaterales, las estrategias regionales como la hemisférica a través de la Organización de Estados Americanos (OEA), las sucesivas estrategias Europeas contra las Drogas y las estrategias sub-regionales que se han creado en el área Andina y en América del Sur que se analizarán en este ensayo¹.

Los europeos consumen una cuarta parte de la producción mundial de cocaína. Por otra parte, la UE es creciente productora de drogas sintéticas que viajan en dirección contraria

¹ No se abordará en este texto la estrategia de Seguridad centroamericana y la mexicana específicamente, ya que no participan en un diálogo subregional específico con la UE, aunque sí su participación en la agenda hemisférica y en la relación bi-regional UE-ALC y la global de Naciones Unidas.

Aunque se han ido estableciendo sinergias entre esos diferentes espacios existen dificultades a la hora de coordinar las operaciones y programas. En parte es debido a que la cooperación está muy fragmentada y las políticas relacionadas con la seguridad son muy sensibles, pero también hay dificultades derivadas de diferentes posicionamientos ideológicos que oscilan entre estrategias prohibicionistas, de guerra declarada a las drogas, y otras estrategias que defienden la despenalización y la regulación total o parcial de su producción y distribución (Pedraza Rosales, 2014). Como veremos, esas diferencias se pusieron de manifiesto en la Sesión especial de las Naciones Unidas sobre las Drogas (UNGASS, por sus siglas en inglés) celebrada en abril de 2016 (Tokatlían y Comini, 2016) e impiden que se den pasos significativos para transformar el actual régimen internacional sobre el tratamiento de las drogas².

El escenario internacional presenta una complejidad cada vez mayor en cuanto el tipo y variedad de drogas existentes, las rutas del narcotráfico y su conexión con otros crímenes internacionales como el tráfico de armas, de personas o el lavado de dinero. Es por ello que ya no es posible reducirlo a un dilema entre modelos de políticas reduccionistas: bien enfocado a la persecución de productores y consumidores, como fue el de la guerra a las drogas declarada por Estados Unidos en la época de la Administración Bush padre, o bien únicamente atendiendo a las causas y consecuencias del consumo, como se pretendió desde algunos países europeos. El fracaso de ambos modelos (Gratius, 2012), ha conducido a un debate acerca de si es necesario buscar un cambio de paradigma en la forma en cómo se afronta ese problema mundial de forma más multidimensional, pero aún no hay un consenso sobre cómo lograrlo. A continuación se analizará la evolución de las estrategias regionales de lucha contra las drogas en América Latina y en Europa, así como las políticas e instrumentos de cooperación entre ambas regiones. Finalmente se terminará haciendo un balance de como las convergencias y divergencias están incidiendo en la estrategia global que lidera Naciones Unidas.

La cooperación está fragmentada y las políticas relacionadas con la seguridad son sensibles; también hay dificultades derivadas de diferentes posicionamientos ideológicos

1. Cooperación hemisférica y subregional en las Américas

Debido a la inestabilidad que crea en la región, la lucha contra el narcotráfico no podía dejar de ocupar un lugar preeminente en la Agenda Hemisférica. El tráfico ilícito de narcóticos y el crimen organizado que lo acompaña no sólo ha agravado los problemas de gobernabilidad dentro de los Estados, sino que también ha generado tensiones entre ellos que repercuten negativamente en los procesos de integración y cooperación regional (Ayuso & Beltrán, 2007). Por la gran repercusión que el problema tiene en la Zona Andina como centro de producción de la hoja de coca, es lógico que fueran estos países los primeros que intentaron fomentar la cooperación regional en esos temas, pero pronto pasó a ser una preocupación hemisférica en la OEA. Más adelante fue objeto de la agenda sudamericana a través de la Unión Sudamericana de Naciones (UNASUR), en busca de una mayor autonomía de los Estados Unidos para afrontar el problema desde una perspectiva latinoamericana, que busca aportar una estrategia distinta a la tradicional. Es en esa línea que la cooperación europea ha sido vista como una alternativa a

2 Este está basado en la Convención Única sobre Estupefacientes de las Naciones Unidas de 1961, modificada por el Protocolo de 1972, el Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas de 1971 y la Convención de Viena contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas de 1988. Además de los sucesivas Declaraciones Políticas y Planes de Acción sobre Cooperación Internacional adoptados en el marco de la Comisión de Estupefacientes de las Naciones Unidas.

la influencia hegemónica de Estados Unidos y se han establecido líneas de cooperación, aunque aún no se puede decir que haya un consenso bi-regional totalmente compartido, ni mucho menos llevado a la práctica de forma consistente.

1.1. Estrategia Hemisférica Antidrogas

Hasta mediados de los años 80 la OEA no incluía la lucha contra el narcotráfico como una estrategia regional. Las políticas nacionales eran las responsables de enfrentar el problema bajo las directrices de la acción de Naciones Unidas (Ruiz-Cabañas, 1998). Sin embargo, al iniciarse dicha década el narcotráfico ya había adquirido unas dimensiones en la región que la convertiría en la principal productora y consumidora de drogas. La primera respuesta hemisférica fue la convocatoria de la conferencia interamericana especializada sobre narcotráfico por la Asamblea General en 1984. Esta iniciativa acompañaba la política de la Administración de Reagan que, en 1983, lanzó la guerra contra las drogas, incluyendo medidas de presión sobre países productores y de tránsito. Así, el Congreso de los Estados Unidos acabaría estableciendo en 1986 un sistema de certificación unilateral de países, el cual suponía la retirada de la ayuda financiera a aquellos Estados que, según su criterio no cumplieran con los compromisos internacionales en la lucha contra el cultivo, producción y el tráfico ilegal de drogas. La influencia norteamericana en el combate contra el narcotráfico fue desde entonces determinante y la mayoría de las acciones antinarcóticas en el hemisferio por entonces fueron diseñadas y financiadas por Estados Unidos (Interamerican Dialogue, 2001). Este ascendente, de inspiración represiva, fue acompañado de sucesivos programas de cooperación dotados de una financiación creciente³.

Los principales resultados de la primera conferencia interamericana sobre combate al narcotráfico, celebrada en abril de 1986 en Río de Janeiro, fueron el Programa Interamericano de acción contra el consumo, la producción y el tráfico ilícitos de estupefacientes y sustancias psicotrópicas o Programa de Acción de Río, así como una propuesta de creación de una comisión de control. Dicho programa no era un convenio jurídico, sino un acuerdo político que abogaba por un consenso en la definición de las políticas y una coordinación en su aplicación de acuerdo a los parámetros establecidos en los instrumentos multilaterales adoptados en el marco de las Naciones Unidas. En la línea de los objetivos del posterior Convenio de Viena de Naciones Unidas de 1988 contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, se trataba de una estrategia fundamentalmente dirigida a la represión del tráfico ilícito de drogas. La misión del plan era contribuir al cumplimiento de la estrategia global contra el narcotráfico mediante mecanismos de control específico, cooperación técnica para perfeccionar los instrumentos jurídicos e institucionales de los países de América y el seguimiento periódico de la información proporcionada por los Estados. A pesar de que se reconocía que la lucha contra el narcotráfico debía formar parte de un programa de desarrollo económico, lo cierto es que las medidas propuestas únicamente recogían la reducción de cultivos y la interdicción del comercio ilícito sin propuestas sobre medidas complementarias dirigidas a abordar las causas estructurales en el origen del problema.

Las medidas recogían la reducción de cultivos y la interdicción del comercio ilícito sin propuestas sobre medidas dirigidas a abordar las causas estructurales en el origen del problema

3 Así la Iniciativa Andina de la Administración Bush padre de 1989 (2,2 millones de dólares en 5 años), fue seguida del Plan Colombia del Presidente Clinton en 2000 (1,6 millones de dólares) y sucedida por la Iniciativa Regional Andina de Presidente Bush en 2001 (más de 700 millones anuales).

En 1986 la Asamblea General de la OEA creó la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD)⁴ con la función principal de establecer los mecanismos de cooperación para fortalecer los sistemas nacionales de lucha contra el abuso, tráfico y producción ilícita de drogas⁵. La acción de la CICAD se configuró como complementaria a la de los Estados y entendida como acciones de apoyo técnico para desarrollar las capacidades jurídicas, administrativas y operativas de los gobiernos de las políticas nacionales. Pero, al tiempo, se conformaba como un mecanismo de diálogo y cooperación entre los países miembros de carácter paritario⁶. No entraba dentro de las competencias de la CICAD la creación de nuevos instrumentos convencionales, sino que, partiendo de los compromisos vigentes, se proponía coadyuvar a los esfuerzos nacionales en el cumplimiento de sus obligaciones mediante mecanismos e instrumentos de cooperación complementarios para llevarlos a la práctica. Las funciones de la CICAD quedaban repartidas en tres grandes grupos: en primer lugar, la recopilación y difusión de datos, ayudando a crear sistemas de recopilación estandarizados⁷. En segundo lugar, la investigación y capacitación en temas específicos. Así, la formación de funcionarios de la Administración Antidrogas, de los cuerpos aduaneros o las guardias costeras y portuarias o la creación de la Escuela Regional de Inteligencia Antidrogas (ERCAIAD), la capacitación de jueces y fiscales, la capacitación de personal bancario para luchar contra el lavado de activos o el fortalecimiento de las unidades de inteligencia financiera y la creación de programas de maestría sobre drogodependencia, capacitación de mediadores y profesionales de la salud. Finalmente, se buscaba la armonización de la legislación antidroga, mediante la negociación de recomendaciones a través de instrumentos no vinculantes jurídicamente⁸.

Los principios del Programa de Río fueron actualizados mediante el Programa de Acción de Ixtapa elaborado en México el 20 de abril de 1990⁹. En éste ya aparecieron mencionados tanto el principio de solidaridad internacional, como el de responsabilidad compartida y se reconocía la vinculación entre oferta, demanda y distribución ilícita de drogas y las condiciones económicas, sociales y culturales de los países afectados. Por tanto se entendía que el combate al problema debía ser integral, aunque no se proponían nuevos instrumentos que incorporasen dicha dimensión. Otra recomendación fue la necesidad de evaluar los resultados de los primeros programas

La CICAD se conformó como un mecanismo de diálogo y cooperación entre los países miembros de carácter paritario

4 La Declaración de Guatemala "Alianza de las Américas contra el Narcotráfico" AG/Res.817 (XVI-0/86) de 15 noviembre 1986. En esta misma sesión la Asamblea General de la OEA adoptó formalmente el Programa de Acción de Río.

5 Inicialmente los miembros de la CICAD, eran sólo 11, pero en la actualidad participan casi todos los miembros de la OEA. La financiación de las actividades de la CICAD corre a cargo de las contribuciones voluntarias de los Estados donantes.

6 Ruiz-Cabañas (1998) señaló como desde los inicios este enfoque de cooperación multilateral paritaria se contraponía a la estrategia unilateral estadounidense que introdujo ese mismo año el proceso de certificación.

7 Por ejemplo, mediante la elaboración de un compendio anual de datos sobre la oferta (CICDAT) o con la realización de Estudios Uniformes sobre la extensión del consumo (SIDUC). En el año 2000 se incorporó a la CICAD el Observatorio Interamericano sobre Drogas (OID).

8 Como el reglamento modelo sobre precursores químicos de 1990, el de delitos de lavado de activos relacionados con el tráfico ilícito de drogas de 1992 o el de proliferación y comercio internacional de armas de fuego de 1997. También colabora en general en la elaboración de los Planes Nacionales Antidroga (PNA) en la mayoría de los países del hemisferio.

9 Elaborada inmediatamente después de la Declaración de la Conferencia Cumbre ministerial mundial para reducir la Demanda de Drogas y Combatir la amenaza de la cocaína celebrada en Londres en abril de 1990.

de desarrollo alternativo¹⁰ al cultivo de drogas que habían comenzado a ser impulsados y se encomendó a la CICAD consultar con los organismos implicados.

Para avanzar en el ámbito de la reducción de la demanda se elaboró el Programa Interamericano de Quito de 1990 en el que se trataba de establecer unas bases de referencia para las políticas nacionales de prevención e incluía la educación preventiva integral contra el uso de drogas. Además de servir para reforzar las capacidades de las instituciones nacionales, se quería facilitar la cooperación internacional en esa materia. Más tarde, se organizó la Conferencia Ministerial de Lavado de dinero e instrumentos del delito en Buenos Aires en diciembre de 1995, donde se aprobó una declaración de principios y un plan de Acción¹¹. Este último contemplaba la colaboración judicial y proponía el establecimiento de un mecanismo de evaluación permanente en el seno de la OEA, que no se llegó a implementar.

Una renovación general del Programa de Acción llegaría en 1996, cuando la Asamblea general de la OEA aprobó una nueva “Estrategia Antidrogas del Hemisferio”¹², que incorporaba ya plenamente el criterio de responsabilidad compartida teniendo en cuenta las “capacidades y recursos nacionales disponibles”. Además esta actualización asumía la creciente complejidad de un problema con múltiples derivaciones e incorporaba nuevos elementos en los que se apreciaba la progresiva erosión de las diferencias entre países productores, de tránsito y de destino. Pero el aspecto más novedoso fue la incorporación de un capítulo específico dedicado a los mecanismos de control, aunque mayoritariamente se refería a controles ya existentes de actividades delictivas de narcotráfico. La estrategia del 96 señalaba la importancia de la reducción de la demanda, que es la fuerza impulsora de la producción, y que cada país tiene la responsabilidad de abordar el problema teniendo en cuenta las condiciones culturales, sociales y económicas de cada grupo de población. Se instaba a establecer mecanismos de participación ciudadana y a fortalecer la educación y la prevención. También se recomendaba a los Estados introducir la variable ecológica del problema. La responsabilidad del cumplimiento de los objetivos recaía en el nivel nacional, pero se incluía una llamada a compartir experiencias.

En el terreno de la reducción de la oferta, se reconocía la existencia de nuevas categorías de drogas especialmente las de origen sintético que se sumaban a las de origen natural. Mientras para estas últimas se planteaba el recurso a programas de desarrollo alternativo, para las primeras únicamente se contempla el control y la interdicción. Sean cuales sean el tipo de medidas a tomar, se afirmaba que la determinación, definición y aplicación de las mismas era “responsabilidad exclusiva de cada Estado, conforme a sus programas nacionales y sus ordenamientos jurídicos internos”. Dado que no se establecían metas ni objetivos concretos, las medidas de control propuestas fueron dirigidas al intercambio de información, el desarrollo de los sistemas jurídicos adecuados para controlar y castigar los delitos, la armonización de legislaciones, la capacitación y los controles fronterizos.

La estrategia recomendaba el fortalecimiento de la CICAD con la ampliación de su mandato para incluir nuevas sustancias e incorporar delitos considerados conexos como el lavado de

Una renovación general del Programa de Acción llegaría en 1996, cuando incorporó ya plenamente el criterio de responsabilidad compartida

10 Según la *Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito* (UNODC, por sus siglas en inglés), el Desarrollo Alternativo es un proceso destinado a reducir y eliminar el cultivo de plantas que contengan estupefacientes, así como sustancias sicotrópicas ofreciendo como alternativas otros cultivos.

11 La conferencia ministerial obedecía al mandato de la Primera cumbre de las Américas celebrada en Miami en diciembre de 1994.

12 Aprobada por la CICAD en Buenos Aires, Argentina, el 16 de octubre de 1996 en el 10 aniversario de su creación.

activos, el tráfico de armas, la cooperación marítima y seguridad portuaria, la delincuencia internacional organizada e incluso la violencia juvenil, entre otros¹³. Esto implicó la ampliación de los mecanismos de control y de armonización de legislaciones a esos nuevos ámbitos incorporados. En mayo de 1998 la CICAD aprobó el Plan de Acción para la Implementación de la Estrategia Antidrogas en el Hemisferio. Este contemplaba medidas en el plano de la reducción de la demanda y de la oferta, proponiendo el establecimiento de nuevos mecanismos de recogida de información para facilitar la coordinación de las políticas nacionales y mecanismos de control para la armonización de procedimientos entre los estados y con otras organizaciones internacionales.

La II Cumbre de la Américas de Santiago de Chile en 1998, puso de nuevo el énfasis en los mecanismos de control y encargó a la CICAD elaborar un sistema estandarizado para medir periódicamente las acciones antidrogas de los 34 miembros de la CICAD. El Mecanismo de Evaluación Multilateral (MEM) creado en 1999 está compuesto por un grupo de expertos intergubernamentales (GEG) que ha definido, a través de 51 indicadores que se van actualizando¹⁴, los componentes de las políticas nacionales antidrogas que han de ser objeto de seguimiento y genera periódicamente informes para medir los esfuerzos realizados, en el nivel nacional, regional y hemisférico. Esta iniciativa de seguimiento de carácter paritario permitió dar respuesta alternativa al sistema unilateral que habían establecido los Estados Unidos para otorgar la certificación y había sido objeto de numerosas críticas, ya que era la base para la aplicación de medidas de retorsión en materia de ayuda internacional. El que Estados Unidos aceptara patrocinar la iniciativa supuso un gran paso para el sistema multilateral regional, aunque periódicamente siga haciendo públicas sus propias valoraciones unilaterales, a veces no coincidentes con la CICAD.

Los expertos independientes encargados de hacer la revisión reciben la información de los Estados pero también pueden consultar otras fuentes aunque las visitas *in situ* son de carácter excepcional. Los informes se basan en cuatro apartados principales: fortalecimiento institucional de los planes y programas antidrogas; reducción de la demanda; programas de reducción de la oferta, la producción y desarrollo alternativo; mejora de las medidas de control del tráfico ilícito de drogas, armas de fuego y lavado de activos de la legislación; y compromiso general. Los expertos elaboran recomendaciones públicas en el nivel nacional, regional y hemisférico y en caso de incumplimiento reiterado de las recomendaciones se prevé el establecimiento de un diálogo con el país para incentivarlo a solicitar el apoyo que necesite. En el año 2000 se creó el Observatorio Interamericano sobre Drogas (OID) para asesorar a los estados miembros de la CICAD en la elaboración de las estadísticas e informaciones necesarias para hacer un correcto seguimiento que permita estudios comparables¹⁵ y hacer su difusión. Además debe servir como mecanismo de alerta ante posibles cambios en la operativa de los narcotraficantes o ante la aparición de nuevos fenómenos relacionados. También se estableció un Fondo de solidaridad

Que Estados Unidos aceptara patrocinar la iniciativa supuso un gran paso para el sistema multilateral regional, aunque siga haciendo públicas sus propias valoraciones unilaterales

13 El Estatuto de la CICAD se modificó en el XX periodo de sesiones celebrado en Buenos Aires en octubre de 1996 y adoptado por la Asamblea General de la OEA AG/RES. 1457 celebrado en Lima en junio de 1997.

14 En la primera revisión sólo habían 61 indicadores, pero se fueron incrementando hasta 82 a través de la tres rondas de evaluación cada dos años hasta ahora realizadas: (1999-2000) (2001-2002) (2003-2004) (2005-2007).

15 El OID consta de un Banco Interamericano de Datos sobre Drogas, el Sistema Interamericano de Información de Drogas (IADIS) y un sistema de intercambio electrónico de información (RETCOD/NDC).

que tiene como finalidad facilitar la participación de aquellos Estados que no cuentan con los medios financieros suficientes¹⁶.

Durante la III Cumbre de las Américas celebrada en Canadá en abril de 2001, tras la primera ronda de evaluación del MEM, se aprobó el Plan de Acción de Quebec, que dio un mandato a la CICAD para elaborar un programa de tres años que permitiera establecer el nivel de asistencia necesaria, al tiempo que hacía una llamada al Banco Interamericano de Desarrollo (BID) a incrementar la colaboración con recursos financieros. Los primeros informes hemisféricos del MEM daban cuenta también de los efectos limitados de los programas de desarrollo alternativo, aunque reconocía la falta de mecanismos de evaluación de la eficacia y el impacto de dichos proyectos. En concreto, se apuntaba a la falta de continuidad en los programas ante la ausencia de resultados a corto plazo como uno de los factores determinantes de la falta de resultados de medio y largo plazo, que son en realidad los propios de los proyectos productivos de desarrollo rural. Por ello se hizo un llamamiento, tanto a países productores, como consumidores para apoyar los programas de desarrollo alternativo con un enfoque más estratégico (Ayuso & Beltrán, 2007).

Esta referencia, que ilustra el principio de corresponsabilidad, contrasta, sin embargo con el escaso peso que en la cooperación de la CICAD y de la OEA en general, se ha dado al ámbito del desarrollo alternativo en la práctica. La interpretación del mencionado principio parece reducida al compromiso de cada país miembro a cumplir con sus obligaciones, pero no va acompañada realmente del principio de solidaridad regional en el reparto de las cargas. No obstante, la CICAD ha establecido una unidad de desarrollo alternativo que ejecuta y coordina programas en zonas de cultivos. Estos programas son financiados por la comunidad internacional de donantes y se realizan con los gobiernos de los Estados miembros, dando prioridad a la cooperación horizontal a través de mecanismos de consulta, coordinación y acción conjunta, pero su incidencia es también muy limitada.

En el campo del lavado de activos se han realizado avances en términos de leyes y reglamentos pero el punto débil sigue estando en la aplicación. 33 países del hemisferio han firmado la Convención Interamericana contra la corrupción y la mayoría la han tipificado como delito, pero la información que se dispone sobre la aplicación de la legislación es mínima. Lo mismo ocurre con la cooperación judicial y la extradición. El informe 2003-2004 introdujo por primera vez indicadores sobre el crimen organizado transnacional, pero la información no permitió un diagnóstico sobre la forma de operar de las redes, lo cual se considera imprescindible para avanzar hacia una estrategia hemisférica en ese terreno¹⁷.

Los mecanismos de control de la CICAD están en permanente revisión; tras la remodelación en 2006 de la estructura institucional de la OEA, la CICAD se dividió en 7 secciones; además de la secretaria ejecutiva, el MEM, Anti-lavado de activos, Reducción de la demanda, Desarrollo educacional e investigación, Reducción de la Oferta y Desarrollo Alternativo. Debido a los problemas de financiamiento del fondo regular de la OEA, el Secretario General propuso la creación de un mecanismo financiero a través de la asignación de un pequeño porcentaje de los activos incautados al narcotráfico y lavado de activos para destinarlo a financiar las actividades

En el lavado de activos se ha avanzado en términos de leyes y reglamentos pero el punto débil sigue estando en la aplicación. Lo mismo ocurre con la cooperación judicial y la extradición

16 El Fondo de Solidaridad es un fondo establecido, mantenido y controlado por la Secretaría Ejecutiva de la CICAD que se financia con donaciones.

17 Esta cuestión se discutió en la reunión de expertos organizada por la CICAD en Bogotá el 18 de noviembre de 2005

relacionadas con la capacitación y fortalecimiento institucional de las administraciones nacionales. Para la CICAD el fortalecimiento de las comisiones nacionales es fundamental porque sobre ellas recae el peso de la aplicación de la estrategia.

El último informe hemisférico de 2015 correspondiente a la sexta ronda de evaluación del MEM se basó en las recomendaciones estándar emanadas del Plan de Acción 2011-2015 de la Estrategia Hemisférica sobre Drogas aprobados ambos en 2010¹⁸. El informe concluye que “el mayor nivel de cumplimiento total se encontró en el área de Medidas de Control, con 52%, seguido por un 47% en el área de Cooperación Internacional, así como 45% y 39% en las áreas de Fortalecimiento Institucional y Reducción de la Demanda, respectivamente. El área de Reducción de la Oferta cuenta con un 62% de las recomendaciones cumplidas, tomando en consideración sólo los países que cuentan con cultivos ilícitos de relevancia” (CICAD, 2015). En el área de Fortalecimiento Institucional, el informe concluye que la mayoría de los países cuentan con autoridades nacionales de drogas que coordinan las políticas nacionales de drogas con datos recientes y, salvo cinco, disponen de observatorios de drogas.

En cambio, en la Reducción de la Demanda, aunque según el informe señala que la mayor parte de países cuentan con planes y programas, la mayoría no han realizado monitoreo y evaluación de los resultados y sólo algunos cuentan con programas de prevención del consumo de drogas. 16 países del hemisferio (47%) no tienen un sistema de programas de prevención dirigido específicamente a los distintos grupos poblacionales. Aunque ha habido progreso en relación con la atención de la demanda de drogas desde una perspectiva de salud pública, se señala que sería preciso aumentar los centros de tratamiento y mejorar el seguimiento y evaluación de los programas de reducción de la demanda de drogas en general.

En el área de Reducción de la Oferta, todos los países implementan medidas de erradicación de cultivos ilícitos, pero casi la mitad de los países no promueven la realización de investigaciones para determinar el impacto ambiental ocasionado por la producción ilícita de drogas. El informe señala también que, de los nueve países que mayor coca producen, solo dos promueven políticas y programas de desarrollo alternativo, integral y sostenible que favorecen la inclusión social y la reducción de la pobreza, uno cumplió solo parcialmente, tres no cumplieron y a otros tres no les era aplicable la meta.

En el área de Medidas de Control, la totalidad de los Estados cuentan con una Unidad de Inteligencia Financiera, conforme a las exigencias internacionales y casi la totalidad de los Estados miembros cuentan con mecanismos formales o informales de intercambio de información de inteligencia entre las agencias responsables del control del tráfico ilícito de drogas y delitos conexos. Sin embargo, el informe detecta grandes carencias en la investigación sobre el impacto ambiental ocasionado por la producción ilícita de drogas. En el área de Cooperación Internacional, el informe constata que todos los países cuentan con instrumentos jurídicos para el decomiso del producto derivado del tráfico ilícito de drogas y disposiciones legales para la extradición por lavado de activos y que permiten brindar asistencia judicial recíproca a terceros Estados. Sin embargo, algunos Estados no cuentan con disposiciones legales que permitan la extradición por tráfico ilícito de drogas.

Para la CICAD el fortalecimiento de las comisiones nacionales es fundamental porque sobre ellas recae el peso de la aplicación de la estrategia

18 Adoptada por la CICAD en su cuadragésimo séptimo período ordinario de sesiones Aprobado el 3 de Mayo de 2010 Washington, http://www2.juridicas.unam.mx/marihuana-caso-mexico/wp-content/uploads/2016/02/Estrategia_drogas-2011-2015.pdf

Hasta hoy la OEA se ha limitado al control de la aplicación de la normativa internacional vigente, la elaboración de criterios y códigos de conducta para la armonización de políticas, y la cooperación técnica para ayudar a los gobiernos a aplicar los compromisos existentes. No se ha planteado el cuestionamiento del modelo actual, que pone el énfasis en las medidas de erradicación, interdicción y represión ni se ha hecho una evaluación sobre los resultados obtenidos que vaya más allá de los criterios cuantitativos del MEM. Tampoco se examinan los enfoques subregionales de lucha contra el narcotráfico, por lo que no se puede hablar de complementariedad. Sin embargo, debido a la influencia de los Estados Unidos y de su acción en la lucha contra el narcotráfico, no se puede subestimar su influencia en el diseño de las políticas regionales.

1.2. La estrategia andina sobre el problema mundial de las drogas

La preocupación por los temas del narcotráfico en los países andinos se inició antes de que la OEA aprobara el Plan de Acción de Río de 1986 y de la firma del Convenio de Viena de Naciones Unidas de 1988. El 14 de diciembre de 1985, los países miembros del entonces Pacto Andino aprobaron la decisión 98/V en la que se calificaba al narcotráfico como delito contra la Humanidad¹⁹. Esta decisión fue coetánea del inicio de la campaña de Guerra contra la droga impulsada por la Administración de Ronald Reagan, en la que el narcotráfico comenzó a considerarse como una amenaza contra la Seguridad nacional (Camacho, 2006). Un año más tarde se firmó el “Convenio Rodrigo Lara Bonilla”²⁰ y en agosto de 1989 los países miembros se comprometieron a elaborar un Plan de acción destinado a eliminar los cultivos ilegales de coca y potenciar el desarrollo alternativo para los habitantes de las zonas productoras²¹. Ese mismo año la declaración de Galápagos sobre el “Compromiso andino de Paz, Seguridad y Cooperación”²², partiendo del principio de responsabilidad compartida, proponía establecer procedimientos prácticos de colaboración para coordinar la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico, con lo que se establecía una vinculación entre ambos fenómenos delictivos. Pero también contemplaba concertar acciones subregionales impulsando la sustitución de cultivos ilícitos en el marco de programas de desarrollo rural. Para poder abordar este último se propuso obtener recursos financieros de la comunidad de donantes.

En julio de 1990, la Declaración andina sobre la lucha contra el narcotráfico reconocía la dimensión política, económica y social del problema y la necesidad de establecer los medios y recursos necesarios para el desarrollo alternativo y la sustitución de cultivos, así como para apoyar las balanzas de pagos, mitigar el impacto social de la lucha contra el tráfico ilícito de drogas y estimular las exportaciones²³ y las inversiones extranjeras, al tiempo que se acordaron

En 1985, los países miembros del entonces Pacto Andino aprobaron la decisión 98/V en la que se calificaba al narcotráfico como delito contra la Humanidad

19 Previamente, en agosto de 1984, Bolivia, Colombia, Ecuador, Panamá, Venezuela, Nicaragua y Perú habían aprobado la Declaración de Quito sobre Tráfico de drogas en la que ya se definía al tráfico de drogas como un Delito contra la Humanidad.

20 Convenio entre los países miembros del Acuerdo de Cartagena sobre cooperación para la prevención, el uso indebido y la represión del tráfico ilícito de estupefacientes y sustancia psicotrópicas de 30 abril de 1986.

21 Decisión 250 “Plan de acción para la sustitución y desarrollo alternativo en las zonas productoras de coca de los países andinos” de 11 agosto de 1989, en Lima.

22 Reunión de Galápagos de 17 y 18 de diciembre de 1989.

23 Se hacía mención expresa a la “Iniciativa Comercial Andina” ofrecida por los Estados Unidos, que acabaría dando lugar al ATPA, Régimen de Preferencias para los Países Andinos, sustituida posteriormente por el ATPDEA que terminó en 2011.

acciones policiales y de represión contra el narcotráfico. En noviembre de 1990 se creó el Grupo de consulta y coordinación permanente de lucha contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicoactivas y el Acta de Barahona de 1991, estableció el Centro Regional Andino de Coordinación e Información para la lucha contra el narcotráfico.

La declaración de Barahona destacaba la necesidad de programas de desarrollo alternativo dirigidos a los campesinos. Sin embargo, al mismo tiempo se produjo una militarización de la represión, no sólo contra el narcotráfico y otras actividades delictivas, sino también con campañas de erradicación forzosa que implicaron el uso del ejército contra los campesinos, especialmente en Bolivia, Perú y, sobre todo, Colombia. Así dicha presión llevó al gobierno de Alejandro Toledo en Perú a cambiar su política de negociación con los campesinos cultivadores de coca para cumplir con los objetivos estadounidenses y al gobierno de Sánchez de Lozada en Bolivia a desistir de la negociación con los cocaceros (Youngers & Rossin, 2004). Lo mismo ocurrió con el acuerdo antinarcóticos entre Estados Unidos y Ecuador de 2005, por el que este país se comprometía a incrementar un 12% los arrestos por cargos sobre drogas y condujo al incremento de las detenciones y la encarcelación de pequeños delincuentes intermediarios a penas mayores que los homicidas (Camacho, 2006).

En septiembre de 1995 se creó un Grupo de alto nivel sobre drogas para emprender acciones conjuntas en el seno de la Comunidad Andina (CAN) que sucedió al Pacto Andino. Bajo el principio de responsabilidad compartida y a partir de un enfoque multilateral, se pretendía promover la cooperación internacional y, en particular, el desarrollo alternativo como incentivo al abandono de los cultivos de hoja de coca. Pero aún se estaba muy lejos de un planteamiento común ya que las políticas nacionales continuaron siendo divergentes.

El Acta de Carabobo de junio de 2001²⁴ otorgó una atención prioritaria a la aplicación del Plan Andino de cooperación para la lucha contra las drogas ilícitas y delitos conexos aprobados días antes por la Decisión 505 del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Externas²⁵. Los Presidentes andinos destacaron que los esfuerzos para la lucha contra las actividades ilícitas habían de ir acompañados de los recursos financieros necesarios para el desarrollo y se hacía una llamada a la Comunidad Internacional y especialmente a los Estados Unidos y la UE para mejorar los tratamientos preferentes de acceso a los mercados. Esas medidas se establecieron tanto en los Estados Unidos, como la UE²⁶ con efectos positivos en las exportaciones andinas, aunque los beneficios no se repartieron de forma equilibrada entre los diferentes países miembros. La resolución de la OMC de 2005 contraria al mantenimiento del SPG Drogas de la UE²⁷ y la apuesta por una generalización de los acuerdos para establecer ZLC regionales y bilaterales tanto por parte europea como estadounidense supusieron el fin de los tratamientos preferenciales para productos de desarrollo alternativo.

Bajo el principio de responsabilidad compartida y un enfoque multilateral se promovía la cooperación internacional y el desarrollo alternativo como incentivo al abandono de los cultivos de coca

24 XIII Consejo Presidencial Andino de 23 y 24 de junio de 2001.

25 <http://www.sice.oas.org/trade/junac/decisiones/dec505s.asp>

26 En 1991 la Comunidad Europea creó temporalmente un régimen especial dentro de su Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG) para los países en desarrollo que incrementaba las preferencias a los países andinos entre otros por su contribución a la lucha contra la producción y el tráfico de drogas.

27 Fue suprimido en 2005 a consecuencia de una decisión contraria a su mantenimiento del Órgano de Solución de Controversias de la Organización Mundial del Comercio debido a su carácter discriminatorio respecto a otros países con circunstancias similares.

El Plan Andino contenido en la decisión 505 partía de la naturaleza compartida del problema de la lucha contra las drogas ilícitas, lo que teóricamente conlleva de forma inherente la cooperación internacional, tanto en el plano subregional andino, como sudamericano, hemisférico y mundial. Incorporaba el elemento de solidaridad con el reconocimiento de que “los esfuerzos nacionales y subregionales en la lucha contra las drogas ilícitas deben ir acompañados por la cooperación internacional”, pero como en otras ocasiones no se especificaban las vías de financiación efectiva. El primer Programa de Acción, recogido en la misma decisión 505, precisó los objetivos y principios en tres niveles: el fortalecimiento de las estrategias nacionales; el refuerzo de las estrategias binacionales; y la estrategia comunitaria. Esta última estaba basada en la coordinación entre las autoridades nacionales, la armonización de legislaciones y la concertación en foros internacionales en el marco de la PEC. Se contemplaba intercambios de información entre servicios de inteligencia, autoridades nacionales y cuerpos de policía, formación conjunta de funcionarios, acuerdos de asistencia judicial, armonización de legislaciones, intercambio de experiencias, represión del tráfico ilícito actualizando los instrumentos convencionales. La creación como órgano ejecutivo del Comité Andino de Desarrollo Alternativo (CADA) prevista en la Decisión 505 no se produjo hasta junio de 2003 con la Decisión 549.

El 12 de marzo de 2003 se aprobó en Bogotá el Compromiso para el Fortalecimiento de la Coordinación en la Lucha contra el Terrorismo y el Problema Mundial de las Drogas y los Delitos Conexos, una declaración en la que, junto a los países andinos, participaron Brasil y Panamá. Con esta asociación de narcotráfico y terrorismo internacional, este compromiso parecía alinearse más con las tesis del Plan Colombia, financiado por los Estados Unidos, poniendo el énfasis del problema en los grupos delictivos y la neutralización de la oferta. En consecuencia, las áreas prioritarias fueron: el tráfico ilícito de armas y explosivos, el desvío de precursores químicos, el control de finanzas, el desarrollo legislativo, el control de fronteras y la cooperación en materia de inteligencia. En contraste, no se mencionaban ni las acciones de desarrollo alternativo, ni la reducción de la demanda.

No obstante, en febrero de 2004 un documento titulado “El Desarrollo Alternativo Sustentable y Preventivo: una visión Conjunta del CADA” expresaba las expectativas de abrir una nueva fase en que los principios del primer plan de acción diesen paso a una mayor concreción de los compromisos y se instaba a que la comunidad internacional “asuma con hechos los compromisos que implica el principio de responsabilidad compartida”. En junio de 2004 se acordó que el proyecto piloto de Sistema de Información de Desarrollo Alternativo para la Región Andina (SIDARA), creado previamente entre Colombia y Perú, se extendiera al plano regional como mecanismo de intercambio de experiencias y de difusión de las políticas y programas de desarrollo alternativo en los países de la CAN.

En junio de 2005, se adoptó el contenido de la primera “Estrategia Andina de Desarrollo Alternativo, Integral y Sostenible”²⁸ adoptada para 5 años para contribuir a la reducción de la pobreza y a la cohesión social estableciendo metas e indicadores que orienten las políticas nacionales y comunitarias. Según los principios enunciados, la estrategia estaba vinculada a la pacificación y la estabilización de las áreas de intervención. Al mismo tiempo, se establecía que la estrategia de desarrollo alternativo sería ejecutada en el marco de las estrategias integrales de lucha

El primer Programa de Acción precisó los objetivos y principios en tres niveles: el fortalecimiento de las estrategias nacionales, el refuerzo de las estrategias binacionales y la estrategia comunitaria

28 Decisión 614 <http://www.sice.oas.org/trade/junac/Decisiones/anexoDEC614.pdf>

contra las drogas ilícitas y por tanto asociada a los esfuerzos de erradicación y a las garantías del imperio de la ley.

Cuando se aprobó esa estrategia andina, cada país miembro de la CAN tenía su propio plan de desarrollo alternativo, con sus prioridades y diferentes enfoques. Por su parte, los gobiernos y organizaciones locales tuvieron una participación muy limitada en la planificación de los programas y la escala de los proyectos no fue suficiente para transformar las economías locales por falta de articulación con los objetivos de la política nacional y con las políticas sectoriales en materia ambiental, salud, educación, saneamiento básico y desarrollo productivo y rural (Ayuso & Beltrán, 2007). La estrategia proponía un nuevo modelo con enfoque integral y sostenible, pero no se establecieron instrumentos financieros, ni cuáles serían los órganos de ejecución de las políticas comunes de alcance regional. En la práctica, eso suponía que la puesta en marcha de la estrategia dependiera de los recursos foráneos y por tanto condicionada por actores extra-regionales. Esto distorsionaba las políticas nacionales, especialmente cuando, como ocurría con las aportaciones de los Estados Unidos a Colombia, se premiaban más las alianzas a su política de seguridad regional que la efectividad de las políticas. A lo que se sumaba el mecanismo de desertificación unilateral, que supone una reducción de financiación si Estados Unidos entienden que un Estado no está cumpliendo con los compromisos de disminución de la oferta.

Para la implementación de las mencionadas decisión 505 y la 614 además de la Decisión 602 “Norma andina para el control de sustancias químicas que se utilizan en la fabricación ilícita de estupefacientes y sustancias psicotrópicas” de diciembre de 2004²⁹ la CAN contó con financiación de la UE, fundamentalmente los programas PRADICAN I y PRADICAN II además de proyectos como el PRELAC y, más tarde, el de la Ruta de la Cocaína que se analizan posteriormente. Además se hicieron Proyectos de desarrollo alternativo en Bolivia y Perú y los programas denominados “Laboratorios de Paz” en Colombia o de reducción de la demanda en el Perú. Uno de los principales resultados fue la creación del Sistema Andino de Información sobre Drogas (SAID) con la armonización de 22 indicadores que permitirán tener datos estandarizados comparables.

Sin embargo, las estrategias y planes de desarrollo alternativo beneficiaron, sobre todo de los grupos sociales de base afectados más organizados, olvidando a los sectores más marginados (International Crisis Group, 2005). Son problemas derivados de la focalización de los programas de desarrollo alternativo que crearon desequilibrios con otras áreas y generan tensiones sociales a la vez que favorecieron el desplazamiento de los cultivos ilícitos y por ende de la criminalidad asociada al narcotráfico. El carácter transversal de las estrategias de desarrollo alternativo respecto a otras políticas de cooperación regional haría necesario una mayor articulación de las diversas estrategias e introducir mecanismos operativos de coherencia y complementariedad con las otras políticas de cooperación regional: Desarrollo Sostenible, Agenda Social, Política de Integración y Desarrollo fronterizo, Seguridad y Medidas de Confianza. La conjugación de objetivos muy ambiciosos, junto a la falta de concreción de obligaciones jurídicas y la dependencia de los recursos externos, en su mayoría condicionados, ha sido una constante de los proyectos de desarrollo alternativo.

Más de 10 años después de adoptarse la Decisión 505 la sexta reunión de expertos gubernamentales para la Actualización de la normativa andina sobre drogas ilícitas de octubre de 2012

Los gobiernos y las organizaciones locales tuvieron una participación muy limitada en la planificación de los programas

29 <http://www.sice.oas.org/trade/junac/Decisiones/dec602s.asp>

propuso una nueva “Estrategia Andina sobre el problema mundial de las Drogas 2012-2019”³⁰ que trataba de unificar la normativa existente y, actualizarla y simplificarla. Esta estrategia se complementará con dos planes de Acción 2012-2016 y 2016-2019. La estrategia se basa en unos lineamientos específicos: reducción de oferta y medidas de control; control del lavado de activos; reducción de la demanda; desarrollo alternativo integral y sostenible, incluido el desarrollo alternativo preventivo; investigación y formación; y fortalecimiento institucional. Este último comprende el apoyo a los Observatorios Nacionales de Drogas, el intercambio de información entre autoridades y promover la definición de metodologías estandarizadas para fortalecer y actualizar las estrategias nacionales. El Plan de acción 2012-2016 establece unos objetivos y pretende establecer un Programa andino con las líneas prioritarias estableciendo unas metas y resultados esperados susceptibles de verificación. No obstante, corresponde a cada estado la concreción de las políticas y tampoco existe un presupuesto específico destinado a la acción comunitaria que dependerá de nuevo de la financiación exterior. El declive de la Comunidad Andina como organismo de integración regional que se inició con la salida de Venezuela en el 2006 sumado a las divergencias entre Colombia y Perú, por una parte, y Bolivia y Ecuador, por otra en sus relaciones con Estados Unidos y la UE ha debilitado la cooperación andina, aunque no se ha interrumpido y prosigue a través de otros mecanismos subregionales e inter-regionales.

Se propuso una nueva “Estrategia Andina sobre el problema mundial de las Drogas 2012-2019” que trataba de unificar la normativa existente, actualizarla y simplificarla

La Estrategia Suramericana en el marco de UNASUR

En los últimos años se han desarrollado nuevas iniciativas regionales que incorporan las cuestiones de seguridad en ALC y tendrán un impacto en el contenido del diálogo y la cooperación interregional. Entre éstas destacan la creación en 2008 del Consejo Sudamericano de Defensa y del Consejo Suramericano sobre el problema mundial de la Droga³¹ (CSPMD) en mayo de 2010 en el marco de la UNASUR (Unión de Naciones Suramericanas). Este último propone el desarrollo de una identidad sudamericana para hacer frente a este problema y elaborar una posición común en los foros internacionales. Este foro fue presentado formalmente a la Reunión de Alto Nivel de la UE del mecanismo de coordinación y cooperación entre la reunión de la CELAC UE en Bruselas en marzo de 2012. En noviembre de 2012, se creó además el Consejo de América del Sur en materia de seguridad ciudadana, justicia y contra la delincuencia transnacional organizada. Este Consejo debe coordinar sus tareas con el CSPMD. Además de promover la coordinación de las políticas de seguridad ciudadana entre los Estados miembros, el objetivo de estos Consejos es mejorar las capacidades para llevar a cabo los compromisos internacionales.

El CSPMD pretende proponer estrategias, planes y mecanismos de coordinación y cooperación entre los Estados miembros para incidir de forma integral en todos los ámbitos de la problemática. Uno de los instrumentos es la creación de la “Red de Observatorio de drogas de los estados miembros de la Unión de Naciones Suramericanas”, aprobado en julio de 2014 mediante la cual se quiere realizar un informe sobre el “Estado de situación del consumo de drogas y caracterización de las nuevas ofertas de las drogas ilícitas en UNASUR”. También

30 SG/dt 473 de 12 de diciembre de 2012. Propuesta técnica consensuada en la VI Reunión de Expertos Gubernamentales para la actualización de la normativa andina sobre drogas ilícitas, Quito – Ecuador, 10 y 11 de octubre de 2012.

31 <http://www.unasursg.org/es/node/30>

se acordó la creación de un Centro de Estudios Suramericanos en Materia de Drogas. Para construir una identidad suramericana para enfrentar el problema mundial de las drogas, el CSPMD acordó en 2015 un documento común en su sesión del 31 de agosto en Montevideo. Esta posición fue la que se presentó en nombre de UNASUR en el marco de la UNGASS de 2016. En este documento se defendían de nuevo los principios de responsabilidad común y compartida; enfoque integral, equilibrado, multidisciplinario y sostenible, el enfoque transversal de los DDHH, la abolición de la pena de muerte por delitos relacionados con las drogas, la proporcionalidad de las penas, la sustitución de los cultivos con participación social y la presencia del Estado en base a la legislación local, así como mecanismos de lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado³².

En este sentido, este documento trataba de reforzar una posición revisionista de la estrategia internacional sobre las drogas que superara el esquema punitivo. Sin embargo, en la práctica las políticas que aplican cada uno de los países y las posiciones que se mantuvieron en la UNGASS 2016 no fueron tan unánimes y por ello su influencia quedó diluida ante las posturas más inflexibles que mantuvieron otros países como Rusia o China o reticentes como Estados Unidos (Tokatlian y Comini, 2016). El CSPMD ha abierto un proceso para la reflexión y la cooperación regional, pero aún dista de ofrecer una capacidad operativa. En realidad esta cooperación de carácter político convive con las iniciativas de la CAN ya mencionadas, pero también de MERCOSUR. De hecho, la XX Reunión Especializada de Autoridades de Políticas en Materia de Drogas de MERCOSUR (organismo creado en 1998), que se llevó a cabo en Brasil el 14 de mayo de 2015 ya adoptó una resolución sobre la UNGASS 2016 que iba en una línea similar a la del CSPMD³³.

La declaración de Brasilia, mucho más escueta que la del CSPMD, también apostó por una posición revisionista aunque bastante moderada, poniendo énfasis en la importancia de que “todos los enfoques, incluyendo los nuevos métodos, estén basados en la evidencia científica” y contribuyan al fortalecimiento de las diversas estrategias nacionales para lograr una mayor efectividad ante los retos globales y los nuevos retos que han surgido. Dentro de MERCOSUR también conviven posiciones más aperturistas como Uruguay, que ha despenalizado algunos usos del cannabis y ha introducido un mercado regulado pionero en la región, y otros más reacios como Brasil, que enfrenta una mayor presión de las rutas del narcotráfico. En lo que sí hay un acuerdo generalizado es en la necesidad de incluir la protección de los derechos humanos en todas las dimensiones para enfrentar el problema y descriminalizar la adicción, incorporando las políticas de reducción de daños, aunque la situación efectiva en cada país es diversa. En cambio en la Declaración de Brasilia no se hizo referencia al desarrollo alternativo, ya que no son países productores, al menos en la dimensión que se da en los países andinos.

La heterogeneidad de situaciones que se da en la región también se puso de manifiesto en la VI Conferencia Latinoamericana y I Caribeña sobre Políticas de Drogas que se celebró en Santo Domingo, Rep. Dominicana, el 5 de octubre de 2016. En los debates se puso de manifiesto que, si bien hay un cierto consenso del fracaso del sistema imperante, aún no hay acuerdo sobre qué cambios de calado deben hacerse en el sistema internacional. En este sentido la UNGASS 2016 se percibió como una “oportunidad perdida” como la calificó la Comisión Global sobre

En la práctica las políticas que aplican cada uno de los países y las posiciones que se mantuvieron en la UNGASS 2016 no fueron tan unánimes

32 https://www.unodc.org/documents/ungass2016/Contributions/IGO/UNASUR/UNASUR_common_position_on_UNGASS_spanish.pdf (última visita 10/10 2016)

33 https://medios.presidencia.gub.uy/tav_portal/2015/noticias/NO_P934/Declaraci%C3%B3n-Mercosur.pdf

Drogas³⁴. No obstante se valoró la importancia de la participación de la sociedad civil en todo el proceso de debate y se propuso continuar la labor para preparar la Reunión de Alto nivel de Naciones Unidas que se prevé para 2019.

2. La Cooperación interregional entre la UE y ALC

Las acciones de las instituciones europeas para combatir el fenómeno de la droga datan de finales de la década de los ochenta, aunque inicialmente se limitaban a la coordinación de las políticas antidrogas de los Estados miembros. Una de las primeras veces en que se menciona la cooperación comunitaria con los países productores fue la Recomendación de Decisión del Consejo relativa a la participación de la Comunidad en los trabajos preparatorios y en la Conferencia internacional sobre el abuso y el tráfico ilícito de drogas, COM (86) 457 final, de 5 de agosto de 1986. Es en los años noventa, a partir de la entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea de Maastricht de 1992 y su posterior revisión en Ámsterdam en 1997 cuando la acción internacional contra las drogas empieza a generalizarse (Pi, 2007). La política de la UE se articuló a través de estrategias plurianuales, acompañadas de sus correspondientes Planes de Acción que se han ido renovando regularmente tras hacer una evaluación de su desempeño. La actual estrategia para el período 2013-2020 fue aprobada por el Consejo Europeo de 7 de diciembre de 2012 y fue acompañada del Plan 2013-2016 de 6 junio de 2013. En ambos documentos, como en estrategias anteriores, la UE asumió el principio de responsabilidad compartida entre países productores y países consumidores y la necesidad de un tratamiento equilibrado entre reducción de la demanda y combate a la oferta, en la línea de lo que establecen los instrumentos de Naciones Unidas. La cooperación con ALC en este ámbito ha combinado el diálogo político, la concesión de ventajas comerciales y la cooperación al desarrollo.

Las primeras acciones de cooperación de la UE se centraron en los países andinos y se remontan a los años 90. Una de las primeras fue precisamente un Plan Trienal (1990-1993) para Colombia en la que se incluían proyectos de desarrollo alternativo al cultivo de la coca y proyectos de cooperación no específicamente ligados a las drogas. La importancia del tema en las relaciones con esta región dio lugar al nacimiento del Diálogo Especializado de Alto Nivel sobre Drogas UE-CAN que se inició en Bruselas en 1995 y funciona a base de reuniones periódicas. Posteriormente se constituyó el Diálogo conjunto UE-AL en materia de droga cuya primera Reunión de Alto Nivel fue en marzo de 1998. El Plan de Acción Global sobre Drogas para la UE-ALC se adoptó en la I Cumbre UE ALC celebrada en Río de Janeiro en 1999, donde se estableció la Asociación estratégica biregional y se creó el Mecanismo de Coordinación y Cooperación en materia de Drogas entre la UE y ALC. Éste incorporó los Planes de Acción de Barbados y Panamá, de 1999 y fue desarrollado por las Prioridades de Lisboa adoptadas en el año 2000 que incluía, reducción de la demanda, desarrollo alternativo, lavado de activos y cooperación marítima.

Este mecanismo de diálogo además de permitir concretar la cooperación debía servir para acercar las estrategias hacia una postura compartida que equilibrase las políticas de reducción de la oferta y de la reducción de la demanda (Armenta, Jelsma y Metal, 2006). Además de reiterar el principio de responsabilidad compartida, en el diálogo se insistía en un enfoque integrado,

La UE asumió el principio de responsabilidad compartida y la necesidad de un tratamiento equilibrado entre reducción de la demanda y combate a la oferta

34 La Comisión Global sobre drogas está formada por un grupo de personalidades, incluidos varios expresidentes, que defienden la reforma del actual sistema internacional de regulación de las drogas. <http://www.globalcommissiondrugs.org/es/>

equilibrado y participativo, el desarrollo sostenible, la conformidad con el derecho internacional y el pleno respeto a la soberanía y la integridad territorial de los Estados y el conjunto de derechos fundamentales y libertades fundamentales. Dichos principios han sido recogidos e incorporados en las estrategias de lucha contra la droga de la Unión Europea. En este sentido, la UE reconocía su responsabilidad a nivel mundial, no sólo como consumidora de todo tipo de drogas, sino también como productora y exportadora de drogas sintéticas.

Los diálogos han servido también para marcar unos objetivos generales y unas áreas de acción que luego deben hacerse efectivas mediante proyectos o instrumentos concretos. Se ha insistido en la necesidad de enmarcar la lucha contra la droga dentro de un contexto más amplio de políticas de desarrollo. Sin embargo, uno de los principales obstáculos para conseguir estrategias consensuadas ha sido la política anti-droga patrocinada por los Estados Unidos en la zona. La UE no comparte algunas de las premisas de dicha política (Labrousse, 2007), sin embargo, no ha conseguido adoptar una acción estratégica de carácter regional que le permita ejercer un papel influyente a escala global.

Uno de los conceptos clave que ha guiado la política de cooperación comunitaria en este ámbito, en cooperación con la ONU, ha sido el desarrollo alternativo como eje para la política de reducción de la oferta. Entre los donantes a nivel mundial, la UE es quien más claramente ha apostado por este enfoque: la posición que ha mantenido es que el problema de cultivos ilícitos se resuelve únicamente mediante una estrategia global que atienda a las causas estructurales, es decir la pobreza y la marginación rural (Bataller, 2000). De ahí el énfasis en propiciar un desarrollo que pueda ser una alternativa real al cultivo de droga. Pero para que dichas alternativas sean viables deben situarse en un contexto amplio de desarrollo, que incluye múltiples factores, como la promoción del empleo y de actividades económicas alternativas, las estructuras de transporte y de comunicación, la transferencia de tecnología, el desarrollo de las instituciones y de las comunidades locales, el fortalecimiento de las instituciones judiciales, los servicios sociales o la protección de los derechos humanos, entre otras (Pi, 2007).

Esta aproximación está ligada al mencionado principio de responsabilidad compartida. La UE defiende el multilateralismo, y ello se traduce en una potenciación de programas regionales de lucha contra la droga. Sin embargo, a pesar de algunas iniciativas interesantes, no se ha podido explotar a fondo las posibilidades del desarrollo alternativo ya que para ello se necesita, no sólo más recursos de los destinados, sino también un liderazgo y compromiso del país afectado. En el marco de las políticas de cooperación al desarrollo sería necesaria también una acción mucho más coordinada entre la UE y sus Estados miembros. De esta manera, durante décadas la UE dejó el liderazgo de la lucha contra la droga en la región a los Estados Unidos, que ha primado el enfoque securitario.

Esto ha afectado también a la agenda de seguridad interregional entre la UE y ALC. La cooperación en la lucha contra el tráfico de drogas entre la UE y ALC ha desarrollado diversos instrumentos de cooperación interregional para hacer frente al creciente incremento de la violencia en la región. La lucha contra los carteles colombianos patrocinada por Estados Unidos en los años ochenta tuvo como consecuencia difundir el crimen organizado a lo largo de América Central y México como un corredor para el mercado de América del Norte. El crecimiento del tráfico de drogas y armas en esa región ha tenido un impacto negativo sobre el estado de la seguridad regional (Bagley, 2012). Las drogas procedentes de Colombia y Bolivia viajan a través de Perú y Venezuela a Europa a través de las Azores, Cabo Verde y Canarias. Pero también atra-

Uno de los conceptos clave que ha guiado la política de cooperación comunitaria ha sido el Desarrollo alternativo como eje para la política de reducción de la oferta

viesan Brasil y otros países de la costa de América del Sur a África Occidental hacia Europa y más allá convirtiéndolo en un problema de carácter transnacional que precisa de instrumentos y cooperación internacionales (Ayuso & Viilup, 2014).

En la Cumbre UE-ALC de Madrid en 2002 se ampliaron los temas de seguridad incluyendo la condena del terrorismo, la lucha contra el crimen organizado y el tráfico de drogas y las referencias al conflicto colombiano y la crisis en Haití. Más adelante, el 5 y 6 de marzo de 2008 se llevó a cabo en Lima la Conferencia Internacional “Una Agenda Latinoamericana de Cooperación de Seguridad con la Unión Europea”. El Protocolo de Lima instó a los gobiernos a cooperar para estructurar los sistemas de seguridad como parte de la protección de los Derechos Humanos y de los bienes públicos. Asimismo, instó a fomentar la participación de la sociedad civil para integrar los derechos humanos y promover el papel de los parlamentos en el control y supervisión de los sectores de seguridad y defensa. Por entonces, la Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana (EuroLat) ya se había incorporado a los debates sobre la agenda de seguridad con un enfoque más integral del cual surgió la Carta Euro-Latinoamericana para la Paz y seguridad³⁵ que se aprobó en 2009.

La Carta trataba de dar coherencia a las acciones de cooperación en materia de seguridad, incluidos los aspectos relacionados con la seguridad pública, la seguridad del Estado y la seguridad regional en tanto conceptuales como materiales (Ayuso, 2014). Por ello incluyó una serie de capítulos en los que se instaba a una lucha conjunta contra el terrorismo, el narcotráfico, el tráfico de armas, el lavado de dinero y, en general, el crimen organizado. Pero también incluyó la necesidad de acciones en favor de la sostenibilidad social y medio-ambiental. A pesar de su naturaleza política y no normativa, este documento pretendía dar visibilidad y coherencia a un sector de la relación birregional que ha tenido una proyección fragmentada en la agenda. Sin embargo, en la práctica no se avanzó mucho en la coordinación de las estrategias existentes de seguridad regional, con los otros instrumentos e instituciones regionales y birregionales existentes. La UE ha desarrollado, por una parte proyectos destinados al control de las sustancias y el tráfico y por otra ha establecido algunos proyectos de cooperación internacional para el desarrollo alternativo focalizados sobre todo, como se ha mencionado, en la zona andina.

En el ámbito del control de sustancias, entre 2004 y 2006, la CAN, con recursos de la UE y el apoyo de la Oficina en Colombia del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), ejecutó el proyecto PRECAN que contribuyó al desarrollo e implementación de políticas nacionales para el control y fiscalización de sustancias químicas precursoras y permitió la aplicación de la “Norma andina para el control de sustancias químicas que se utilizan en la fabricación ilícita de estupefacientes y sustancias psicotrópicas”(Decisión 602). Ello permitió la capacitación de profesionales (de salud, educación, policías, jueces y funcionarios de aduanas) y el intercambio de experiencias. Posteriormente la experiencia se extendió al conjunto de la región con el proyecto “Prevención del desvío de precursores de drogas en la región de América Latina y el Caribe” (PRELAC) creado en 2009 y desarrollado en colaboración con la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) hasta 2016³⁶. Entre 2007 y 2010 se desarrolló el proyecto DROSICAN sobre drogas sintéticas, que contemplaba tanto la

La Carta trataba de dar coherencia a las acciones en materia de seguridad, incluidos los aspectos relacionados con la seguridad pública, la seguridad del Estado y la seguridad regional

35 <https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/v/4707/1/parlasur/carta-euro-latinoamericana-para-la-paz-y-la-seguridad.html>

36 El proyecto PRELAC terminó en febrero 2016, después de siete años de asistencia sin interrupciones a 17 países de América Latina y el Caribe.

prevención del consumo como el reforzamiento de los observatorios nacionales de drogas para la estandarización y homologación de la información.

Las experiencias acumuladas en dichos programas ALC y la constatación de que las redes de narcotráfico están cada vez más transnacionalizadas en rutas que atraviesan varias regiones han llevado a la UE a reorientar sus estrategias hacia instrumentos más interregionales adoptando la noción de “rutas de droga”³⁷. De ahí surgió el Programa de la “Ruta de la cocaína”³⁸ creado en 2011 y financiado inicialmente por el Instrumento de Estabilidad de la UE³⁹. Esta iniciativa tiene como objetivo combatir el tráfico de la cocaína coordinando las acciones de los cuerpos y fuerzas de seguridad y el poder judicial de América a Europa a través de países de África Occidental. La acción incorpora el programa de Aeropuertos (AIRCOP), el control de Puertos Marítimos (SEACOP), el proyecto AMERIPOL para mejorar las capacidades de las autoridades policiales, y el proyecto GAFISUD contra el lavado de dinero y crimen organizado. Además, el proyecto CORMS tiene como objetivo para mejorar las sinergias entre todos los elementos del programa de Ruta de la Cocaína. El proyecto más nuevo es CRIMJUST que se estableció mediante un acuerdo entre la UE y la ONUDD de 24 de diciembre de 2015 con el objetivo del fortalecimiento de la cooperación en investigaciones criminales y justicia penal en la Ruta de la Cocaína. Es un proyecto de cuatro años en países seleccionados de África Occidental, América Latina y el Caribe, y su implementación se va a llevar a cabo en colaboración con INTERPOL y Transparencia Internacional. Este proyecto complementa los demás proyectos del Programa Ruta de la Cocaína. Esta iniciativa es un primer intento de abordar el tráfico ilegal a través de la cuenca del Atlántico con tres regiones involucradas superando el corsé de las estrategias regionales.

Dentro de este ámbito de la cooperación entre los países de la UE y de ALC para la lucha contra el crimen organizado otro instrumento principal fue la puesta en marcha del ambicioso programa COPOLAD el 31 de enero de 2011 y que ya está en la segunda fase⁴⁰. Con él se pretende dar coherencia a la cooperación en materia de política de drogas basada en cuatro componentes: consolidación del mecanismo de coordinación existente, el fortalecimiento de los observatorios nacionales de drogas en ALC y la creación de capacidades en el campo de la reducción de la oferta y la reducción de la demanda, respectivamente. El fortalecimiento del mecanismo de diálogo incluye la realización de conferencias y talleres de formación para mejorar el conocimiento y el intercambio de buenas prácticas. El fortalecimiento de los Observatorios incluye la revisión de los indicadores recogidos por la CICAD, de la parte latinoamericana, y el Observatorio Europeo de la Droga y las Toxicomanías (OEDT), por parte europea, así como los de observatorios nacionales o de otros organismos que trabajan en la materia con el fin de buscar una síntesis, mejorar los mecanismos de recogida de información y su procesamiento y desarrollar herramientas metodológicas que ayuden a solventar las carencias existentes.

En la reducción de la demanda, el objetivo es ayudar a identificar las prioridades y a implementar un sistema interactivo de apoyo a la planificación, aplicación y evaluación en progra-

Las redes de narcotráfico están cada vez más transnacionalizadas en rutas que atraviesan varias regiones

37 El concepto de ruta define “el movimiento que se realiza desde el cultivo ilícito hasta los puntos de entrada de droga al mercado europeo e incluye tanto a países productores como los países en tránsito” (Comisión Europea, 2010).

38 <http://www.cocaineroute.eu/sobre-nosotros/>

39 Establecido en 2007, el Instrumento de Estabilidad fue rebautizado en 2014 al Instrumento en Pro de la Estabilidad y la Paz.

40 La primera fase duró hasta 2015 y la segunda iniciada en 2016 durará hasta 2019. La primera fase íntegramente financiada por la UE recibió 6,5 millones de Euros, la segunda contará con 10 millones.

mas. Con él se trata de mejorar y facilitar el acceso a la información basada en la evidencia que sea de utilidad para responsables de la toma de decisiones, administradores públicos y profesionales del ámbito de la reducción de la demanda y consensuar un conjunto mínimo de estándares de calidad. En el ámbito de reducción de la oferta se trata de reducir la dependencia de la coca de las poblaciones en las áreas afectadas por el cultivo. Para ello se han realizado estudios sobre casos específicos con el fin de determinar buenas prácticas, se han realizado foros de intercambio y se han publicado guías que sirvan para el diseño de nuevos programas de desarrollo alternativo.

El documento de acción de COPOLAD II⁴¹ hace una valoración positiva de la experiencia y resalta la necesidad de profundizar algunos de los aspectos que se incorporaron en la primera fase: en primer lugar la necesidad de que el enfoque de desarrollo sostenible se aplique a todas las actividades de desarrollo alternativo. Se señala que las intervenciones de desarrollo rural dirigidas a disminuir la producción y tráfico de cocaína y al desmantelamiento de laboratorios clandestinos han de tener en cuenta los aspectos ambientales, el desarrollo social y la sostenibilidad económica. El enfoque de género ya fue introducido con una conferencia anual dedicada exclusivamente a la dimensión de género en la primera fase del proyecto. COPOLAD II debe introducirla como una cuestión transversal y todas las actividades tendrán que incluir un análisis de género y su progreso mediante un informe anual. Otro principio fundamental es adoptar el enfoque de buen gobierno y el respeto a los derechos humanos como principio de todas las intervenciones.

Las actividades de desarrollo alternativo se han realizado sobre todo a través de programas bilaterales con los países más afectados por el cultivo ilícito. La Unión Europea y sus Estados miembros son los principales donantes para ese tipo de proyectos en América Latina. Muchos de ellos han sido realizados en colaboración con la ONUDD que promueve ese tipo de iniciativas. Perú⁴², Bolivia⁴³ y Colombia⁴⁴ han sido los principales receptores. En 2006 el grupo de trabajo horizontal sobre drogas del Consejo Europeo aprobó la perspectiva europea sobre desarrollo alternativo en la que se señalaban como supuestos susceptibles de ser beneficiarios de dichos programas “cuando el cultivo ilícito existe, cuando el cultivo ilícito ha existido y podría volver y cuando el cultivo ilícito puede darse si no se toman acciones o cuando personas pueden optar por migrar hacia actividades y áreas de cultivos ilícitos” (Comisión Europea, 2010).

Generalmente en la práctica, estos programas de desarrollo alternativo no se han centrado exclusivamente en ayudar a la sustitución de cultivos. También han incluido, entre otros, programas de monitoreo y de formación profesional para el aprendizaje y la práctica de mecánica, electricidad, procesamiento de alimentos, informática y gestión comercial, entre otros. Pero no todos los programas han conseguido el principal objetivo, que es ofrecer una alternativa suficiente a los cultivadores de coca. La incidencia global en el desarrollo sostenible es baja y con una gran heterogeneidad e intensidad según la zona, el volumen de la financiación y, sobre todo, el grado de compromiso de los gobiernos y las comunidades afectadas. En lo que sí se

El enfoque de género fue introducido con una conferencia anual dedicada exclusivamente a la dimensión de género

41 <file:///F:/final-ad-aap-2014-copolad.pdf>

42 Por ejemplo el Programa PRODAPP en las áreas de Pozuzo y Palcazu.

43 Como el proyecto APEMIN I y II de apoyo a la pequeña explotación minera o el proyecto Jatun Sacha en el trópico de Cochabamba y los proyectos PRADEAC y PRADEVAT.

44 Destacan los laboratorios de Paz en Magdalena Media, Norte Santander, Oriente antioqueño y Macizo Colombiano y el Programa Familias Guardabosques (PFGB) y el Programa Proyectos Productivos (PPP).

diferencia el enfoque europeo del de Estados Unidos es en el rechazo a la erradicación forzosa ya que tiende a generar más violencia y el desplazamiento de los cultivos a otras zonas.

En el caso de Bolivia, la consolidación del Gobierno del MAS encabezada por el presidente Evo Morales propició un cambio de estrategia desde la financiación de proyectos más tradicionales hacia un enfoque de apoyo presupuestario sectorial que se basa en un enfoque más integral de desarrollo rural. Las intervenciones se basaron en dos máximas: el no-condicionamiento de la erradicación previa de los cultivos de coca y la no criminalización de los pequeños agricultores (Addicks, Hübner-Schmid & Cabieses, 2010). Con ello se disminuyó de manera considerable la conflictividad social que había caracterizado los periodos anteriores en que dominó la estrategia de erradicación forzosa financiada por los Estados Unidos. Sin embargo, las evaluaciones realizadas muestran que aún hay problemas para la implementación de los programas debido a la debilidad institucional, las grandes y persistentes desigualdades sociales y los recursos limitados empleados lo cual denota que la prioridad política que se le ha otorgado es insuficiente. También se constató que no se ha dedicado la atención necesaria a los aspectos medioambientales (Addicks, Hübner-Schmid & Cabieses, 2010). Por ello, la política de desarrollo alternativo en Bolivia pretende insertarse en el marco de la estrategia país que conduzca a la mejora de la cohesión social implicando a las organizaciones sociales en la gestión de los programas y proyectos. Sin embargo, ha habido una cierta tendencia a priorizar los aspectos de ejecución de obras, sin prestar suficiente atención a la capacidad de gestión y se ha creado una cierta dependencia de la financiación externa que afecta a la sostenibilidad de los proyectos.

En Perú la Estrategia Nacional de Lucha Contra las Drogas (2011-2016)⁴⁵ ha puesto en marcha un Plan de Impacto Rápido Desarrollo Alternativo Integral y Sostenible (PIRDAIS) que busca no sólo sustituir los cultivos de coca, sino, llevar la presencia del Estado y promover la articulación entre los diversos sectores del mismo, (Salud, Educación, Agricultura, Justicia, Ambiente, etc.) involucrando a la sociedad civil (empresas, ONGs, iglesias, asociaciones de base etc.). La Comisión Nacional para el Desarrollo y vida sin Drogas (DEVIDA) junto al Ministerio de Relaciones Exteriores coordina la cooperación con la Comunidad Internacional⁴⁶. Las experiencias previas tuvieron un alcance limitado en cuanto a los beneficiarios y generaron críticas por el tipo de cultivos extensivos poco apropiados a las zonas de bosque amazónico que afectan a su ecología y la falta de mercados locales (Cabieses, 2010). Las experiencias más recientes muestran que, si bien se ha producido un descenso de la dependencia del cultivo de la hoja de coca en las regiones afectadas, aún existen muchos problemas a la hora de garantizar los ingresos de las familias debido a la oscilación del mercado de productos como el café o el cacao. También se observan dificultades a la hora de mejorar la productividad y de organizar asociaciones de productores que puedan mejorar su capacidad de negociación (DEVIDA, 2014).

En el caso de Colombia, el desarrollo alternativo ha estado muy condicionado por la persistencia del conflicto armado del Gobierno con las guerrillas insurgentes de las FARC-EP y del ELN. Las experiencias de los “Laboratorios de Paz fueron programas pilotos con resultados positivos, pero no lograron ni la disminución global de los cultivos, ni el desplazamiento a otros territorios fuera del alcance de las instituciones y las políticas nacionales de desarrollo. En la

En lo que se diferencia el enfoque europeo es en el rechazo a la erradicación forzosa ya que tiende a generar violencia y el desplazamiento de los cultivos a otras zonas

45 http://www.peru.gob.pe/docs/PLANES/11793/PLAN_11793_Estrategia_Nacional_de_Lucha_contra_las_Drogas_2012-2016_2012.pdf (visto 2/11/2016).

46 La UE financia el programa de desarrollo alternativo en Satipo – DAS, mediante Convenio de Financiación previsto entre diciembre 2011 y diciembre 2017.

práctica, la lógica de la lucha militarizada contra el conflicto armado dominó las políticas antidrogas nacionales dejando poco espacio a las propuestas de Desarrollo alternativo (Molano, 2010). El Acuerdo de Paz en Colombia acordado por el gobierno del Presidente Santos y la Guerrilla de las FARC-EP⁴⁷ que fue propuesto a referéndum propone que la guerrilla desmovilizada de las FARC colabore en el desmantelamiento de las redes del narcotráfico vinculándolo a la implantación de una política de desarrollo rural integral. Es una oportunidad para que se busque dar un nuevo enfoque al desarrollo alternativo, de lo contrario se puede contribuir a extender el problema aún más por la región. Para ello se necesitará involucrar de forma efectiva a la población afectada para pasar de una economía de guerra a una economía de Paz.

La ocasión perdida de la UNGASS

La mencionada sesión especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre las Drogas, UNGASS, celebrada en abril de 2016 se adelantó tres años a lo previsto por iniciativa de un nutrido grupo de países entre los que se encontraban muchos latinoamericanos. El plan de acción de 2009 caducaba en 2019, pero en septiembre de 2012 los presidentes de Colombia, Guatemala y México hicieron un llamado a la ONU para que se debatiera la necesidad de una reforma de la estrategia imperante. De ahí que el 20 de diciembre de 2012 a instancias de México con el respaldo de 95 países se adoptó una resolución para adelantar la convocatoria⁴⁸. En la declaración se reconoce que “pese a los redoblados esfuerzos de los Estados, las organizaciones competentes, la sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales, el problema mundial de las drogas sigue poniendo en grave peligro la salud y la seguridad públicas y el bienestar de la humanidad” y además socava la estabilidad socioeconómica y política, así como el desarrollo sostenible. Se constataba también el aumento a nivel mundial del uso de drogas y la proliferación de nuevas sustancias, así como “la creciente complejidad de los grupos de delincuencia organizada transnacionales que las fabrican y distribuyen”.

A la tercera UNGASS dedicada a las drogas celebrada en Nueva York se llegó con un documento ya consensuado previamente negociado en la Comisión de Drogas Narcóticas (CDN) de Naciones Unidas con sede en Viena, Austria, y que fue aprobada de forma expeditiva el primer día de la conferencia, antes de realizarse los debates. Este procedimiento fue criticado por su falta de transparencia por parte de la sociedad civil. En realidad, es el resultado de tratar de preservar los resultados de un frágil acuerdo entre posiciones muy diversas que se pusieron de manifiesto durante las sesiones posteriores (IDPC, 2016). La declaración parte de la premisa del respecto a las convenciones vigentes que tienen una visión del tratamiento del tema de carácter prohibicionista, sin embargo, varios participantes en los debates, incluido Werner Sipp, presidente del Comité de control internacional de Narcóticos, defendieron que eso no significaba la necesidad de encarcelar ni aplicar penas drásticas a los poseedores de pequeñas cantidades ni a los consumidores. El rechazo a la pena de muerte, que se aplica en varios países a los delitos relacionados con el narcotráfico no llegó a ser incorporado a la declaración. Sin embargo, sí fue importante la introducción de la llamada al respeto a los derechos humanos en todos los ámbitos de las políticas sobre drogas y la necesidad de que las penas fueran proporcionales a los delitos co-

El Acuerdo de Paz en Colombia propone que las FARC colabore en el desmantelamiento de las redes del narcotráfico vinculándolo a la implantación de una política de desarrollo rural integral

47 Sometido referéndum el 2 de octubre de 2016, fue rechazado por la población 49.78% de votos a favor y un 50.21% de votos en contra del acuerdo. Sin embargo se sigue en negociaciones para reformarlo de forma que pueda ser definitivamente implementado.

48 <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/67/193>

metidos. También se menciona reiteradamente la flexibilidad de interpretación que dejan las Convenciones a los Estados en las regulaciones nacionales, aunque eso es un arma de doble filo, ya que permite legislaciones más laxas, pero también otras más punitivas (IDPC, 2016).

Otro de los aspectos positivos destacables fue la incorporación a los debates de la Organización Mundial de la Salud (OMS) que puso el acento en la necesidad de un abordaje del tema en clave sanitaria que incorpore el principio de reducción del daño. A pesar de ello, la mención a las terapias de suministro de metadona o de distribución de jeringuillas siguió siendo substituida por eufemismos debido a la oposición de varias delegaciones, que siguen considerándolas inaceptables (IDPC, 2016). En los debates de la UNGASS también se abordó la necesidad de incorporar los programas de desarrollo alternativo en la agenda de desarrollo global del los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) aprobada por Naciones Unidas para el periodo 2013-2015. En este sentido también se señaló la necesidad de destinar la financiación adecuada a los programas de desarrollo sostenible dentro de estas estrategias de desarrollo alternativo. Sin embargo, se omitió que el principal problema de todas las experiencias de desarrollo alternativo hasta la actualidad es que difícilmente pueden ofrecer alternativas reales a la rentabilidad que proporciona el cultivo de coca mientras éste siga siendo un cultivo ilegal y, por tanto, regido por las leyes del mercado negro.

A pesar de las críticas de las ONG a la forma en cómo se adoptó la declaración, la gran movilización social ha sido uno de los hechos positivos más destacables. En diciembre de 2014 ya se creó un Grupo de trabajo de la sociedad civil para la UNGASS 2016 por iniciativa de los comités de ONG sobre Drogas de Nueva York y Viena. El resultado de las consultas fue sometido a los trabajos preparatorios aunque después la participación directa en los debates fue muy limitada (IDPC, 2016). No obstante, el amplio debate que ha generado sin duda ha abierto una vía a la incorporación de nuevos enfoques a través de las demandas de la sociedad civil.

A pesar de los ligeros avances, uno de los principales problemas de la declaración es que no se asume el fracaso de las estrategias seguidas hasta la actualidad, ya que no se ha conseguido reducir la producción, el consumo, ni el tráfico a nivel global. A lo sumo se ha conseguido una reducción en algunos lugares que ha conducido a un desplazamiento hacia otros, el conocido "efecto globo" con lo que se produce una extensión del problema a otros territorios más vulnerables. En general, tanto en la UE como en ALC hay un convencimiento de que el actual sistema no funciona y que hay que dar una respuesta más matizada y equilibrada que atienda, no sólo a la oferta y a la demanda, sino a los aspectos relacionados con el desarrollo y las políticas sociales, incluyendo la sanitaria (Tokatlian y Comini, 2016). América Latina y Europa son un grupo de países productores y consumidores (ambos) suficientemente numeroso como para que una acción más coordinada tuviera un impacto importante en el plano internacional.

Pero a la hora de defender las medidas concretas no hay consenso y acaba imponiéndose la continuidad del *statu quo*. Aunque algunos países han despenalizado el consumo de algunas sustancias narcóticas que se consideran blandas, como el cannabis, el esquema global sigue siendo el mismo. Durante la convención, varios representantes de la UE y de ALC se pronunciaron a favor de la descriminalización y la reducción del daño pero tampoco hubo una unanimidad en aspectos concretos y sustanciales (Tokatlian & Comini, 2016). En todos los proyectos de cooperación entre la UE y ALC arriba mencionados se observan avances en materia de principios y en armonización de instrumentos y coordinación de la cooperación en los que la división tradicional entre países consumidores y productores se diluye. El consumo está creciendo en el Sur y las drogas sintéticas se están produciendo masivamente en el Norte. La UE reconoce que es el

A pesar de los ligeros avances, uno de los principales problemas de la declaración es que no se asume el fracaso de las estrategias seguidas hasta la actualidad

origen de la producción de grandes cantidades de drogas, incluido el cannabis, pero sobre todo de las drogas sintéticas esta en Europa y también es la fuente de gran parte de los precursores necesarios para la fabricación de cocaína que luego va al mercado europeo.

Por lo tanto, parte de su responsabilidad compartida es controlar mejor el destino de los precursores y la producción de drogas sintéticas, para lo que hace falta la cooperación de los sectores público y privado. En los mecanismos de cooperación entre la UE y ALC prevalecen los mecanismos de control para mejorar la lucha contra el narcotráfico, pero en el debate de fondo sobre cómo abordar las políticas nacionales específicas de reducción de oferta y demanda subsisten discrepancias. El aumento de adicciones, tanto en el Norte como en el Sur, requieren tener en cuenta también las consecuencias para la salud de la población, pero las políticas de reducción de daños aún están muy poco desarrolladas en América Latina donde se requiere una mejora sustancial de los servicios públicos sanitarios en general que precisa de recursos significativos.

La lucha contra el tráfico de drogas y el crimen organizado seguirá siendo uno de los temas principales en cooperación interregional, que es esencial por su naturaleza transnacional. Iniciativas trilaterales de cooperación como el Programa de ruta de la cocaína deberían mejorarse de una forma más amplia con una perspectiva más integral de la seguridad humana, incluidas las causas del consumo y que incluya a la protección de las personas en el corazón de las políticas. Si los objetivos de las estrategias contra el tráfico de drogas surgen dependiendo de las causas y no sólo enfocadas al combate sobre las consecuencias, se debería asegurar la coherencia de la agenda de seguridad con las estrategias de desarrollo.

Un paso clave es dar mayor legitimidad a las decisiones, la participación de más actores, ampliando el diálogo, tanto en el diseño y la implementación de políticas de desarrollo como en los aspectos que afectan a la seguridad de las personas. Por ello, uno de los aspectos menos desarrollados en la práctica, pero que se está convirtiendo en una prioridad es la seguridad ciudadana y la lucha contra la delincuencia violenta, que se ha convertido en uno de los principales desafíos que enfrenta ALC. Esto implica la necesidad de incorporar los asuntos de justicia e interior en el debate sobre el diálogo sobre el combate al problema mundial de las drogas. La convergencia de objetivos, sin embargo, no debe conducir a una confusión de los instrumentos; las políticas de seguridad no deben sustituir a las políticas de desarrollo sino que deben coordinarse, pero no confundirse, e incorporar ambas el respeto a los derechos humanos y políticas de desarrollo que atiendan a las causas de los conflictos sociales.

Las declaraciones en las Cumbres biregionales UE-ALC y los Diálogos políticos contra el narcotráfico y el crimen organizado no siempre han ido acompañadas de un compromiso legal y financiero suficientes para hacer frente a los poderosos *lobbies* financieros y de la industria de armas que permitan frenar la expansión transnacional del crimen organizado. Es un ámbito que precisa una acción de ámbito global y la presión de la sociedad civil. La ONUDD seguirá necesariamente desempeñando un papel clave a nivel mundial. Su labor permite tener un mapa global de la situación del problema de las drogas a nivel global y consensuar estrategias globales, pero para ello necesita la colaboración de los Estados y los organismos regionales. También es fundamental su papel en la elaboración de estrategias conjuntas de alcance global y aunque será difícil llegar a un consenso universal sí se pueden ir introduciendo cambios si se demuestra con experiencias piloto cómo enfoques alternativos tienen mejores resultados que las políticas represivas aplicadas durante decenios. En la misma línea, se ha de reconocer también el valor que tiene la evolución del concepto de desarrollo alternativo y el estudio de su potencialidad

La lucha contra el tráfico de drogas y el crimen organizado seguirá siendo uno de los temas principales en cooperación interregional

para abordar las causas profundas del cultivo de drogas, pero difícilmente se podrá erradicar el problema si no se termina con los perversos incentivos del tráfico ilícito.

Para que se den cambios globales es necesario que haya previamente consensos regionales. Es por ello que es importante que ambas regiones, la UE y ALC construyan sus propios procesos regionales y birregionales a través de los mecanismos de diálogo y la cooperación que puedan llevar a posiciones conjuntas ante las instancias regionales, acortando las diferencias que les separan y haciendo realidad el principio de responsabilidad compartida. La UNGASS no fue el punto de inflexión que se esperaba, pero sí ha puesto sobre la mesa cuáles son los principales puntos de las futuras negociaciones que deben dar lugar al nuevo plan de acción global que surja en 2019.

Bibliografía

- Addicks, G., Hübner-Schmid, K. & Cabieses, H. (2010). *Estudio de la intervención de la Unión Europea en la política sectorial de desarrollo integral y de coca en Bolivia (1998-2010)*. GTZ.
- Armenta, A., Jelsma, M. & Metal P. (2006). Drogas ilegales: la búsqueda del equilibrio. En Freres, C. y Sanahuja, J. A., *América Latina y la Unión Europea. Estrategias para una asociación necesaria*, Barcelona: Icaria, 453-472.
- Ayuso, A. (2014). Oportunidades e límites del diálogo sobre Seguridad entre la Unión Europea y América Latina. En Mattar, R. y Fracalossi de Moraes, R. (Org.), *O Brasil e a Segurança no seu entorno estratégico: A América do Sul e o Atlântico Sul*. Brasília: IPEA.
- Ayuso, A. y Viilup, E. (2014). *Maritime security in the Atlantic*. Atlantic Future Project, European Policy Brief. CIDOB.
- Ayuso, A. y Beltrán, S. (Eds.). (2007). *Hacia una zona andina de paz: entre la cooperación y el conflicto. Narcotráfico, recursos hídricos compartidos e hidrocarburos*. Barcelona: Fundación Cidob.
- Bagley, B. (2012). *Drug Trafficking and Organized Crime in the Americas: Major trends in the twenty-first Century*. Washington: Woodrow Wilson Centre, 21.
- Bataller, F. (2000). Consideraciones sobre la Política Exterior de la Comunidad Europea de lucha contra la droga. *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, 5, 57-75.
- Bewley, D. & Jelsma, M. (2016). UNGAS 2016: Un Consenso roto o a-m-p-l-i-o?. Transnational Institute. *Informe sobre Política de Drogas* 45.
- Cabieses, H. (2010). El 'milagro de San Martín' y los síndromes del 'desarrollo alternativo' en el Perú. *TNI*. Recuperado de <http://www.undrugcontrol.info/images/stories/documents/brief34s.pdf>
- Camacho, A. (Ed.). (2006). *Narcotráfico: Europa, EE. UU., América Latina*. Barcelona: Publicación i Edicions Universitat de Barcelona-OBREAL.
- CAN. (2012). Propuesta de Estrategia Andina sobre el Problema Mundial de las Drogas 2012-2019, 12 diciembre, SG/dt 437.
- CICAD. (2015). *Hemispheric Report. Evaluation Report on Drug Control*. Washington DC: Organization of American States.

- Comisión Europea. (2015). *Informe de la CE al PE y al Consejo sobre los avances en la estrategia de la UE en materia de lucha contra la Droga (2012-2020) y en el Plan de Acción en materia de lucha contra la droga (2013-2016)* COM (2015) 584 final.
- Comisión Europea - Delegación Perú. (2010). La estrategia de la Unión Europea contra las drogas y su aplicación en la Comunidad andina. *Revista de la Integración*, 6, 17-27.
- Contreras, A. (2010). Lucha contra las Drogas y Lucha contra el narcotráfico ¿Es lo mismo? *Revista de la Integración*, 6, 7-16.
- DEVIDA. (2014). *Informe de Avance de la Estrategia Nacional de lucha contra las Drogas (2012-2016)*. Recuperado de https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_public/ppr/devida/informe_devida_tramo_fijo1.pdf
- EMCDDA. (2015). *The EU drugs Strategy (2013- 2020) and its action plan (2013-2016)*.
- EMCDDA. (2016). *Informe Europeo sobre Drogas 2016. Tendencias y novedades*.
- Global Commission On Drug Policy. (2014). *Asumiendo el Control: Caminos hacia Políticas de Drogas*.
- Gratius, S. (2012). *Europa y América Latina: La lucha contra la Droga y el Narcotráfico*. Dirección General de Políticas Exteriores, Parlamento Europeo AFET/EUROLAT.
- IDPC. (2016). *The United Nations General Assembly Special Session (UNGASS) on the World Drug Problem. Report of Proceedings*.
- Interamerican Dialogue. (2001). *¿Puede adoptarse un enfoque multilateral en la lucha antinarcóticos?* Recuperado de <http://thedialogue.org/publications/antinarcoticos.asp>
- International Crisis Group. (2005). Coca, Droga y Protesta social en Bolivia y Perú. *Informe sobre América Latina* n° 12, 38.
- Jiménez, C. y Ayuso, A. (2014) El observatorio europeo de las Drogas y las Toxicomanías. En Pi Llorens, M. y Zapater, E., *La dimensión Exterior de las Agencias del Espacio de libertad, seguridad y Justicia*. Madrid: Marcial Pons, 163-182.
- Labrousse, A. (2007). La cooperación en materia de drogas entre la Unión europea y América Latina. En Camacho Guizado, A. (Ed.), *Narcotráfico: Europa, EE.UU., América Latina*. Barcelona: OBREAL, Publicacions i Edicions de la Universitat de Barcelona, 39-59.
- Molano, G. (2010). La política de Desarrollo de Alternativo de la Unión Europea en Colombia. Del apoyo a procesos de Paz a la Cooperación con la seguridad democrática. *TNI*, 20. Recuperado de <https://www.tni.org/es/art%C3%ADculo/la-politica-de-desarrollo-alternativo-de-la-union-europea-en-colombia>
- OEA (2013) *Escenarios para el Problema de las Drogas en las Américas 2013 – 2025*. Washington DC: OEA, 90.
- Pedraza Rosales, H. M. (2014). La regulación del mundo de las drogas desde las experiencias internacionales y la Unión Europea. *Revista Multidisciplina*, 17, 29-49.
- Pi, M. (2007). La acción de la Unión Europea en la lucha contra la droga en la zona andina. En Ayuso, A. y Beltrán, S. (Eds.), *Hacia una zona andina de paz: entre la cooperación y el conflicto. Narcotráfico, recursos hídricos compartidos e hidrocarburos*. Colección Interrogar la Actualidad. Barcelona: Fundación Cidob, 167-192.

- Ruiz-Cabañas, M. (1998). La OEA y el combate hemisférica contra las drogas. *Revista Mexicana de Política Exterior*, 54,102-115.
- Thoumi, F. E. (2003). *Illegal Drugs, Economy and Society in the Andes*. Washington DC: Woodrow Wilson Center Press.
- UNDOC. (2016). *World Drug Report 2016*. Nueva York: Naciones Unidas.
- UNDOC. (2010). *Desarrollo Alternativo en el área andina. Guía técnica*. Viena: Naciones Unidas.
- Youngers, C. A. & Rosin, H. (2004). *Drugs and Democracy in Latin America. The impact of US Policy*. London: Lynne Rienner Publishers, Boulder.



EL “NO REGIONALISMO” – PRIMEROS APUNTES SOBRE LA NUEVA POLÍTICA COMERCIAL DE BRASIL

“No Regionalism” – Outlining the New Brazilian Commercial Policy

Marcos Antônio Fávaro Martins

Universidad de Sao Paulo / Universidad Paulista

Charles Pereira Pennaforte

Universidad Nacional de la Plata / Universidad Nacional de Pelotas

Fabiana de Oliveira

Universidad de Sao Paulo

E-mail: fabianaoliveira@usp.br



Autor

El presente ensayo pretende elaborar un resumen de las “escuelas” del regionalismo latinoamericano desde la década de los 1960, culminando con un análisis prospectivo de las tendencias en términos de integración económica de la actual élite gobernante brasileña. Para eso, vamos a revisitar a la literatura de autoridades reputadas en el estudio del regionalismo latinoamericano y de documentos emitidos por los sujetos del poder en nuestra época.



Abstract

Regionalismo; desarrollo; internacionalización de la economía, Mercosur.

Regionalism; development; internationalization of the economy; Mercosur.



Key words

This article aims elaborate an overview of the Latin American Regionalism schools of Latin American regionalism since the years 1960, culminating in a prospective analysis about the tendencies in terms of economic integration of the current Brazilian ruling elite. Therefore, we will revisit the reputed authorities' literature in the studies of Latin American regionalism and documents issued by political protagonists of our time.



Resúmen

Recibido: 10-10-2016. Aceptado: 25-01-2017.



Fechas

1. Introducción

En el curso de cinco décadas, los Estados de América Latina vivieron experiencias interesantes en términos de doctrinas de integración económica. Y la conducta brasileña en relación al proceso de integración en curso también ha sido algo distinto, obedeciendo en mucho las condiciones impuestas por la coyuntura económica, por los ánimos de sus élites dirigentes y por la visión que los Estados vecinos de Sudamérica tenían de la presencia brasileña en el continente.

Nuestro ensayo tendrá el objetivo de discutir la tipología de las “*escuelas de la integración*” latinoamericanas y la participación de Brasil en su desarrollo. Nuestro análisis culmina con el examen de la nueva élite dirigente brasileña con relación al proceso de integración latinoamericano.

Nuestro trabajo está dividido en tres secciones: la primera constituye un breve esbozo de la evolución de las “*escuelas*” del regionalismo latinoamericano; la segunda explora la dimensión estratégica de la integración económica y la tercera investiga los primeros indicios del gobierno del *Partido do Movimento Democrático Brasileiro* (PMDB) en relación con la integración de América Latina.

2. Tres regionalismos: la saga latinoamericana en la búsqueda por la integración

La integración regional es un fenómeno complejo que involucra la utilización de una multiplicidad de medios, de procedimientos y de puntos de vista vinculados a los fines de la integración económica. América Latina posee una experiencia interesante de lo que se puede llamar “*escuelas de la integración*”, o, simplemente, “*regionalismos*”.

Desde la fundación de la “*Asociación Latinoamericana de Libre Comercio*” (ALALC) hasta nuestros días, las experiencias y las necesidades derivadas de los imperativos internacionales (contexto económico y político) llevaron a una evolución conceptual de la cual derivan tres escuelas.

La primera de estas escuelas es conocida con el nombre de “*regionalismo desarrollista*”, o “*regionalismo cerrado*” y está derivada de las experiencias de las economías latinoamericanas con el proceso de sustitución de importaciones en curso desde la década de 1930.

Esta escuela, de claro carácter proteccionista, tenía como objetivo la reducción de las tarifas de comercio entre los miembros de la asociación, buscando dar escala a los mercados, con la edificación de un área de libre comercio entre las economías latinoamericanas. En este caso, habría una liberalización de los mercados intra-bloque sin la preocupación de disminuir las tarifas aduaneras para los miembros de fuera del bloque. Eso sería un incentivo valioso para la industrialización de los países latinoamericanos pues viabilizaría la implementación de industrias sofisticadas y demandantes de mercados de mayor escala, como es el caso de la industria automotora.

Este modelo suponía, por lo menos a corto plazo, un clivaje entre grandes y pequeños Estados: los grandes Estados tendrían cómo equipar sus economías con grandes industrias, que tendrían los mercados garantizados en toda la región, mientras que los pequeños Estados tendrían mercados garantizados debido a la liberalización de los grandes.

La industrialización vendría a corregir esta asimetría con el tiempo, pues de la actividad industrial derivaría un complemento comercial, a partir del intercambio de componentes automotores y de otros sectores industriales. Dado que las economías agroexportadoras poseían bajísimas posibilidades de complementariedad comercial (Furtado, 1993), el modelo del regionalismo

La conducta brasileña en relación al proceso de integración ha obedecido a las condiciones impuestas por la coyuntura económica, los ánimos de sus élites y la visión que los Estados vecinos tenían de la presencia brasileña en el continente

cerrado traía consigo promesas de importancia para un continente atrofiado por relaciones comerciales asimétricas con los Estados de capitalismo central.

La ALALC sucumbió debido a su ambición, por sus metas superdimensionadas (Seitenfus, 1997), pero también por el infructífero contexto de rivalidades políticas que fragmentaban a América Latina. Así, los objetivos comerciales integracionistas no encontraban soporte en una mentalidad política/estratégica en pro de la integración. La política continental entre 1960 y 1980 aún estaba viciada por la superposición de objetivos nacionales de los cuales derivaban la desconfianza, concurrencia y hasta el antagonismo entre los Estados de la región.

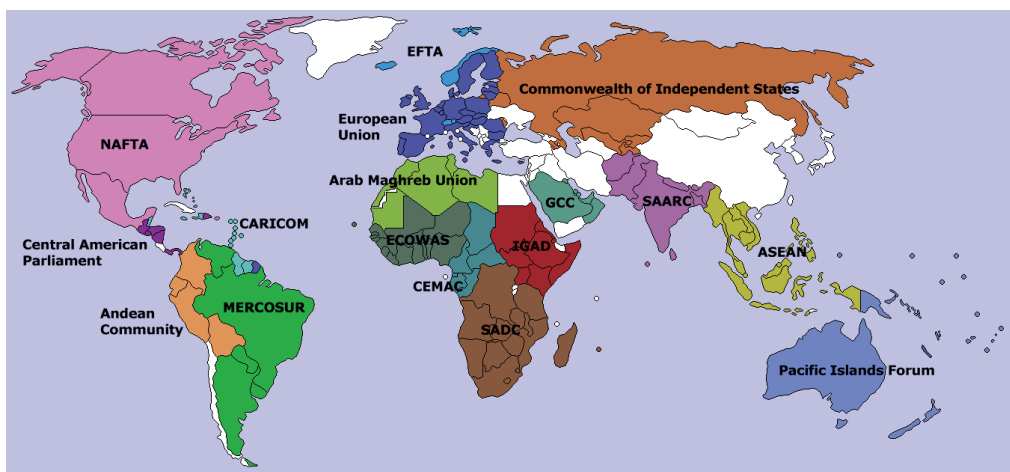
Con el desgaste del modelo de sustitución de importaciones y la crisis de la deuda de la década de los 1980, el continente como un todo pasó por reformas importantes en lo que respecta a la política económica. Así, los veinte años que separan 1980 y 2000 fueron caracterizados por la política económica liberal, basada en la retirada del Estado de la economía, reducción del aparato burocrático, control de la inflación, contención de gastos con políticas sociales y la liberalización de los mercados, con costes altísimos para el patrimonio industrial hasta entonces construido. Esas reformas no dejaron de influir en el proceso de integración regional.

La doctrina liberal de integración regional es denominada “*regionalismo abierto*” debido a que apunta hacia la integración regional como un fenómeno de plazo determinado y con el objetivo de preparar sus Estados partes para la globalización comercial dentro de los presupuestos establecidos por la Organización Mundial del Comercio (OMC).

Este modelo de regionalismo, amparado jurídicamente por el artículo XXIV del Acuerdo General sobre Tarifas del Comercio (GATT) partía del presupuesto de que la gran asimetría económica entre los países signatarios del GATT sería una barrera para el perfeccionamiento de la propuesta de comercio multilateral de la OMC.

Así, los acuerdos regionales de libre comercio –vulgarmente conocidos como “*bloques económicos*”– deberían establecer “*bolsones de libre mercado*” bajo el supuesto de que no sólo las asimetrías económicas sino también el aparato proteccionista de los Estados podrían ser extinguidos gradualmente y por sectores, garantizando más sostenibilidad a la propuesta del multilateralismo liberal (ver Mapa 01).

MAPA 01 – La cobertura geográfica de los acuerdos generales de libre mercado



Fuente: https://pt.wikipedia.org/wiki/Mercado_Comum_do_Sul. Acceso en: 26 de julio de 2016.

Como el planisferio deja evidente, la mayor parte de los Estados del mundo están insertados en áreas de libre mercado.

De acuerdo con los defensores del “regionalismo abierto”, a mediano plazo la integración entre las grandes y pequeñas economías estaría comprendida dentro de los bloques económicos, lo que posibilitaría una segunda fase de la integración económica internacional: la integración no sólo entre las economías nacionales, sino que también entre los bloques económicos.

Ese punto de vista ganaba mucha fuerza con la proliferación de acuerdos regionales de libre mercado, con base jurídica en el artículo XXIV del GATT, cuyo mejor ejemplo es el “*North American Free Trade Agreement*” (NAFTA).

Los defensores brasileños de este modelo, como Vera Thorstensen y Bresser-Pereira (1992), defendían que el nivel regional de la globalización comercial reduciría temporalmente el flujo de comercio para, en un segundo momento, promover la apertura de un mundo sin tarifas, más dinámico y de difícil inserción. Por este motivo, Brasil debería comprometerse en un foro de integración de mayores proporciones que aquel que había sido edificado en 1991 con el Mercosur.

Este grupo se afiliaba sin ambigüedades a la corriente liberal que fue la victoriosa durante toda la década de 1990. Son los tiempos de la “*Iniciativa para las Américas*” del gobierno George H. Bush y los liberales brasileños se animaban en defender a la integración económica hemisférica en detrimento de la integración suramericana. La propuesta estadounidense para América Latina fue primeramente denominada “*Zona de Integración Hemisférica*” y, en la segunda mitad de la década, de “*Área de Libre Comercio de las Américas*” (ALCA).

Amparada por un discurso de solidaridad pan-americana, seguida por un plan de largo curso de lucha contra el narcotráfico y por la instalación de bases militares en Sudamérica, el ALCA era, en el fondo, la continuidad de la política de poder estadounidense iniciada aún en los fines del siglo XIX, de la cual el resultado sería el aumento de la influencia de las grandes empresas de los Estados Unidos y la degeneración de la capacidad industrial de los Estados sudamericanos.

Los liberales brasileños hacían su defensa basados en presupuestos que pasaron a ser dominantes después de la caída del muro de Berlín. Primeramente se partía del principio de que el nacional desarrollismo formaba élites poco competitivas y productos de baja calidad que no sobrevivirían a la competencia en el mundo globalizado. Por este motivo, valdría la pena abrir la industria en cambio de la inserción plena del país en el mundo de las ventajas comparativas.

En segundo lugar, se creía que Brasil contaba con una escala económica suficiente para negociar intereses con los Estados Unidos (Pereira & Thorstensen, 1992); y, en tercer lugar, estaba presente en la mentalidad de las élites dirigentes brasileñas la idea de que el país nada debería temer con respecto a los Estados Unidos en términos de política de poder.

Otro presupuesto del pensamiento liberal para la integración económica trata sobre las dimensiones económicas de Brasil y su impacto en el escenario internacional. Por ser éste un país de grandes proporciones económicas y por presentar un parque industrial consolidado, Brasil tendría condiciones de negociar sus intereses con los EE.UU.

El Mercosur tuvo una importante influencia en el regionalismo abierto, pero no fue ni su principal promesa (una vez que la mayoría de los liberales preferían al ALCA) y ni su principal producto: las raíces históricas de esa unión están vinculadas con los entendimientos entre

Amparada por un discurso de solidaridad pan-americana, el ALCA era, en el fondo, la continuidad de la política de poder estadounidense

Perón y Vargas, en los inicios de los años de 1950, sobre la posibilidad de construcción de una unión aduanera (Bandera, 2003).

Estos fueron presupuestos frágiles que no correspondieron a la realidad de los hechos. Los costes sociales de la política económica liberal se sintieron en un período inferior a diez años. La promesa de mejoría del servicio público financiado con el dinero de la masiva política de privatizaciones no se cumplió y los índices alarmantes de desocupación deterioraban las condiciones de vida en los grandes centros. Esos hechos fueron de significancia para la política doméstica que tuvo consecuencias serias para la política externa.

Tales contradicciones llevaron a la derrota de los liberales en las elecciones de 2002 y la nueva izquierda ascendió al poder con la promesa de garantizar trabajo para la población. El proyecto del ALCA fue, entonces, abandonado en Brasil y por los demás Estados de América Latina, mientras que las nuevas izquierdas ascendían al poder también en la Argentina, Bolivia, Uruguay y en Paraguay.

El cambio de coyuntura permitió que se creara una nueva visión de integración regional con el consecuente *aggiornamento* del Mercosur. Este fue el inicio de una nueva escuela de integración regional, conocida por sus analistas como “nuevo regionalismo” (Teixeira & Desidera Neto, 2012).

Los críticos del nuevo regionalismo afirman que no se trata de un “nuevo regionalismo”, sino la retomada de la propuesta de regionalismo cerrado de las décadas de 1960 y 1970. Eso es en parte verdad. Desde el punto de vista estrictamente comercial, el nuevo regionalismo tiene una dimensión proteccionista para miembros de fuera del acuerdo, que es paralela a la dimensión integracionista entre los miembros del “bloque”.

Ese parentesco, visible y asumido, entre el regionalismo cerrado y el nuevo regionalismo se restringe a su dimensión económica y es insuficiente para que podamos entender la naturaleza de la nueva propuesta. Jamás podremos entender el “nuevo regionalismo” si no podemos entender su propuesta política y estratégica.

Diferente del regionalismo cerrado, donde se buscaba la integración en un contexto de rivalidad internacional e inestabilidad de las políticas internas, el nuevo regionalismo se desarrolla en una etapa del desarrollo histórico con respetable grado de consenso sobre dos objetivos de integración y con una sinergia de intereses entre los partidos políticos que ocupaban la presidencia de sus respectivos países entre 2002 y 2015.

Para los defensores del nuevo regionalismo (Sarti, 2010; Berrón, 2013; Teixeira & Desidera Neto, 2012), el modelo tiene la ventaja de tener una dimensión social superlativa, con el esfuerzo de garantizar no sólo la cooperación económica garantizada por el libre mercado y por la integración de las cadenas productivas. El nuevo regionalismo ha buscado la integración de las sociedades, partiendo de los movimientos sociales ansiosos por la participación política y por una reforma institucional de gran envergadura, donde fueron creadas burocracias especializadas en este fin.

La integración de esa propuesta tiene muchas ventajas cuando en comparación con sus antecesoras: de ella no sólo deriva una formación territorial más homogénea e integrada, sino que también se tiene la posibilidad de un contexto de mejor integración entre las clases sociales. Como producto de una evaluación de los partidos de izquierda sobre la realidad latinoamericana, es un modelo de integración que tiende a liberalizarse o a desaparecer en los próximos años, a partir de la nueva ascensión de la derecha en el poder, registrada con el apartamiento de la presidenta Dilma Rousseff en el poder, en 2016.

El cambio de coyuntura permitió que se creara una nueva visión de integración regional con el consecuente aggiornamento del Mercosur

3. Necesidad del regionalismo: soporte para la conducta estratégica en el mundo multipolar

Como sabemos, el fenómeno de la integración regional no está restringido a la década de 1990 y no siempre ha sido un fenómeno estrictamente comercial. Históricamente, los Estados apelan a la integración económica como el elemento de una política de potencia cuyo el objetivo es resistir o mismo contraponerse al Estado dominante en una determinada época. En este sentido, los Estados Unidos se unificaron en los siglos XVIII y los pequeños Estados germánicos formaron el *Zollverein*, una unión aduanera creada en 1824, como preludeo del movimiento de unificación de la segunda mitad del siglo.

La integración económica es un medio que los Estados poseen de integrar territorios, pues, después de liberalizar los mercados, ocurre la unificación de los sistemas de infraestructura y la propia integración entre las sociedades. En el siglo XIX, Ratzel esbozó una teoría territorial del poder del Estado que ganó seguidores importantes como Halford John Mackinder (1861-1947) y Nicholas Spykman (1893-1943). Lamentablemente, en nuestros días la geopolítica no tiene el espacio que se merece ni en la academia y ni en la burocracia: las tesis liberales de 1990 pusieron a la penumbra la cuestión del poder mundial y la necesidad de su equilibrio.

Uno de los presupuestos de la literatura liberal de 1990 habla del comportamiento y configuración de la sociedad internacional del post colapso de la Unión Soviética. Para los autores liberales, la predominancia de las sociedades de mercado terminaría por producir a una sociedad internacional más pacífica, donde las relaciones comerciales predominarían sobre la política, incluso poniendo en cuestión a la propia existencia o viabilidad de los Estados territoriales. En nuestros días, es demasiado evidente que esa ha sido una evaluación equivocada.

Después de casi tres décadas de la caída del muro de Berlín, la sociedad internacional se ha mostrado más inestable de lo que ha sido durante el condominio entre EE.UU. y la URSS (1969-1989). Lo que se puede observar en nuestros días es un pequeño grupo de Estados organizados y aptos para hacer la política de poder, así como una inmensa franja de Estados mal formados, desorganizados y portadores de otras fragilidades que pueden poner en riesgo a su propia existencia.

En ese caso, entre las casi dos centenas de Estados reconocidos como soberanos, sólo los EE.UU., Rusia y China consiguen de hecho hacer la política de poder. Son esos los únicos Estados que pueden preservar un contexto de estabilidad interna y disuadir a otros Estados de cualquier aventura militar en contra de sus fronteras.

En este mundo de incertezas, de inestabilidad y de violencia política, la integración económica y social ha sido un medio que las repúblicas de Sudamérica han encontrado para resistir al centro hegemónico del poder. Y Brasil ha tenido protagonismo en este proceso.

Sea cual sea la política externa de Brasil, las relaciones con los EE.UU., Rusia y China van a ser siempre tan inevitables como asimétricas. En ese sentido, el punto de supervivencia de Brasil es sostener una esfera de libre mercado en Sudamérica, situación en la que el país tendrá mercados garantizados para su mercancía industrializada, sin perder, por lo tanto, a su parque industrial, depredado por las relaciones asimétricas con China o con EE.UU.

Con emprendimientos como el Mercosur, Brasil vislumbraba a tener una retaguardia comercial consistente, de la misma forma que tenía como objetivo armonizar sus antagonismos con la Argentina en el contexto de la Cuenca del Rio de la Plata. Exceptuándose periodos cortos

La integración económica y social ha sido un medio que las repúblicas de Sudamérica han encontrado para resistir al centro hegemónico del poder

de entendimiento con la república del sur, se puede decir que las relaciones entre Brasil y la Argentina han sido de rivalidad hasta el final de la década de 1970.

La integración económica es para los dos Estados una manera de dividir, dentro de un régimen de condominio, objetivos territoriales. También es un medio de acomodación, que le permite a Brasil concentrar sus medios militares para la defensa territorial de la Amazonia, y permitiendo que la Argentina trate con más atención sus objetivos territoriales en el Atlántico Sur. En el caso brasileño, la securitización de sus fronteras en el sur significa un saldo positivo de poder, cuyo objetivo sería la mejoría del control territorial de sus fronteras amazónicas, siempre desoladas por las actividades ilegales transnacionales y por la injerencia de los agentes políticos de otros Estados camuflados en la figura de las organizaciones no gubernamentales (ONGs).

Conscientes de las potencialidades económicas y estratégicas de la integración económica de los Estados del Sur, EE.UU. ha usado sus medios diplomáticos y económicos para sabotear a esa unión. En el inicio de los años 1990, los EE.UU. crearon un programa con un conjunto de proyectos que incluían a la intervención militar directa o indirecta en los países desestabilizados por el tráfico de drogas.

Exceptuándose esa dimensión militar, que tuvo como principales culminaciones la “*Iniciativa Mérida*” y el “*Plan Colombia*”, el programa de Bush preveía la creación de una zona hemisférica de integración que juntaría a la América del Norte con todos los mercados del sur. Como ya tratamos, si la ALCA fuera implementada, liquidaría el patrimonio industrial alcanzado por Brasil y Argentina, llenando sus mercados con manufacturas estadounidenses.

Entre 1980 y 1990, el sistema productivo norte-americano perdió en competitividad con respecto a sus concurrentes japoneses y alemanes y el fenómeno de la integración económica en Europa y Asia desviaba el comercio de EE.UU. La pérdida de influencia económica en esos dos importantes flancos de actuación estratégica estadounidense generaba la necesidad de la integración con los mercados suramericanos para que ellos proveyeran a la economía estadounidense de los recursos indispensables para su crecimiento, al coste de la desindustrialización de las economías del sur.

Así siendo, la liberación fue una idea que no recibió buena acogida por sectores de la sociedad brasileña en la década de 1990, que perdió fuerza en la primera década del siglo XXI y que en nuestros días resurge con fuerzas renovadas, buscando apoyo popular por el uso de diferentes recursos en el plan de la formación de la opinión pública, lo que caracteriza una nueva política hegemónica.

4. Ningún regionalismo: posición de las nuevas élites dirigentes sobre la integración latinoamericana

Hélio Jaguaribe (1985), al analizar la conducta argentina en la Guerra de las Malvinas, concluye que es una característica general de las sociedades latinoamericanas, como un todo, la fragilidad de los lazos sociales, lo que debilita las condiciones de los Estados y se vuelven prohibitivos a los embates como aquél en que el gobierno argentino se había involucrado en abril de 1982 en contra de un país de capitalismo central.

Como el propio Jaguaribe deja en claro en su texto, ésa es una conclusión particularmente válida para el caso brasileño por ser ésta una sociedad segmentada y excluyente, en que las

Conscientes de las potencialidades económicas y estratégicas de la integración económica de los Estados del Sur, EE.UU. ha usado sus medios diplomáticos y económicos para sabotearla

diferentes clases sociales no están dispuestas a pasar por privaciones colectivas, lo que vuelve más difícil la movilización nacional y disminuye la eficiencia en la gestión de contingencias. Ésa fue una conciencia que no ha pasado completamente desapercibida por el Estado.

Por lo menos por cincuenta años (1930-1980), el Estado brasileño ha intentado forjar un pacto social en que el pilar de sustentación sea una política económica expansionista, basada en el objetivo de sustituir a las importaciones y transformando a la sociedad brasileña en una sociedad industrial. Con efecto, la actividad industrial obliga a un contexto de conocimiento y refuerza los vínculos entre grupos, que son dispersos y aislados territorialmente en la economía agroexportadora.

En el comienzo de la década de 1960, Brasil cerró su ciclo industrial, lo que consolidaba el esfuerzo de las décadas de 1930, 1940 y 1950. Hasta 1980, la industria nacional ha ganado en sofisticación, llegando a producir artefactos de importancia estratégica como aviones y coches blindados. Al inicio de 1990, los sectores industriales brasileños, y principalmente sus actores estatales, se aventuraban en sectores punteros como el informático y la misílica.

Los costes de esa política han sido las altas tasas de inflación, nítidas hasta la primera mitad de 1980, y el menor acceso por parte de las clases medias y altas de bienes de consumo durables y no durables producidos en los países de capitalismo central. La población de bajos ingresos ha sufrido con la urbanización mal administrada que pasó a ser irreversible y de gran escala a partir del año de 1964, cuando el país pasó a tener más del 50% de su población residiendo en las ciudades (Santos, 1993).

Algunos de los objetivos estratégicos del nacional desarrollismo brasileño han sido parciales o nulos. Los planes de ocupación territorial tuvieron resultados parciales, debido al éxito de la interiorización de la capital federal y del relativo éxito en la implementación de la autopista Belém-Brasilia. Sin embargo, las comunicaciones terrestres con el objetivo de integrar a la Amazonia al ecúmeno político brasileño redundaron en fracaso, de manera que, aun en el inicio del siglo XXI, el acceso que los brasileños de otras regiones de Brasil tienen a la ciudad de Manaus es aéreo o fluvial.

El propio modelo regional propuesto por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), que se personificó con la institución de la ALALC, fue obstruido por los propios equívocos en la construcción del “*bloco*”¹ como el temor de las elites políticas de los Estados hispánicos del entorno estratégico de ser satelizados por Brasil (Shilling, 1981).

La verdad es que las propias elites económicas brasileñas perdieron el interés por el modelo de sustitución de importaciones. El modelo ha representado, por décadas, un movimiento de frente que comulgaba con la necesidad de acumulación de capital industrial de la burguesía con la necesidad de trabajo y promoción profesional de la clase trabajadora² (Cervo, 2001).

El propio modelo regional propuesto por la CEPAL fue obstruido por el temor de las élites políticas de los Estados hispánicos del entorno estratégico de ser satelizados por Brasil

1 De acuerdo con Seitenfus (1997, p.202), los pactantes del Tratado de Montevideo, de 1960, establecieron la meta de doce años para que todas las barreras tarifarias fuesen totalmente abolidas. Eso se ha mostrado impracticable y, sin embargo, la falta de constreñimientos legales para el pactante que no cumpliera con las metas de la integración ha llevado a la ALALC al descrédito. Con base en los errores de la ALALC, fue fundada, en 1981, la “Asociación Latinoamericana de Integración” (ALADI).

2 Para Amado Cervo (2001), otros grupos interesados en la industrialización eran los militares –por el hecho de la guerra moderna demandar artefactos con alto nivel de sofisticación, y los intelectuales, por ver en la actividad industrial un medio de construcción de formas de sociedad más elevadas–.

A partir de la globalización financiera ocurrida a partir del final de la década de 1970, de la crisis de la deuda y de la caída del muro de Berlín, la elite brasileña ha dejado de tener intereses volteados para el mercado financiero. Eso ha representado no apenas la fuga de capital de la economía brasileña, sino que también ha minado el proyecto industrial, con serios impactos sobre la mentalidad de la élite académica y empresarial.

El modelo intentado por el gobierno brasileño de 1990 limitaba las posibilidades de crecimiento del país al acúmulo de reserva cambial, lo que era deflacionario y desalentaba a las cadenas productivas nacionales, impactando, en el corto plazo, a las posibilidades de la economía de generar empleo.

En otras palabras, la apertura comercial hecha casi en concomitancia con la apertura financiera llevaba a la ruina a las pequeñas y medianas fábricas brasileñas, promoviendo un desempleo, que alcanzaba los dos dígitos en los últimos años del siglo.

La implementación del ALCA llevaría a la culminación del proceso de disminución de las funciones del Estado. Una vez implementada, el Estado no promovería solamente la apertura comercial, sino que también la dolarización de la economía y la armonización de legislaciones, con inmensas pérdidas para las clases trabajadoras latinoamericanas.

En el interregno de los gobiernos laboristas (2003-2016), los propios EE.UU. desistieron de la propuesta de integración hemisférica: el gigante del norte obtenía concesiones comerciales “por cuotas”, apostando por el bilateralismo, con el cual lograba también contener a las iniciativas nacionales tanto de Brasil como de la Argentina dentro de Sudamérica. En ese sentido, los propios EE.UU. tuvieron éxito en incentivar modelos de integración que fuesen concurrentes de la propuesta del “nuevo regionalismo”, como ha sido el caso de la Alianza del Pacífico (AP) y del *Trans-Pacific Partnership* (TPP), que, con base en la experiencia del “regionalismo abierto”, ofrecía un modelo para la burguesía brasileña de eficiencia en el establecimiento de flujos comerciales.

El golpe de Estado que ocurrió en Brasil entre mayo y agosto de 2016, provocando el alejamiento definitivo del gobierno del *Partido dos Trabalhadores* del poder, está fuertemente influenciado por el comportamiento predatorio de esa nueva elite que, apoyada en una coalición que involucra, entre otros socios más pequeños, el *Partido do Movimento Democrático Brasileiro* (PMDB) y el *Partido da Social Democracia Brasileira* (PSDB), tiene un proyecto de reforma social de carácter liberal.

El examen de los documentos de la emisión reciente del PMDB y del discurso del nuevo canciller de la república apunta a una nueva política externa que prefiere los acuerdos bilaterales en oposición a los acuerdos regionales y en que el objetivo es insertar el país en las grandes cadenas productivas globales.

Una vez perpetuada esta tendencia, el Mercosur puede ser puesto en jaque o, simplemente, abandonado. De acuerdo con el pronunciamiento del Canciller José Serra, cuando aún estaba bajo el puesto de Senador de la República:

El Mercosur ha sido un delirio megalómano, y mira que ha atravesado a varios gobiernos, que ha pretendido promover a una unión aduanera entre la Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay. ¿Usted sabe lo que es una unión aduanera? Es la renuncia a la soberanía de la política comercial (Brasil Post, 2015).

Y sigue más adelante:

El examen del discurso del nuevo canciller de la república apunta para una nueva política externa que prefiere los acuerdos bilaterales en oposición a los acuerdos regionales

Brasil está, aisladamente, defendiendo a la posición que hoy es la más ortodoxa y reaccionaria en materia de comercio internacional. Eso sólo tiene una ventaja: exime al Itamaraty de trabajar –mira (sic!), para el Ministerio del Desarrollo y para el Itamaraty, es un descanso, porque hacer acuerdos bilaterales de comercio da mucho trabajo– (Brasil Post, 2015).

El contenido de la afirmación es revelador de las nuevas directrices y aspiraciones del gobierno del PMDB, que apunta para al abandono de cuestiones referentes a la integración de América Latina y de la autonomía de la política externa brasileña. En la década de 1990, Serra fue un insistente defensor del ALCA, insistencia que se quedó registrada en sus ensayos publicados en el mismo período (Serra, 1998). Con el cambio de perspectiva por parte de los estadounidenses con respecto a la integración hemisférica, la defensa de la derecha brasileña en pro del regionalismo abierto perdió fuerza y los argumentos de los defensores brasileños del ALCA se perdieron en el vacío.

El *aggiornamento* del Mercosur, propenso a la desburocratización y a la retomada de las directrices vigentes en la década de 1990, no es inviable, pero depende del pleno consenso con la Argentina que, bajo el gobierno Macri, está mirando más hacia la cuenca del Atlántico Norte que para su entorno estratégico.

Una segunda opción para la construcción de una esfera regional de libre mercado para el Brasil sería su inserción en la Alianza del Pacífico, pero esa hipótesis es apenas un vislumbre: la AP es, en nuestros días, una vidriera de la política liberal para los demás países de América Latina. Aunque más dinámica, la AP está compuesta por países de mercados pequeños, cadenas productivas subdesarrolladas y con sociedades dilaceradas por la violencia. La inserción brasileña en la Alianza del Pacífico no representaría cualquier ganancia en la esfera de influencia política brasileña y, también, un beneficio muy modesto en su comercio internacional.

El documento publicado por el PMDB en 2015, con el título *Un puente para el futuro* repite con insistencia la necesidad de Brasil de integrarse a una de las cadenas productivas globales y relativiza el papel de Sudamérica para el comercio internacional brasileño. En la penúltima página del documento, se dice que es uno de los objetivos del nuevo gobierno:

realizar la inserción plena de la economía brasileña en el comercio internacional, con mayor apertura comercial y búsqueda de acuerdos regionales de comercio en todas las áreas económicas relevantes –Estados Unidos, Unión Europea y Asia– con o sin la compañía del Mercosur, aunque preferencialmente con ellos. Apoyo real para que nuestro sector productivo se pueda integrar a las cadenas globales de valor, auxiliando en el aumento de la productividad y alineando nuestras normas a los nuevos patrones normativos que están formándose en el comercio internacional. (PMDB, 2015)

Ese pasaje ilustra el interés del nuevo gobierno por la inserción subalterna de Brasil en “áreas económicamente relevantes”, “con o sin la compañía” de sus socios tradicionales. Eso apunta también a un abandono de las políticas de crecimiento industrial y, principalmente, de la armonización de la legislación del trabajo en solidaridad a los intereses del capital internacional.

Los BRICS también parecen no tener lugar destacado en el actual momento defendido por el actual gobierno brasileño. Como un proyecto alternativo a los tradicionales centros de poder (EE.UU. y Europa) y de la inserción activa, la actuación brasileña deberá sufrir una pérdida gradual. Un hecho que ya se espera, incluso, por los rusos y por los chinos.

Una segunda opción para la construcción de una esfera regional de libre mercado para Brasil sería su inserción en la Alianza del Pacífico, pero esa hipótesis es apenas un vislumbre

Esa disminución de la actuación brasileña va al encuentro de los intereses de Washington y parece ser exactamente lo que el actual gobierno brasileño pretende. Si la preocupación es la aproximación con las “áreas económicamente relevantes” en la visión brasileña, Moscú y Beijing están bien lejos de esta perspectiva.

Nos causa espanto el verificar que todo un trabajo construido desde 2003 en dirección de un protagonismo regional e internacional con base en una perspectiva menos subalterna respecto a los centros hegemónicos se desvanece, puesto que el nuevo gobierno supone un gran golpe para esta dimensión.

Esa voluntad política, expresa en medios oficiales y no oficiales, no es la consecuencia de los impactos directos de una crisis económica coyuntural, ni representa a la voluntad política de un partido aislado. Ella es el producto de un cambio de comportamiento de la élite económica que, en el plazo de una generación, ha dejado de pensar en términos estratégicos para pensar de manera simplemente mercantil, lo que creará consecuencias serias para las condiciones de trabajo de la población asalariada e imprimirá sobre el concierto social brasileño nuevas fuerzas disgregadoras.

5. Consideraciones finales

Desde 1960, América Latina ha servido como palco de discusión y aplicación de fórmulas para la integración regional. Estas “fórmulas” eran, en mucho, derivadas de las propias necesidades económicas y sociales particulares de América Latina, pensadas a partir de foros económicos especializados cuyo mejor ejemplo ha sido la Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

En esas casi seis décadas de experiencias, Brasil ha tenido una importancia significativa debido a sus dimensiones territoriales, a su parque industrial y al tamaño de su mercado. Pero el cambio de mentalidad de sus elites, ocurrido entre las décadas de 1980 y 1990, trajo una dinámica nueva para ese desempeño a partir de la primera década del siglo XXI.

Las elites económicas brasileñas, ahora más interesadas en la reproducción del capital financiero, han dejado, poco a poco, de interesarse por el desarrollo de un comercio regional en Sudamérica para empezar a preocuparse con mantener relaciones más estrechas con los mercados de Norteamérica, Europa y Asia.

Esa inserción de carácter subalterno tiene consecuencias de tipo político y social que deben ser presentadas:

- » El abandono de la política de desarrollo industrial y, como costo de la inserción brasileña en el mundo ricardiano, tiende a disminuir la oferta de empleo, degradar las relaciones de trabajo y privar al país de poseer un aparato científico y tecnológico más avanzado.
- » Otro coste de la misma política de inserción periférica está relacionado con la flexibilización de las leyes laborales, con pérdidas notables para la clase trabajadora. La disminución de los costes de la mano de obra sería una de las demandas para volver el país más competitivo en áreas de comercio mayores.;
- » El desinterés por la manutención del Mercosur y por otros foros de integración regional costaría la pérdida de la influencia política que el país posee sobre su entorno estratégico y, quizá, puede costar el régimen de condominio construido juntamente con la Argentina en los últimos treinta años.

Las élites económicas brasileñas han dejado de interesarse por el desarrollo del comercio regional en Sudamérica para preocuparse por mantener relaciones con Norteamérica, Europa y Asia

- » La pérdida del patrimonio industrial lleva a la fragilización y dependencia del poder militar brasileño que, a medio y largo plazo, va a reforzar sus características de fuerza de represión social, en perjuicio de sus ya parcas capacidades de proyección internacional.

Considerando todos estos puntos, lo que se puede concluir en los cuadros de este ensayo es que el cambio de gobierno que ahora ocurre en Brasil se está apoyando en el discurso de contención de una crisis económica insoluble, pero que, en el fondo, pretende la implementación de un nuevo modelo de sociedad, más dependiente de las fuerzas de la economía internacional y menos activa en lo que toca en sus anhelos de autorrealización como nación.

Bibliografía

- Bandeira, M. (2003). *Brasil, Argentina e Estados Unidos – Conflito e integração na América do Sul (da Tríplice Aliança ao Mercosul – 1870 - 2003)*. (2 Ed.). Rio de Janeiro: Renavan.
- Berrón, G. (2013). Vieios y nuevos dilemas para la participación social en los procesos de integración sudamericanos. *Cadernos Prolam/USP*, 12(23).
- Brasil Post. (3 de mayo de 2016). Cotado para o Itamaraty, José Serra considera Mercosul um 'delírio megalomaniaco'. Sitio web de *Brasil Post*. Recuperado de http://www.brasilpost.com.br/2016/05/03/serra-mercosul-delirio_n_9829396.html
- Cervo, A. L. (2001). *Relações Internacionais da América Latina: velhos e novos paradigmas*. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais.
- Furtado, C. (1993). Globalização das estruturas econômicas e identidade nacional. *Política externa*, 1(4), 3-10.
- Jaguaraibe, H. (1985). *Reflexões sobre o Atlântico Sul: América Latina e Brasil ante a desarticulação do sistema interamericano*. Rio de Janeiro: Paz e Terra/ Instituto de Estudos Políticos e Sociais.
- Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB). (2015). *Uma ponte para o futuro*.
- Pereira, L. C. B & Thorstensen, V. (1992). Do Mercosul à integração americana. *Política externa*, 1(3), 122-145.
- Santos, M. (1993). *A urbanização brasileira*. São Paulo: Hucitec.
- Sarti, I. (2010). Integración regional y participación social: logros y desafíos en la institucionalidad de un Mercosur ampliado. *Revista latino-americana de estudios del trabajo*, 2(23-24), 7-17.
- Seitenfus, R. (1997). *Manual das Organizações Internacionais*. Porto Alegre: Livraria do advogado.
- Serra, J. (1998). ALCA, Mercosul e a abertura externa brasileira. *Política externa*, 7(1).
- Shilling, P. (1981). *O expansionismo brasileiro; A Geopolítica do General Golbery e a diplomacia do Itamarati*. São Paulo: Global Editora.
- Teixeira, R. A. & Desidera Neto, W. A. (2012). La recuperación del desarrollismo en el regionalismo latino-americano. En Teixeira, R. A. & Desidera Neto, W. A., *Perspectivas para la integración de América Latina*. Brasília: IPEA; CAF.



LA POLÍTICA EXTERIOR DE MÉXICO DURANTE EL SEXENIO DE ENRIQUE PEÑA NIETO

Mexico's foreign policy during the presidency of Enrique Peña Nieto

Kenia Ramírez Meda

Universidad Autónoma de Baja California, Facultad de Ciencias Sociales y Políticas
E-mail: kenia@uabc.edu.mx



Autores

Nalia María Rochin Aguilar

Socia Fundadora de Biderbost, Boscán y Rochin (BB&R).
E-mail: nrochin@bbyr.com

El presente artículo tiene como objetivo realizar un recuento de las acciones emprendidas en materia de política exterior durante el gobierno del actual presidente de México, Enrique Peña Nieto, entre los años 2012 y 2016. A manera de introducción, se enuncian los principios básicos de la política exterior mexicana que responden a una larga tradición diplomática derivada de la Constitución de 1917. Posteriormente, se realiza una revisión de las principales estrategias establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, y se estudian cuáles mecanismos son los prioritarios para el ejercicio de las actuales relaciones exteriores del país. Se concluye que, la política exterior actual busca priorizar los temas económicos, específicamente la búsqueda de la inversión extranjera sobre todo a raíz de la implementación de las reformas estructurales y por consecuencia el mecanismo preferente es el TPP, como principal instrumento de integración regional.



Resumen

México; TPP; Alianza del Pacífico; MIKTA; Política Exterior.
Mexico; TPP; Pacific Alliance; MIKTA; Foreign Policy.



Key words

Recibido: 31-10-2016. Aceptado: 05-02-2017.



Fechas

This article aims to make an account of the actions taken in foreign policy during the government of the current President of Mexico, Enrique Peña Nieto, between 2012 and 2016. As an introduction, Mexican Foreign Policy basic principles are enunciated; these respond to a long diplomatic tradition derived from the Constitution of 1917. Subsequently, a review of the main strategies established in the National Development Plan 2013-2018 is made, and the mechanisms used to conduct the country's current international relations are studied. It is concluded that the current foreign policy seeks to prioritize economic issues, specifically seeking foreign investment especially following the implementation of structural reforms and therefore the preferred mechanism is the TPP as the main instrument of regional integration.



1. Introducción

La articulación de la política exterior mexicana corresponde en gran medida a la historia de sus relaciones con potencias hegemónicas que desde sus primeros días como nación independiente tuvo que manejar, en un primer momento con la potencia que lo colonizó, España; después con Gran Bretaña y Francia quienes intentaron sabotear la soberanía e independencia del país, y posteriormente con Estados Unidos.

La actuación de México en la escena internacional se caracterizó por ser juricista hasta la década de los ochenta, esta actitud, se emprende con el objetivo de proteger la soberanía del país tratando siempre de consolidar una posición autónoma frente a los Estados Unidos, la cual centraba como una de sus prioridades las relaciones con los países de América Latina.

Con la etapa de reformas de *primera generación* iniciada por el presidente López Portillo se inició el denominado cambio estructural modernizador hacia una política exterior neoliberal. A partir de entonces, se iniciaría el vertiginoso ascenso hacia la inserción mexicana en la integración económica con la región de Norteamérica y la consolidación de la misma con la suscripción del Tratado de Libre Comercio de América del Norte con el cual México despuntó en su acercamiento con la comunidad y los mercados internacionales. Con la transición de poder del Partido Revolucionario Institucional (PRI) al Partido Acción Nacional (PAN) y la llegada de Vicente Fox Quesada a la Presidencia en el año 2000, se observó una economización y securitización de los asuntos internacionales del país; lo mismo sucedió con su predecesor del mismo partido político, Felipe Calderón Hinojosa.

El arribo a Los Pinos de Enrique Peña Nieto significó la vuelta al poder del Partido Revolucionario Institucional (PRI), el partido que gobernó por siete décadas al país. Por ello, se esperaba un giro de timón que marcaría diferencias con sus dos antecesores sin embargo ha habido temas donde las expectativas no han podido ser alcanzadas, en cambio otros temas donde se ha dado un giro radical a los posicionamientos tradicionales que México había venido adoptando. A continuación se presenta un recuento de las acciones más destacadas emprendidas en materia de política exterior en lo que va del sexenio de Enrique Peña Nieto, actual presidente de México.

2. "México: un actor con responsabilidad global"

La política exterior mexicana responde a una larga tradición diplomática. La fracción X del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Congreso de la Unión, 1917), referente a las facultades y obligaciones del Ejecutivo, establece que éste es el res-

El arribo a Los Pinos de Enrique Peña Nieto significó la vuelta al poder del Partido Revolucionario Institucional (PRI), el partido que gobernó por siete décadas al país

ponsable de la conducción de la política exterior, con la aprobación del senado. El presidente de México deberá observar los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; el respeto, la protección y promoción de los derechos humanos y la lucha por la paz y la seguridad internacionales. Por su parte el senado es el encargado de “analizar la política exterior” desarrollada por el presidente y de “aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas” que suscriba el mismo, así como de aprobar los nombramientos de embajadores y cónsules, en concordancia con el artículo 76 constitucional. Esto ha llevado a que, como sugiere Jorge Chabat (2014, p. 30) el ejecutivo tiene un margen muy amplio para la conducción de la política exterior, lo que ha ocasionado que los presidentes en turno han interpretado de diferente forma los principios normativos de la política exterior.

El arribo a Los Pinos de Enrique Peña Nieto significó la vuelta al poder del Partido Revolucionario Institucional (PRI), el partido que gobernó por siete décadas al país. Por ello, se esperaba un giro de timón que marcaría diferencias con sus dos antecesores, ambos pertenecientes al Partido Acción Nacional (PAN), y con quienes se observó una economización y securitización de los asuntos internacionales del país. Se estimaba que se regresaría a la interpretación más tradicional de la fracción X del artículo 89.

Siendo todavía presidente electo, Peña Nieto viajó a Guatemala, Colombia, Brasil, Chile, Argentina, Perú, Francia, Alemania, Inglaterra y España, y visitó además organizaciones como la OCDE, donde estableció como prioridades de su estrategia política la reducción de la pobreza, la atención a la inseguridad que golpea al país y el crecimiento económico (Romero & Rivera, 2013, p. 20). Durante estas giras se privilegió el tema económico-comercial.

En su toma de posesión, el 1 de diciembre de 2012, Enrique Peña Nieto definió como objetivo de su política exterior la consolidación de la posición de México en el mundo. Meses más tarde, el 20 de mayo de 2013, se anunció el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018 (Presidencia de la República, 2013), una hoja de ruta para el sexenio, y en el cual estableció cinco ejes rectores para el gobierno. La quinta meta, denominada “México con responsabilidad global”, es dedicada al papel del país en las relaciones internacionales. En el documento se describen acciones para proyectar a México, en palabras del presidente, “como una Nación que defiende el derecho internacional, que promueve el libre comercio y es solidaria con los distintos pueblos del mundo”; se habla además, de consolidar al país como “una potencia emergente”. Es de notar que a diferencia de los gobiernos conservadores del PAN, ya no se utiliza la frase “liderazgo internacional”.

En la meta “México con responsabilidad global” se retoman los principios rectores de la política exterior mexicana anteriormente mencionados, se hace un diagnóstico de la actuación de México en el mundo y se reconocen como éxitos las participaciones del país en la COP-16 y en el G-20. La meta consta de cuatro objetivos, los cuales a su vez se subdividen en estrategias y líneas de acción. Los objetivos son:

1. Ampliar y fortalecer la presencia de México en el mundo.
2. Promover el valor de México en el mundo mediante la difusión económica, turística y cultural.
3. Reafirmar el compromiso del país con el libre comercio, la movilidad de capitales y la integración productiva.

En su toma de posesión Enrique Peña Nieto definió como objetivo de su política exterior la consolidación de la posición de México en el mundo

4. Velar por los intereses de los mexicanos en el extranjero y proteger los derechos de los extranjeros en el territorio nacional.

Nuevamente en la política exterior mexicana se priorizan los temas económicos (Villamar, 2013, pp. 19,20). Así queda evidenciado particularmente con el objetivo tres, donde de forma expresa se destaca la participación del país en el Acuerdo Estratégico Transpacífico de Asociación Económica (TPP, por sus siglas en inglés) y en la Alianza del Pacífico. Ambos mecanismos serán analizados con más detalle más adelante.

En relación al primer objetivo es preciso mencionar la agenda de giras al extranjero, tantas veces criticada, y que ha caracterizado estos años de gobierno de Enrique Peña Nieto. Según reportó la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) en sus informes de labores anuales, en el período comprendido entre el 1 de diciembre de 2012 al 30 de junio de 2013, el presidente realizó 21 visitas de trabajo, gobierno y de Estado al extranjero; entre el 1 de septiembre de 2013 y el 30 de junio de 2014, Enrique Peña Nieto realizó quince viajes al extranjero, visitando en siete ocasiones América Latina, cinco veces Europa, dos ocasiones África y Medio Oriente y una vez Asia-Pacífico; entre el 1 de septiembre de 2014 y el 30 de junio de 2015, el presidente de la República realizó nueve visitas para sostener encuentros bilaterales o para participar en foros multilaterales en China, Australia, Perú, Estados Unidos, Panamá, Reino Unido, Bélgica e Italia; finalmente entre septiembre de 2015 y agosto de 2016, Peña Nieto llevó a cabo 23 visitas de carácter bilateral o para participar en foros multilaterales en Estados Unidos, Turquía, Filipinas, Francia, Arabia Saudita, Emiratos Árabes Unidos, Kuwait, Qatar, Suiza, Ecuador, Alemania, Dinamarca, Cuba, Canadá, Chile, Perú y Argentina (SRE, 2013, 2014, 2015, 2016). Lo anterior contabiliza 68 visitas de trabajo, gobierno y de Estado al extranjero, siendo el último período reportado como el más activo, destacando particularmente las reuniones multilaterales (10 reuniones), tal y como se puede observar en la Tabla 1 a continuación.

Tabla 1. Viajes del presidente de México al extranjero 2012-2016

	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016
Visitas de estado	1	3	1	9
Visitas de trabajo	3	-	1	2
Visitas oficiales	3	3	2	1
Reuniones multilaterales	7	6	4	10
Reuniones bilaterales en el marco de multilaterales	7	-	-	-
Mixta (oficial y multilateral)	-	3	1	-
Especial	-	-	-	1
Total	21	15	9	23

Fuente: Elaboración propia a partir de los Informes de Labores de la SRE 2013, 2014, 2015 y 2016 (SRE, 2013, 2014, 2015, 2016)

Paralelamente a esa intensa actividad diplomática, el gobierno de Peña Nieto ha invertido en una fuerte campaña mediática para recomponer la imagen del país en el extranjero, golpeada tras desaciertos diplomáticos de gobiernos anteriores y manchada por problemas internos como la inseguridad y el crimen (Pellicer, 2014a). De tal forma que, en los meses posteriores a su elección y toma de protesta vimos una serie de publicaciones internacionales describiendo las altas expectativas que despertaba en el exterior la llegada del “nuevo” PRI, y las reformas

estructurales que se disponía a emprender el nuevo gobierno; en ese sentido se publicaron “Mexico’s Moment” y “The rise of Mexico” en *The Economist*, “Mexico: Aztec Tiger” en *Financial Times*, “How Mexico Got Back in the Game” en *The New York Times*, “Mexico Makes It: A Transformed Society, Economy, and Government” en *Foreign Affairs*, o la grandilocuente portada del presidente Peña Nieto en la revista *Time*, “Saving Mexico”. Esta campaña de relaciones públicas, ayuda al objetivo de atraer inversiones y de dar a conocer las múltiples potencialidades de México (De Alba, 2014, p. 140). Pese a ello, actualmente la imagen del país suscita dudas en el extranjero. En numerosas ocasiones se le ha reclamado al presidente Peña Nieto durante sus giras internacionales, la persistente corrupción, la inseguridad y la preocupante situación de los Derechos Humanos en México¹, avivada por eventos como la desaparición de 43 normalistas en Ayotzinapa, las muertes en Tlatlaya, ambos en 2014, o los enfrentamientos en Nochixtlán en 2016; además de los llamados a acción de organismos como Amnistía Internacional, Human Rights Watch o el Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos.

Por otra parte durante este sexenio se ha adoptado una estrategia de apertura y cierre de embajadas en función de intereses comerciales, destacando por ejemplo las nuevas embajadas en Qatar y en Noruega, con las que México llega a 85 embajadas y misiones permanentes. Se estima que al finalizar este gobierno se habrán abierto diez nuevas embajadas en países estratégicos (De Alba, 2014, p. 128). Nuevamente se supeditan las relaciones internacionales y la diplomacia a los intereses económicos y a la búsqueda de inversiones.

Sin embargo, como lo deja en evidencia el documento “México, las Américas y el mundo 2004-2014”, editado por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (Maldonado, Morales, González, Crow, & Schiavon, 2015, pp. 56-57), la política del gobierno federal mejor evaluada entre la opinión pública mexicana fue precisamente la política exterior. En una escala del 0 al 10, los políticos mexicanos calificaron en promedio la política exterior con 6.7, siendo la única política pública con calificación aprobatoria. Mientras que el público en general le otorga una nota de 5.3, siendo nuevamente la calificación más alta. En el mismo trabajo se enumeran los seis objetivos principales de política exterior de acuerdo a estos dos grupos: 1) proteger el medio ambiente, es el principal objetivo para los dos colectivos; 2) combatir el narcotráfico y el crimen organizado, representa la segunda prioridad para ambos; 3) promover la cultura mexicana (tercer lugar para el público y sexto para los líderes); 4) proteger los intereses de los mexicanos en otros países (público cuarto lugar y líderes tercer lugar); 5) promover la venta de productos mexicanos en el exterior (el público lo posicionó en quinto lugar y los líderes en tercer lugar); y 6) atraer turistas (siendo este el sexto lugar para el público y el quinto lugar entre los líderes).

Durante este sexenio se ha adoptado una estrategia de apertura y cierre de embajadas en función de intereses comerciales

3. México en las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de la ONU

Durante el debate general del 69° período de sesiones de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), el 24 de septiembre de 2014, el presidente de México anunció la incorporación gradual de México en las Operaciones de Mantenimiento de la Paz (OMP) de la ONU con efectivos militares. Esta decisión respondía a un cambio gradual en la política exterior mexicana; sin embargo, no fueron pocas las voces que señalaban que el prin-

¹ Como ocurrió a finales de julio de 2016 en Argentina, donde la visita del mandatario suscitó numerosas protestas, condenando las constantes violaciones a los derechos humanos en México.

cipio de la no intervención estaba siendo violentado. Según señala Zepeda (2016, p. 634) las Fuerzas Armadas Mexicanas, la Secretaría de Defensa Nacional (SEDENA) y la Secretaría de Marina (SEMAR), se habían negado constantemente a tomar parte en las OMP desde el gobierno de Salinas de Gortari, bajo el argumento del respeto al principio de no intervención y la doctrina de defensa militar mexicana. Según el mismo autor la presión al país venía de distintos frentes: la misma Organización de las Naciones Unidas, países que tradicionalmente han enviado personal a las OMP, el personal de la misma Secretaría de Relaciones Exteriores, y a partir del año 2000, de los funcionarios y legisladores del PAN (Zepeda, 2016, p. 634). En opinión de Zepeda (2016, p. 635), durante los gobiernos de este partido se facilitó un ambiente de diálogo entre secretarías (entre la SEDENA, la SEMAR y la SRE), que sumado a una opinión pública favorable en ese momento, persuadieron a la administración de Peña Nieto a enviar personal militar a las operaciones de paz. Posiblemente la situación hubiera tomado otro rumbo si esta decisión se hubiera tomado después de la difusión del caso Tlatlaya; un enfrentamiento armado en el Estado de México, donde militares abatieron a 22 presuntos delincuentes, y en el cual la Comisión Nacional de Derechos Humanos ha señalado ejecuciones extrajudiciales.

Las OMP son operaciones de campo bajo el mandato de Naciones Unidas en las cuales el personal militar y civil internacional, de distintas disciplinas, es movilizado para ayudar a controlar y resolver conflictos internos o internacionales, con el consentimiento de las partes involucradas. De este último punto se infiere que la participación de fuerzas armadas mexicanas no representa una violación al principio de no intervención en los asuntos internacionales.

Dependiendo de su mandato, las OMP pueden llevar a cabo las siguientes acciones (Curzio, 2010, p. 12-13):

- » Prevenir que estalle un conflicto o que se extienda más allá de sus fronteras.
- » Estabilizar la zona, tras un alto al fuego, con el objetivo de generar un clima idóneo para que las partes alcancen un acuerdo de paz duradero.
- » Cooperar en la implementación de un acuerdo de paz.
- » Conducir a estados o territorios en su transición hacia un gobierno estable con fundamento en los principios democráticos, el buen gobierno y el desarrollo económico.

Cabe aclarar que no es la primera vez que México participa en OMP. Ya lo hizo a principios de los años noventa en la ONUSAL, donde envió 120 policías a El Salvador para ayudar a la pacificación de ese país, o en Timor Oriental en el año 2000 donde se enviaron observadores electorales.

Según Pellicer (2014b), cuando se creó la MINUSTAH, la OMP para estabilizar Haití en 2004, otros países latinoamericanos como Argentina, Chile y Uruguay, bajo el liderazgo de Brasil, buscaron la participación de México, pero obtuvieron una respuesta negativa. De igual forma ocurrió en 2010, tras el terremoto que azotó a ese país, y que ocasionó que se recrudeciera la necesidad de asistencia humanitaria y de fuerzas para el mantenimiento del orden. De nueva cuenta la respuesta fue en sentido negativo.

Pese a esta reticencia, el estudio “México, las Américas y el mundo 2004-2014”, editado por el Centro de Investigación y Docencia Económicas señala que la población en general apoya la participación de militares mexicanos en función del tipo de actividades que México realice (Maldonado et al., 2015, pp. 62-63). Si se trata de ayudar en situaciones de desastres natu-

La participación de México en las OMP se ha restringido a aquellos casos que son respaldados por la opinión pública: desastres naturales, reconstrucción institucional o apoyo técnico

rales, el nivel de aprobación entre los mexicanos es de 63%; no obstante, si los cascos azules mexicanos son asignados a la pacificación o intermediación en zonas de conflicto armado, la aprobación se reduce a únicamente el 37%. Posiblemente por esto, es que la participación de México en las OMP se ha restringido a justamente aquellos casos que son respaldados por la opinión pública: desastres naturales, reconstrucción institucional o apoyo técnico.

En el año 2015 según reportó la SRE, México envió a doce militares de la SEDENA y de la SEMAR, a las OMP, MINUSTAH-Haití, MINURSO-Sahara Occidental y UNIFIL-Líbano. Además, como se anunció en febrero de 2016, México tendrá presencia en la Misión Política Especial de la ONU en Colombia. Todos estos elementos fueron capacitados por la ONU en tareas humanitarias y para la observación de procesos de paz. De hecho, en 2016 inició la preparación del establecimiento del Centro de Adiestramiento en México para las OMP. Con tal objetivo, según se reportó en el Cuarto Informe de Labores de la SRE (SRE, 2016, pp. 124-125), se realizaron visitas de trabajo a Reino Unido, Finlandia, Brasil, Argentina y Canadá.

Aunque la determinación de Peña Nieto de enviar gradualmente militares mexicanos a las OMP sí representa un cambio relevante en la política exterior mexicana, no asume compromisos que no se hubieran aceptado con anterioridad. El artículo 43 del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, señala la obligación de los Estados miembros de solidarizarse con acciones decididas por el Consejo de Seguridad para el mantenimiento o restablecimiento de la paz, incluyendo el envío de fuerzas militares. En conclusión, era imposible que México continuara negándose a participar en OMP, tomando en cuenta que la meta de este sexenio es llegar a ser “un actor con responsabilidad global”, y que la lucha por la paz y la seguridad internacionales, está consagrada en la misma constitución del país.

4. Los países emergentes y el MIKTA

En enero de 2011 Goldman Sachs bautizó a un producto de inversión, compuesto por un grupo de países como MIST; estos eran México, Indonesia, Corea del Sur y Turquía. Los agrupó tomando en cuenta que se trataba de economías con grandes mercados internos y una población con alta capacidad de compra, expectativas de crecimiento económico estable y de control inflacionario, y que los cuatro países son potencias medias, miembros del G20. Además, son importantes receptores de inversión extranjera en sectores estratégicos como la industria automotriz, la química farmacéutica, la maquinaria o la computación, y se considera que tienen oportunidades importantes de crecimiento ante la crisis financiera internacional (Icaza & Ruiz, 2014, p. 40). En un inicio, los gobiernos intentaron transformar a este grupo en un acuerdo político formal, lo cual no prosperó. Sin embargo, el 25 de septiembre de 2013, en el marco del 68° periodo ordinario de sesiones de la Asamblea General de la ONU, los cancilleres de México, Indonesia, Corea del Sur, Turquía y Australia ponderaron las ventajas de establecer un espacio informal de diálogo en temas de interés común; reforzar los vínculos bilaterales entre sus miembros e impulsar decididamente sus relaciones e intercambios; abrir un espacio de consultas entre ellos sobre temas multilaterales, de cooperación y de gobernanza global en general, como: ciberseguridad, cambio climático, seguridad nuclear, el nuevo orden financiero y la superación de la crisis económica mundial. Este grupo ampliado tras la inclusión de Australia, confiere al acuerdo un peso mayor (Maihold, 2014, pp. 66,70,71). Se acordó que los cinco países se reúnan por lo menos dos veces al año, en el marco de las cumbres de líderes del G20 y al inicio de cada periodo ordinario de sesiones de la Asamblea General de la ONU en Nueva

Los cancilleres de México, Indonesia, Corea del Sur, Turquía y Australia ponderaron las ventajas de establecer un espacio informal de diálogo en temas de interés común

York. La pertenencia a este espacio de diálogo expresa la importancia que la presente administración otorga a la región Asia-Pacífico.

5. La política exterior mexicana frente a la integración transpacífica en América Latina ¿dos caminos encontrados?

La integración transpacífica y las relaciones con los principales países de América Latina, es un tópico que durante este sexenio no pueden ser disociados, pues la estrategia de integración regional Cuenca del Pacífico-América Latina gira claramente en dos mecanismos de integración de suma importancia; la Alianza del Pacífico y el Tratado de Asociación Transpacífico (TPP).

El TPP, por un lado es catalogado como el mecanismo de integración regional más amplio dado el peso económico de sus doce países integrantes: Australia, Brunei, Canadá, Chile, Estados Unidos, Malasia, México, Nueva Zelanda, Perú, Japón, Vietnam y Singapur. Dicho acuerdo, que empezó como un proceso limitado sólo a cuatro países en 2005 llamó la atención hasta tres años después cuando Estados Unidos proclama su interés de unirse en las negociaciones; a partir de entonces es este país quien llevó el mando de las mismas y dictó en gran parte la agenda, también empieza a considerar al TPP como su principal estrategia de integración económica de manera general en la Cuenca del Pacífico y de manera particular en Asia y América Latina.

En el caso de la Alianza del Pacífico que a pesar de ser una iniciativa de reciente creación, se ha proyectado no sólo como un instrumento de integración económico-comercial sino que también persigue objetivos relativos a cambio climático, migración, cooperación académica y científica. En este sentido se cuestiona si el TPP pudiese mermar el funcionamiento de esta Alianza, en este artículo se argumenta que ambos instrumentos van en total concordancia con el proceso de integración dictado por la potencia hegemónica, Estados Unidos, esto como respuesta a la presencia dominante de China en la región de la Cuenca del Pacífico.

En este sentido, ambos mecanismos de integración son la principal herramienta de posicionamiento de México en la región de la Cuenca del Pacífico y simultáneamente una estrategia para cohesionar a las principales economías de la región latinoamericana en torno a un proyecto integracionista que tiene como premisa la liberalización económica y la apertura de mercados, lo anterior haciendo total congruencia con los principios rectores del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 que enuncia dentro del eje 5 “México con Responsabilidad Global”, objetivo 5.3; Reafirmar el compromiso del país con el libre comercio, la movilidad de capitales y la integración productiva (Presidencia de la República, 2013, p. 151).

Específicamente para la consecución de estos dos importantes objetivos: la inserción acelerada de México en la Cuenca del Pacífico y el aglutinamiento de las principales economías de la región se prioriza la participación en los dos mecanismos de cooperación regionales más importantes: TPP y Alianza del Pacífico. Ambas iniciativas son propuestas que provienen claramente de Estados Unidos, con la finalidad por un lado, de reposicionarse en América Latina a través de un proceso de integración comercial afín a los procesos de libre mercado, e irse acercando a los países que eventualmente habían enfrentado un alejamiento con Estados Unidos específicamente y con la región de América del Norte de manera general durante los últimos 15 años, y por el otro de hacer frente a China como la principal economía en la región de la Cuenca del Pacífico. Estas dos iniciativas regionales son el principal instrumento para reposicionar Estados

Ambos mecanismos de integración son la principal herramienta de posicionamiento de México en la Cuenca del Pacífico y una estrategia para cohesionar las principales economías de la región latinoamericana

Unidos en dos frentes que se habían descuidado tras los ataques de 11 de septiembre de 2001: América Latina y la Cuenca del Pacífico, así lo reconoce Granados (2014): “es necesario un debate sobre si el TPP es o no un proyecto secuestrado por Estados Unidos desde 2008 que básicamente excluye a China del pacto regional y de un mercado regional en el que los intereses chinos influyen en el comercio y la inversión (...) Desafortunadamente, el TPP parece ser realmente el principal instrumento de Estados Unidos para impulsar su propia estrategia de crecimiento económico en la región”.

En este sentido, México confluye en ambos proyectos de integración los cuales resultan también ser ejes fundamentales dentro de las Estrategias del Plan Nacional de Desarrollo, pues dentro de la estrategia 5.3.2. referente a fomentar la integración regional de México, cinco de las diez líneas de acción establecidas, son referentes a la integración con América Latina, la Cuenca del Pacífico y América del Norte a través de los mecanismos antes mencionados.

Parece entonces que estamos frente a una estrategia de integración que viene determinada por una agenda dictada desde Estados Unidos, que sin duda apuesta por una acelerada desregulación comercial entre economías abiertas y relativamente integradas al mercado norteamericano.

En este sentido, el TPP es un instrumento de diplomacia comercial que si bien no viene siendo incluyente de todas las economías importantes de la Cuenca del Pacífico, si es el mecanismo principal de Estados Unidos para integrarse en esta región y hacerle frente al poderío económico-político de China.

Precisamente, una de las principales críticas de este proceso de integración regional es la exclusión de la más importante economía de la Cuenca del Pacífico: China. Ante esto ha desarrollado su propia estrategia: la Asociación Económica Integral Regional (RCEP) que aglutina un mercado de 3.400 millones de personas y estará integrado por los diez que integran la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (Asean): Malasia, Indonesia, Brunei, Vietnam, Camboya, Laos, Myanmar, Singapur, Tailandia y Filipinas, además de seis países con los que Asean tiene tratados de libre comercio: Australia, China, India, Japón, Corea del Sur y Nueva Zelanda. Este tratado “es considerado una suerte de competencia del TPP, que excluyó a China, lo que refleja las dificultades que existen en torno a obtener control de los poderes económicos de una región que cada vez importa más como motor del crecimiento global” (Ruiz, 2016).

La política exterior mexicana frente a la integración transpacífica y América Latina enfrenta en su etapa actual dos caminos encontrados; el primero es el tradicional donde las estrategias de integración habían atendido los principios rectores básicos de la política exterior mexicana pero además, la participación en mecanismos de integración de corte regional en cierta manera ya consolidados y de menor alcance que el TPP y la AP, tales como:

*Una participación activa y de alto liderazgo en la Organización de Estados Americanos como instrumento principal en la resolución de conflictos y temáticas regionales.

*El acuerdo de complementación económica México-Mercosur como base para un fortalecimiento no sólo económico sino político con los países integrantes del bloque.

*El Tratado de Libre Comercio con Centroamérica, así como proyectos en materia de integración energética, agrícola, educación pública y seguridad social.

*Acuerdos bilaterales de tipo comercial (Acuerdos comerciales y Tratados de Libre Comercio) con Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador,

La política exterior mexicana frente a la integración transpacífica y de América Latina enfrenta en su etapa actual dos caminos encontrados

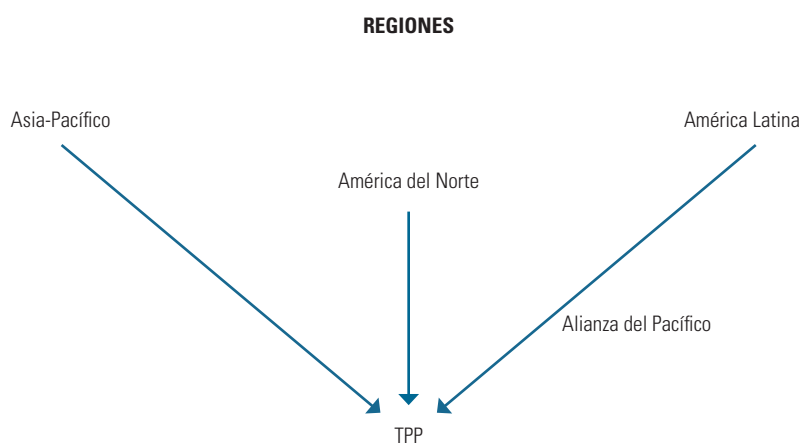
Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay, así como acuerdos de alcance parcial, como el que sostiene con ALADI.

*Instrumentos multilaterales de alcance regional tales como; la Comunidad de los Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), y la Asociación de Estados del Caribe (AEC).

Estos métodos son los que tradicionalmente México ha seguido para consolidar un proyecto de inserción exitosa en América Latina. Sin embargo, observamos entonces el segundo camino que ha tomado la política exterior a partir de que México anunciara su entrada en las negociaciones del TPP en 2012, y específicamente con la llegada de Enrique Peña Nieto a la Presidencia, este acuerdo se ha constituido como el instrumento rector de la integración mexicana frente a América Latina, pues va en total concordancia con la iniciativa Alianza del Pacífico, en conjunto estos dos mecanismos representan la inclusión del bloque aliado en la estrategia norteamericana de integrar la región para lograr el ya mencionado contrapeso geopolítico no sólo en América Latina sino en la Cuenca del Pacífico.

El gran cuestionamiento para la política exterior mexicana es si el TPP pudiese representar una verdadera estrategia de diversificación pues como hemos apuntado, ha excluido a la principal economía de la Cuenca del Pacífico, lo anterior refleja una falta de estrategia para insertarse en la región de forma integral dado que en el Plan Nacional de Desarrollo se manifiesta que el TPP es el mecanismo preferencial para lograr esta inserción, si se hace de esta forma estaríamos atendiendo un proceso que evidentemente va de la mano con las políticas estadounidenses y nos quedaremos al margen de una verdadera diversificación en la región Cuenca del Pacífico/ América Latina.

DIAGRAMA 1. Estrategia de Integración Regional de México: Asia Pacífico y América Latina



5. Estrategia de diversificación: China

A pesar de la no inclusión de China en el TPP, México debe ser cuidadoso y no abandonar la estrategia de diversificación en la región de la Cuenca del Pacífico, pero muy especialmente con China dado que a la fecha se ha convertido en el segundo destino de las importaciones mexicanas.

A inicios de la administración del presidente Enrique Peña Nieto parecía darse una nueva etapa en las relaciones bilaterales con el establecimiento de una Asociación Estratégica en el año 2013, que pretendían institucionalizar las relaciones en materia de energía, turismo, comercio e inversiones. En el marco de esta Asociación, China comprometió el realizar inversiones por hasta 81.000 millones de dólares en México entre 2013 y 2018 en infraestructura para comunicaciones y transportes. Es así como se manifestó el interés por participar en la construcción de infraestructura ferroviaria, principalmente en el corredor Querétaro que supuestamente conectaría a esas ciudades con el Distrito Federal.

China Railway Construction Corporation (CRCC) había ganado la licitación para construir el Tren de Alta Velocidad (TAV) entre México y Querétaro pero el 6 de noviembre del 2014, la licitación se canceló.

Posteriormente sobrevino la cancelación de otro proyecto: Dragon Mart, mismo que iba a ser construido en Cancún, Quintana Roo incluía un complejo con 722 viviendas, 20 nave comerciales y 3.000 locales. La obra fue suspendida por las autoridades argumentando daños medioambientales tras la deforestación de más de 200 hectáreas, al respecto se impusieron multas y continúa un litigio por parte de la empresa Real Estate Dragon Mart Cancún, para anular dichas sanciones.

Después de estos traspies, el ímpetu con el que arrancaron las relaciones bilaterales desde el 2013 se enfrió, sin embargo ha habido resultados positivos en materia de energía a raíz de la reforma energética implementada por el presidente Peña Nieto. Cabe destacar que recientemente, se anunció que Petróleos Mexicanos (Pemex) firmó un acuerdo para una línea de crédito inicial por hasta 10 mil millones de dólares con el Banco Chino Industrial & Commercial Bank of China (ICBC) para financiar proyectos de exploración y producción de petróleo, así como compra de equipos. También, memorandos de entendimiento con la petrolera CNOOC y el China Development Bank, el primero es de colaboración técnica y fortalecimiento de oportunidades de negocio en las áreas de exploración y producción de crudos pesados y campos maduros, mientras que el segundo da acceso a financiamiento para Pemex y otras firmas en actividades de *upstream* y de transformación industrial de hidrocarburos.

En el caso de China, aunque ya se trabajaba en conjunto con empresas mexicanas previo a la reforma energética en la explotación de campos maduros, fue recientemente aprobada la reforma, que en el marco de la visita del presidente Enrique Peña Nieto a China se anunció que se habían establecido una serie de acuerdos de cooperación que contemplan una bolsa de 14 mil millones de dólares en el sector energético. Dentro de estos 14 acuerdos, existe el plan de constituir un fondo binacional de 2400 millones de dólares, que se elevará a 9 mil millones, con la finalidad de que empresas de ambos países inviertan en distintos rubros incluyendo los energéticos.

Asimismo, Pemex firmó un contrato de compra con Sinopec para la entrega de 30 mil barriles por día, y también existen proyectos para el área de las energías renovables.

Se concretó la conformación de otro fondo de energía, entre Pemex y tres empresas estatales chinas de 5 mil millones de dólares, para proyectos de infraestructura, entre ellos, la construcción de la segunda etapa del gasoducto “los Ramones”.

Lo anterior, constituye un parteaguas en la relación bilateral, pues la creación de un Fondo Energético sino-mexicano, emula a las prácticas que China ha establecido con sus socios más

La creación de un Fondo Energético sino mexicano emula a las prácticas que China ha establecido con sus socios más cercanos en materia energética

cercanos en materia energética, y que ha derivado en importantes proyectos de infraestructura energética (petróleo y gas).

Asimismo en la licitación de la Ronda 1, dos empresas chinas participaron en la precalificación para áreas de exploración, ellas fueron China Nexen Energy International Limited y Sinopec. Si bien, estos acercamientos son apenas una primera muestra de lo que la reforma puede ayudar a dinamizar la relación energética de México con China y su posicionamiento como actor de peso en materia energética de la región del Pacífico.

6. Fortalecimiento de la diplomacia energética

En el caso de México, el sector ha estado mayormente ligado a una integración energética con la región América del Norte, muy marcada específicamente desde los inicios de la década de los setenta tras el embargo petrolero a Estados Unidos, lo que mostró la vulnerabilidad de este país, pues poseía una fuerte dependencia de sus recursos energéticos por parte de los países integrantes de la OPEP. En este sentido se inició un proyecto para consolidar el abasto energético bajo esquemas de seguridad, tales como la integración regional comercial, que si bien no se vieron reflejados en el contexto del TLCAN, si se vieron reflejados posteriormente en el contexto de la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad en América del Norte (ASPAN), en este sentido Saxe-Fernandez (2006, p. 192) reconoce que “poco antes de los atentados terroristas, EE.UU. había formulado planes para superar los obstáculos en materia de energía y lograr una profundización de la agenda empresarial-estatal de la integración por medio de una comunidad de América del Norte, es decir una profundización de la integración a través de un Tlcan-plus o ASPAN”.

Esta Alianza fue puesta en marcha en 2005 y se constituye como un proceso trilateral para dinamizar y hacer más fluida la agenda de los tres países miembros de la comunidad norteamericana, contiene dos temáticas generales, que están integradas por diversos objetivos, los cuales se revisan de manera trimestral. Dentro de la “agenda para la prosperidad” se enuncia precisamente el objetivo de “el fortalecimiento de los mercados energéticos en América del Norte para facilitar las inversiones en infraestructura energética, las mejoras tecnológicas, la producción, y el suministro confiable de energéticos” (ASPAN, 2014).

En este sentido, México ha estado mayormente integrado en un proyecto energético norteamericano desde los años setenta que se ha formalizado con el establecimiento de dicha alianza, y precisado por la concreción de la Reforma Energética y la Reforma a la Ley de Hidrocarburos de manera particular. Al respecto, se reconoce que la administración del presidente Barack Obama posee la premisa de la consolidación de la independencia energética de Estados Unidos, gracias al acelerado desarrollo en la producción del petróleo no convencional y gas de lutitas, pero también, gracias a la suma de los recursos energéticos mexicanos y canadienses, así lo apunta Vargas (2013):

el proyecto integracionista de la administración de Barack Obama privilegia la visión continental bajo la promesa de convertir a la región en una gran potencia: The North American Global Powerhouse es un proyecto donde Estados Unidos busca el liderazgo energético a nivel mundial, convertir a la región en la más poderosa del planeta. Esta propuesta considera posible alcanzar la independencia energética gracias a la bonanza de Estados Unidos con la producción de gas y petróleo de lutitas, con la contribución de Canadá (arenas bituminosas y oleoducto de Keystone) y México a la oferta energética.

En el caso de México, el sector ha estado mayormente ligado a una integración energética con la región América del Norte

Asimismo, en 2013 se establece el mecanismo Diálogo Económico de Alto Nivel en el cual ambos países se plantean el cruce de equipo pesado para la exploración y producción de energía para consolidar a la región norteamericana como epicentro energético y apostar a la creación de un bloque energético regional. En enero de 2015, el presidente Enrique Peña Nieto se reunió con el presidente Barack Obama, en el marco de esta reunión y dentro del Diálogo Económico de Alto Nivel, se emitió una declaración conjunta donde se puede leer lo siguiente “estamos convencidos que un sector energético regional más integrado y eficiente basado en una mayor cooperación energética desempeñará un papel fundamental para impulsar la competitividad y el liderazgo de América del Norte en el futuro”. Asimismo, en el marco de la Segunda Reunión Ministerial de dicho mecanismo, el vicepresidente de Estados Unidos Joe Biden declaró que “Norteamérica será el epicentro de la energía mundial” (Embajada de los Estados Unidos de América en México, 2015).

Mucho se ha cuestionado, si dicho proyecto de independencia energética estadounidense es realmente incluyente de la parte mexicana como proyecto regional, pues como ha anunciado Estados Unidos las estimaciones apuntan las importaciones estadounidenses de petróleo podrían alcanzar su máximo declive entre 2036 y 2037 y ser cercanas a cero en el año 2040, y en el caso del gas, podría convertirse en exportador en el año 2020 (U.S. Energy Information Administration, 2014), lo anterior causaría efectos directos sobre sus proveedores en América Latina dado que Estados Unidos disminuiría su dependencia de estos recursos, lo cual está provocando que se abra las puertas a otros actores extra regionales que requieren de dichos recursos, tal es el caso de China. En este sentido, Escribano y Malamud (2014) señalan que el impacto de la revolución del gas en Estados Unidos, sería menor que en el caso del petróleo dado el volumen de intercambios de cada uno de los productos. En cambio, otras posturas señalan que el impacto no se reflejará al menos en el corto plazo, puesto que Estados Unidos seguirá importando energéticos y que eventualmente si habrá una disminución de importaciones pero que éstas se van a suplir reorientando las exportaciones hacia otros mercados.

Sin embargo, también existen evidencias de que Estados Unidos está potenciando la transferencia tecnológica en algunos países de Latinoamérica para que puedan ser capaces de aplicar de manera más eficiente la tecnología del *fracking* para la extracción de *gas shale*, al respecto se creó en 2010 el programa Iniciativa Global de Gas de Esquisto (GSGI), donde se anima a distintos países a la discusión y evaluación de utilizar el *fracking*, al respecto los países clave en América Latina son Brasil, Chile, México y Colombia, esta estrategia se considera pudiera estarse orientando a animar a los países a extraer este tipo de recurso con el objetivo de reducir la dependencia energética que algunos países de la región poseen con respecto de Venezuela, país que posee más reservas de gas, aunque no tiene la tecnología para su desarrollo.

Por tanto, observamos que muy especialmente a raíz de la reforma energética en México, éste se ha convertido en parte fundamental de la estrategia energética de Estados Unidos, al menos en el medio plazo para la estructuración de un proyecto de seguridad de abasto energético y en el largo para la consolidación de la independencia energética, en este sentido se atienden algunos mecanismos no aislados para formalizar procesos de integración energética que permitan potenciar los recursos hidrocarbúricos, especialmente aquellos no convencionales lo que provoca un cambio en el panorama energético de la región y provoca que actores extra regionales tengan mayor cabida de perfilarse como principales importadores de otros países que no están integrados en la esfera energética norteamericana y que por consecuencia, no hacen un uso intensivo de las tecnologías de fragmentación hidráulica o bien, ya sea que no poseen este tipo de recursos.

Observamos que especialmente a raíz de la reforma energética en México, éste se ha convertido en parte fundamental de la estrategia energética de EE.UU.

7. Conclusiones

A dos años de finalizar su gestión, la conducción de la política exterior de Enrique Peña Nieto puede calificarse de ser una de “cambios y continuidades”. Los primeros, porque en su sexenio se tomaron decisiones que lo diferencian de sus predecesores, como por ejemplo, el envío de militares mexicanos a las operaciones de paz de la ONU, donde realmente la negativa de México no podía prolongarse más, considerando que una de las metas marcadas para este gobierno se denominó: “México con responsabilidad global”. Otro cambio marcado en este sexenio es que las estrategias de integración perseguidas anteriormente, habían atendido los principios rectores básicos de la política exterior mexicana, y la participación en dichos mecanismos de integración era especialmente, de corte regional y hasta cierto grado, se trataba de emprendimientos ya consolidados.

Por otro lado, las continuidades se encuentran en la adopción de la tendencia vigente en gobiernos anteriores de priorizar los temas económicos sobre la diplomacia. Así se dejó ver desde un inicio de su mandato, con el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, el cual es muy claro al señalar que uno de los objetivos en materia de política exterior de esta administración es su compromiso con el libre comercio, la movilidad de capitales y la integración productiva. Asimismo, esta tendencia se ve reafirmada con la intensa agenda y los destinos de las giras presidenciales, la apertura y cierre de embajadas, y finalmente, a ello se suma la gran campaña mediática emprendida a miras de obtener inversiones, pese a la convulsa situación que vive el país. Tras las reformas estructurales por las que ha atravesado México, se han impulsado particularmente las inversiones en el sector energético.

Se infiere que el gran objetivo de esta administración en materia de política exterior es consolidar el TPP, siendo éste el instrumento rector de la integración mexicana frente a América Latina, reforzado por la iniciativa Alianza del Pacífico, y que en conjunto estos dos mecanismos representan la inclusión del bloque aliado en la estrategia norteamericana de integrar la región para lograr el ya mencionado contrapeso geopolítico no sólo en América Latina sino en la Cuenca del Pacífico, teniendo lógicamente como premisa la liberalización económica y la apertura de mercados.

Bibliografía

- ASPAN (Diciembre, 2014). *Alianza para la Seguridad y la Prosperidad en América del Norte*. Recuperado de <http://www.sre.gob.mx/eventos/aspan/faqs.htm>
- Chabat, J. (2014). La política exterior de México: De Calderón a Peña Nieto. En A. Bonilla & G. Jaramillo (Eds.), *La CELAC en el escenario contemporáneo de América Latina y del Caribe* (pp. 27-44). Costa Rica: FLACSO.
- Congreso de la Unión. (1917). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150816.pdf
- Curzio, L. (2010, noviembre). México: ¿Cómo fortalecer su tradición multilateral? Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales. Recuperado a partir de http://www.consejomexicano.org/images/publicaciones/mexico_como_fortalecer_se_tradicion_multilateral.pdf
- De Alba, J. (2014). Enrique Peña Nieto y el primer año de gobierno: nueva visión para la política exterior. *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, 119, 117-143.

- Escribano, G. y Malamud, C. (2014). Energía en América Latina: recursos y políticas (1era. parte). *Real Instituto Elcano*. Recuperado de: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/programas/energiacambioclimatico/publicaciones/ari16-2014-escribano-malamud-energia-america-latina-recursos-politicas-parte1#.VI33WHtqE3I
- Granados, U. (2014). México y el Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP): oportunidades y retos, *México y la Cuenca del Pacífico*, 3(6), 55-76.
- Icaza, C., & Ruiz, E. (2014). México, actor con responsabilidad global: jugador en nuevos tableros. *Revista Mexicana de Política Exterior*, 100, 9-48.
- Maihold, G. (2014). BRICS, MIST, MIKTA: México entre poderes emergentes, potencias medias y responsabilidad global. *Revista Mexicana de Política Exterior*, 100, 63-79.
- Maldonado, G., Morales, R., González, G., Crow, D., & Schiavon, J. (2015). *México, las Américas y el Mundo. Diez años de opinión pública y política exterior 2004-2014*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas, 137. Recuperado a partir de http://www.kas.de/wf/doc/kas_18299-1442-1-30.pdf?160204025506
- Pellicer, O. (2014a). *La política exterior de México bajo un nuevo presidente* (No. Anuario Internacional CIDOB 2014). Barcelona: CIDOB, 341-347. Recuperado de http://www.cidob.org/es/articulos/anuario_internacional_cidob/2014/la_politica_exterior_de_mexico_bajo_un_nuevo_presidente
- Pellicer, O. (2014b, octubre 12). México en las operaciones de mantenimiento de la paz; decisión tardía y controvertida. Recuperado de <https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/Mexico%20en%20las%20operaciones%20de%20mantenimiento%20de%20la%20paz.pdf>
- Presidencia de la República. (2013). Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Recuperado de <http://pnd.gob.mx/>
- Romero, M., & Rivera, O. (2013). Los Retos Actuales de la Política Exterior Mexicana: Una Revisión desde la Geopolítica Crítica. *Asian Journal of Latin American Studies*, 26(3), 1-28.
- Ruiz, L. (2016). *RCEP: el acuerdo de libre comercio que lidera China en respuesta al TPP*. ISDS Platform. Recuperado de <http://isds.bilaterals.org/?rcep-el-acuerdo-de-libre-comercio&lang=en>
- Saxe-Fernandez, J. (2006). México-Estados Unidos: seguridad y colonialidad energética. *Revista Nueva Sociedad*, (204), 186-199. Recuperado de http://www.nuso.org/upload/articulos/3374_1.pdf
- SRE. (2013). *Primer Informe de Labores 2012-2013* (p. 283). México: Secretaría de Relaciones Exteriores. Recuperado a partir de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/103256/Primer_Informe_de_Labores_SRE_2013.pdf
- SRE. (2014). *Segundo Informe de Labores 2013-2014* (p. 276). México: Secretaría de Relaciones Exteriores. Recuperado de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/103257/Segundo_Informe_de_Labores_SRE_2014.pdf
- SRE. (2015). *Tercer Informe de Labores 2014-2015* (p. 295). México: Secretaría de Relaciones Exteriores. Recuperado de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/103258/Tercer_Informe_de_Labores_SRE_2015.pdf

- SRE. (2016). *Cuarto Informe de Labores 2015-2016* (p. 315). México: Secretaría de Relaciones Exteriores. Recuperado de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/133535/Cuarto_Informe_de_Labores_2016_SRE.pdf
- United States of America Embassy (2015). Declaración conjunta: Diálogo Económico de Alto Nivel entre México y Estados Unidos. Recuperado de <http://iipdigital.usembassy.gov/st/spanish/texttrans/2015/01/20150106312700.html?CP.rss=true#axzz4MEf9UooK>
- US Energy Information Administration (2014). Countries: China. Recuperado de <http://www.eia.gov/countries/analysisbriefs/China/china.pdf>
- Vargas, R. (2013). El Proyecto integracionista *Diario Tribuna*. Recuperado de http://tribuna.info/index.php/index.php?option=com_content&view=article&id=566918:columna&catid=73:opinion
- Villamar, Z. (2013). La política exterior mexicana tras el regreso del PRI Una visión para los próximos seis años. *Nueva Sociedad*, 247, 16-26.
- Zepeda, R. (2016). Democracia, militares y política exterior en México: el caso de la ausencia de México con efectivos militares en operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU. *Foro Internacional*, 225(LVI), 633-656.



DIVERSIFICACIÓN Y AUTONOMÍA: EJES EN LA APROXIMACIÓN ARGENTINA AL SUDESTE DE ASIA

Diversification and autonomy: axes in Argentine rapprochement to Southeast Asia

María Florencia Rubiolo

CIECS (CONICET) / Universidad Católica de Córdoba (UCC)

E-mail: frubiolo@gmail.com



Autor

Desde 2007 en adelante, con el cambio de presidencia en Argentina y la consolidación de la recuperación interna, la orientación de política exterior adquiere más claros matices autonomistas. Es en este escenario donde se inscriben los vínculos con países menos desarrollados -o del Sur- entre los que se comprenden los lazos con las economías del Sudeste de Asia. Nuestro objetivo en este trabajo es analizar el actual estado de los vínculos bilaterales de Argentina con el Sudeste de Asia -con especial énfasis en Filipinas- comprendiendo a esta región como una alternativa de inserción dentro de una estrategia de diversificación y de ampliación de márgenes de autonomía selectivos.



Abstract

Filipinas; diversificación; Sudeste de Asia; política exterior argentina
Philippines; diversification; Southeast Asia; Argentine foreign policy



Key words

From 2007 onwards, with the change of presidency in Argentina and the consolidation of the internal recovery, the orientation of foreign policy acquires more autonomist nuances. It is in this scenario that the links with less developed countries - or of the South - should be understood, including the ties with the economies of Southeast Asia. Our objective in this work is to analyze the current state of Argentina's bilateral ties with Southeast Asia - with special emphasis on the Philippines- analyzing these bonds as an alternative for insertion within a strategy of selective diversification and extension of margins of autonomy.



Resumen

Recibido: 11-11-2016. Aceptado: 20-01-2017.



Fechas

1. Introducción

El análisis de política exterior argentina hacia países emergentes ha tomado renovado ímpetu en las últimas dos décadas. Este fenómeno se produce de la mano de un escenario internacional más complejo y diverso, con el fortalecimiento de economías no tradicionales –como las agrupadas en BRICS y ciertos estados del Sudeste de Asia–. En numerosas obras recientes pueden apreciarse la proliferación de estudios sobre áreas tan diversas como Medio Oriente, África subsahariana, el noreste de Asia y el Sudeste de Asia, entre otras¹.

En esencia, este interés académico es reflejo de una mayor diversidad de acciones de política exterior que buscaron alejar a la diplomacia argentina de la política de “alineamiento automático” de los noventa, y de las premisas neoliberales económicas que funcionaron como ejes rectores de las estrategias de inserción internacional. El incremento del interés económico y político diplomático por regiones alternativas a las economías centrales, en su mayor parte Occidentales, fue dinamizándose paulatinamente a partir de 2003. Esta nueva búsqueda de diversificar vínculos tuvo su principal motor en la redefinición del modelo económico interno, que adoptó matices de reindustrialización y desendeudamiento, en contraste con el modelo rentístico financiero que imperó desde 1976 hasta 2001 (Rapoport, 2009). Algunas de las medidas económicas que se inscribieron en esta redefinición y que tuvieron un contundente impacto externo fueron la salida del esquema de convertibilidad en 2002 y la cancelación de parte de la deuda externa, a través de la renegociación con tenedores privados y de la cancelación de los compromisos financieros con organismos multilaterales, fundamentalmente el FMI (Simonoff, 2009).

De forma inescindible a los cambios implementados en la dimensión económica y en la estrategia de inserción externa, a partir de 2003 comienzan a redefinirse las prioridades de política exterior en la procura de diversificar los socios comerciales antes que los socios financieros internacionales. Particularmente desde 2007 en adelante, con el cambio de presidencia y la consolidación de la recuperación interna, es cuando se observa una mayor tendencia a la profundización de una inserción de mayores tintes autonomistas, con la prioridad dada al ámbito regional, el desendeudamiento y la diversificación y ampliación del mercado internacional (Simonoff, 2014). Es en este escenario nacional e internacional, donde se inscriben los vínculos con países menos desarrollados –o del Sur– entre los que se comprenden los lazos con las economías del sudeste de Asia.

Dentro de la región del sudeste de Asia, los principales socios comerciales de la Argentina en el último decenio fueron Filipinas, Indonesia, Malasia, Tailandia y Vietnam. Estas cinco economías presentan un amplio potencial de inserción económica para el país debido principalmente a la estructura de su demanda y a la dimensión de su mercado, y a la complementariedad de las estructuras productivas. Debemos aclarar que, estos mercados, aunque no son nuevos destinos para las ventas de nuestro país, sí han incrementado su participación de forma ininterrumpida desde 2003 en adelante recibiendo un porcentaje cada vez mayor de exportaciones locales.

Desde 2007 se observa una tendencia a la profundización de una inserción de tintes autonomistas, con la prioridad dada al ámbito regional, el desendeudamiento y la diversificación y ampliación del mercado internacional

1 Entre ellas se destacan: *Emergentes asiáticos en América Latina. El sudeste de Asia, China e India* (Rubiolo, Baroni, 2015), *Escenarios de integración, Sudeste Asiático-América del Sur. Hacia la construcción de vínculos estratégicos* (Moneta, Cesarín, 2014), “¿Hay un lugar para África en la Política Exterior Argentina (2009-2013)” (Lechini, Morasso, 2015), “Medio Oriente en la Política Exterior Argentina: del equilibrio a los giros en las acciones externas” (Paredes Rodríguez, 2015).

Nuestro objetivo en este trabajo es analizar el actual estado de los vínculos bilaterales de Argentina con el Sudeste de Asia, comprendiendo a esta región como una alternativa de inserción dentro de una estrategia de diversificación y de ampliación de márgenes de autonomía selectivos. Desarrollaremos estos conceptos en el apartado correspondiente, pero en breves palabras se refieren a la búsqueda de aumentar el poder de toma de decisiones relativo a través de incrementar las cuotas de poder respecto de determinados socios –aunque esto no implique que el posicionamiento relativo de poder sea el mismo *vis-à-vis* todos los socios de la región–.

Para ello realizaremos, en primer término, un breve repaso de los conceptos que permitan elaborar una red analítica aplicable a la política exterior argentina hacia regiones no tradicionales. En segundo lugar, presentaremos sucintamente los vínculos bilaterales –económicos y políticos– con los principales socios comerciales en el Sudeste de Asia, y dedicaremos especial atención a las relaciones con Filipinas, considerando tanto el devenir de los intercambios comerciales y las inversiones, como las relaciones diplomáticas contemporáneas. En este último punto abordaremos los principales ejes del conflicto por el Mar de China Meridional, y cómo esta problemática puede impactar en los vínculos con Argentina. A lo largo del trabajo, tomaremos como eje la articulación que se establece entre el desarrollo de los vínculos comerciales y las acciones de política exterior en las relaciones Sur-Sur con socios no tradicionales.

2. nociones de política exterior desde la autonomía

En este apartado presentamos una aproximación teórica en la cual nos valemos de algunas nociones vinculadas con la estrategia de desarrollo, la política comercial y externa y la inserción internacional como reflejo hacia el exterior de una estrategia de desarrollo.

La relación entre dependencia y desarrollo ha sido una preocupación permanente de académicos y estadistas latinoamericanos por décadas. Uno de los pioneros en el estudio de la problemática del desarrollo en América Latina fue Raúl Prebisch. En uno de sus primeros trabajos, el autor planteaba las diferencias en la distribución de los frutos de la producción entre los países industriales y los países de la periferia. Ésta es una característica intrínseca a las relaciones centro-periferia internacional y para poder resolverla, los países latinoamericanos necesitaban atraer capitales –principalmente a través del comercio de materia primas– que permitiría la acumulación de elementos de capital “propulsores del desarrollo” (Prebisch, 1949).

En la actualidad la relación desarrollo-dependencia ha cobrado particular relevancia en el plano económico-comercial, de la mano de la creciente competencia internacional por cuotas de mercado, la apertura de fronteras comerciales, el incremento de la inversión extranjera directa –y la lucha por obtenerla– y la necesidad de diversificar socios comerciales.

La configuración de relaciones comerciales dependientes ha sido una constante en la inserción económica argentina, que se ha reproducido durante décadas. Esto ha sido resultado de la concentración en escasos socios comerciales y en pocos productos con bajo o nulo valor agregado. En el escenario económico actual, aunque la dependencia de socios tradicionales –Estados Unidos y Europa– se ha reducido, esta situación se ha trasladado a nuevos grandes socios, siendo China uno de los más destacables. Aunque su presencia en el comercio externo ha permitido diversificar los destinos de las exportaciones, antes concentradas en aún menos socios, numerosas voces alertan sobre la configuración de una nueva relación de dependencia centro-periferia,

Esta es una característica intrínseca a las relaciones centro-periferia y para poder resolverla, los países latinoamericanos necesitaban atraer capitales

y en la reprimarización de las exportaciones (Rosales, 2012; CEPAL, 2012) –un fenómeno que se observa en toda América Latina–.

Esta configuración, lejos de augurar una disminución de los lazos de dependencia a través de una inserción comercial más autónoma, puede actuar en desmedro de la misma, a medida que las asimetrías comerciales se profundicen y la matriz de intercambio continúe siendo inter-industrial: se exportan materias primas a China y se importan manufacturas de alto valor agregado (CEPAL, 2012; Rhee Sung Hyong, 2010). Es decir, la presencia de China en América del Sur está contribuyendo a fortalecer una estructura de exportación primaria y altamente concentrada –las exportaciones argentinas de porotos de soja, petróleo y aceite de soja dieron cuenta del 78% de lo vendido a China en 2014 (ALADI, 2016)–.

Es en este contexto de búsqueda de disminuir la dependencia comercial como base para una inserción que permita mayores márgenes de autonomía políticos y económicos, en el que se inscribe nuestro análisis de la relación con los países del Sudeste de Asia. Para completar este mapa conceptual, no obstante, es necesario introducir más claramente la noción de autonomía y su relación con la política exterior, y la de diversificación como objetivo y a la vez herramienta de una estrategia autonómica.

Definir autonomía no es una tarea fácil dada la larga tradición teórica y las muchas ramificaciones que esta noción ha tenido en las últimas décadas. Puig y Jaguaribe fueron dos pioneros en la sistematización de la teoría de la autonomía que había estado en la tradición de la política exterior latinoamericana muchas décadas antes. De acuerdo a Puig, el tránsito desde la dependencia a la autonomía se componía de tres etapas –dependencia paracolonia, dependencia nacional y autonomía heterodoxa– contando al final con un cuarto, aunque no necesario, estadio: la autonomía secesionista. El concepto de autonomía heterodoxa fue delineado en el marco internacional de la Guerra Fría, y el mismo hace referencia a “las capacidades que el Estado podía aprovechar (...), y hasta dónde podía definirse por sus propias opciones de políticas, sólo con la salvedad de que el límite de la heterodoxia era no deslindarse de los compromisos estratégicos correspondientes a su bloque (no llegar a la autonomía secesionista)” (Colacrai, 2006, p. 17). En palabras de Puig (1986, p. 51): “autonomizar implica ampliar el margen de decisión propia, y normalmente implica recortar el que disfruta el oponente.”

Hasta aquí podemos comprender qué entendemos por autonomía en política exterior, ahora es necesario realizar el vínculo entre la diversificación y la autonomía, el modo de elaborar el centro del marco conceptual que nos permita explicar las relaciones con socios emergentes, como el Sudeste de Asia. Los aportes de Vigevani y Cepaluni (2007) presentan un amplio poder explicativo en esta línea. Los autores presentan una tipología de autonomía, en la cual incluyen a la autonomía a través de la diversificación. Según este concepto, la autonomía se observa a través de la adhesión del país a los principios y normas internacionales por medio de alianzas Sur-Sur y con socios no tradicionales. Se considera que estos vínculos reducen las asimetrías en las relaciones externas con países más poderosos y aumentan la capacidad de negociación del país (Vigevani & Cepaluni, 2007).

Esta concepción de autonomía ligada a la capacidad de diversificar los socios externos a través de alianzas políticas, puede complementarse con la dimensión económica-comercial. Considerando que desde una perspectiva de economía política internacional el poder económico es la base sobre la que se construye el poder político, la diversificación comercial puede convertirse en la base para una posterior diversificación de aliados o socios políticos que permitan aumen-

La presencia de China en América del Sur está contribuyendo a fortalecer una estructura de exportación primaria y altamente concentrada

tar las capacidades de negociación del Estado en cuestión. En palabras de Olivet (2005) la diversificación puede ser entendida como una herramienta para alcanzar mayores márgenes de autonomía disminuyendo la dependencia económica y política, para evitar la discriminación de procesos de integración y para mejorar la participación en la economía mundial para evitar caer en la periferia o salir de ella.

En el caso de la diversificación de socios comerciales –y específicamente de mercados de destino de las exportaciones– el aumento de la participación relativa de los países no tradicionales en el comercio exterior puede contribuir a disminuir la dependencia en grandes socios comerciales. La dependencia sobre escasos grandes socios tiene dos principales consecuencias para el Estado: por un lado aumenta su vulnerabilidad a cambios externos (Sahni, 2011) –evidenciado con claridad en la reciente crisis económica mundial– y por otro disminuye su margen de autonomía frente al Estado del que depende, en el ámbito económico-comercial y también el político.

A través de estos conceptos analizaremos la relación entre Argentina y el SEA, para así poder delinear las potencialidades y los desafíos que se presentan a la evolución de los vínculos bilaterales.

3. El Sudeste de Asia en la agenda externa argentina

El Sudeste de Asia (SEA) se erige en el extremo Oriente como un centro de acelerado crecimiento y dinámico desarrollo económico. En los últimos 30 años se consolidó como una región exportadora de manufacturas, centro de recepción de inversiones extranjeras, y al mismo tiempo un ejemplo de integración política perdurable con ausencia de conflictos armados interestatales entre los países del área. A pesar de estas características comunes –con diferentes grados de intensidad en cada parte de la región– el Sudeste de Asia se compone de once países² con características políticas, culturales, sociales y económicas disímiles.

La gravitación de esta región en la agenda externa argentina ha sido tradicionalmente periférica y de escasa relevancia en relación con otras regiones. Paulatinamente, y como consecuencia de procesos internacionales, regionales –del SEA y de América del Sur– y nacionales, algunas economías del Sudeste de Asia comenzaron a adquirir mayor jerarquía en la red de vínculos exteriores de la Argentina.

Podemos remontar este proceso a mediados de la década de los noventa, período en el que los vínculos del Sudeste de Asia con América del Sur se dinamizaron de la mano del fin de la Guerra Fría, del boom del crecimiento económico de las principales economías del Sudeste de Asia –o milagros económicos, como fueron denominadas por el informe del Banco Mundial de 1993–, y de la aplicación en los países de América del Sur de medidas económicas de apertura y liberalización comercial que favoreció la búsqueda de nuevos espacios de inserción para la exportación de materias primas y derivados. Respecto a esto último, en el caso particular de la Argentina, con la aplicación de esquema de convertibilidad a partir de 1991, las exportaciones se vieron fuertemente desincentivadas –dado que perdieron competitividad frente a otros países productores y exportadores agropecuarios de la región debido al mantenimiento del elevado tipo de cambio–, por lo que el acercamiento a los países del Sudeste Asiático respondió más a

Paulatinamente, algunas economías del Sudeste de Asia comenzaron a adquirir mayor jerarquía en la red de vínculos exteriores de Argentina

2 Brunei, Camboya, Filipinas, Indonesia, Laos, Malasia, Myanmar, Singapur, Tailandia, Timor Oriental y Vietnam. Diez de ellos forman parte de la ASEAN (Asociación de Naciones del Sudeste de Asia). El único que aún no es miembro pleno es Timor Oriental.

una estrategia de internacionalización y de inserción de productos y empresas específicas, que a una estrategia de inserción internacional estructural.

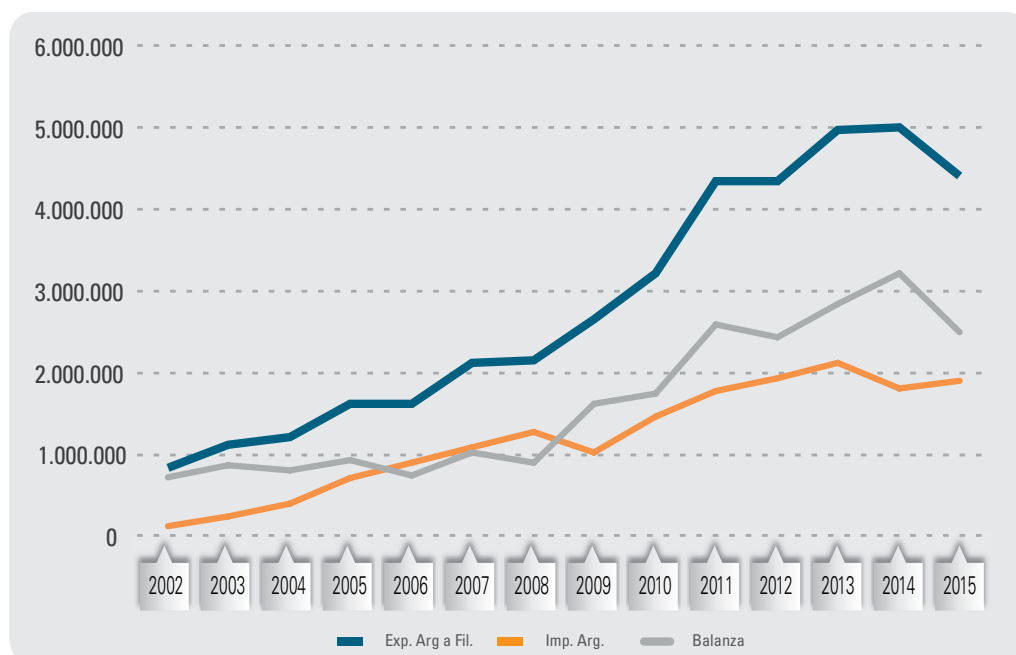
Aunque el incremento de los intercambios comerciales fue muy limitado, circunscripto a empresas específicas, sí fue notoria la modificación en el accionar político diplomático hacia la región. El interés por el acercamiento se tradujo en múltiples visitas oficiales recíprocas, entre las que se destacan los dos viajes presidenciales desde Argentina (en 1996 y 1997) a la región y una misión tripartita de alto nivel (1999) a través de los cuales por primera vez se visitó casi todos los países del área –con la única excepción de Camboya.

Las sucesivas crisis en ambos lados funcionaron como obstáculos en la profundización de los vínculos, y generaron una interrupción de los impulsos de acercamiento. Sin embargo, a partir de 2003, se observa un sostenido incremento de los intercambios comerciales –particularmente de las exportaciones argentinas– que favoreció un fortalecimiento de los vínculos bilaterales con determinados países de la región, y posteriormente un renovado interés político diplomático.

Diversas condiciones internas y externas a nuestro país –como la salida de la convertibilidad en 2002, el auge de los precios internacionales de los *commodities*, las tasas de crecimiento económico asiáticas y los cambios en su estructura productiva, entre otros– permiten explicar el sustancial aumento de las ventas argentinas a la región del SEA. También permiten dar cuenta del marcado superávit que nuestro país ha mantenido con todos los mercados del área entre 2003 y 2014 y la creciente concentración de las mismas en productos primarios y manufacturas de origen agropecuario.

En el gráfico 1 puede apreciarse el monto de los intercambios con el SEA en el período 2002-2015, donde se destaca el incremento sostenido de las exportaciones y del superávit comercial argentino hasta 2014.

Intercambio comercial Argentina-SEA, 2002-2015 en miles de US\$



Fuente: elaboración propia con datos de UNComtrade, 2016.

En términos porcentuales, las exportaciones argentinas hacia la región del SEA pasaron de representar el 3.76% del total exportado al mundo en 2007, al 7.3% en 2014 (UN Comtrade, 2016). El hecho de que el SEA se haya transformado en receptora de un amplio porcentaje de las ventas locales en paralelo a una disminución de la participación de China en el mismo período –se redujo del 9.2% en 2007 al 6.5% en 2014– indica una parcial reducción de la dependencia sobre este último (elaborado con datos de ALADI, 2016).

A su vez, no debe desestimarse el alto superávit comercial que Argentina mantiene en su relación con el Sudeste de Asia, que permite balancear una parte del déficit que el país mantiene con China –que ascendió a 6.241.797 millones de dólares en 2014–. De allí que la relación comercial con el Sudeste de Asia deba comprenderse como parte de la relación con la inmensa región del Este de Asia, donde las economías del SEA funcionan como balance parcial de la relación comercial deficitaria y dependiente que el país mantiene con la RPC.

Para continuar, esta dinamización de los vínculos comerciales fue parcialmente acompañada por acciones de índole político-diplomática que procuraron favorecer el acercamiento y profundizar la diversificación. El foco estuvo puesto en la política de promoción de exportaciones y la realización de numerosas visitas oficiales y misiones comerciales dirigidas –sobre todo– a mercados emergentes y destinos no tradicionales. En cuanto a las principales acciones político-diplomáticas llevadas a cabo hacia el Sudeste de Asia, se destacan las visitas oficiales de alto rango –presidencial, y desde la Cancillería y del Poder Legislativo–, misiones comerciales multisectoriales, firma de acuerdos y negociaciones como la promoción de la cooperación a nivel energético (gas, petróleo, eólica, hidroeléctrica, GNC, nuclear); la negociación sobre los requisitos fitosanitarios exigidos por los países asiáticos a los productos argentinos; y el avance en la cooperación Sur-Sur, técnica y triangular. (Rubio & Baroni, 2014; MREC, 2015). Sin duda en la dimensión diplomática hay una revitalización de las iniciativas ya comenzadas en los noventa, sin embargo, debe destacarse que mientras que la diplomacia durante los noventa funcionó como herramienta de grandes empresas específicas con intereses en el Sudeste de Asia, en el período posterior a 2007 no existe una clara identificación de intereses privados con las iniciativas diplomáticas, que tendieron a una mayor amplitud y diversificación de los actores participantes, así como de los contenidos temáticos de las acciones.

En el período 2007-2015 se destacan las acciones orientadas a fortalecer los vínculos con Vietnam e Indonesia, actualmente los mayores socios comerciales de Argentina en el SEA. La visita presidencial en 2013 que tuvo como objetivo ambos países, fue la primera visita de este nivel que se realizó desde 1997, y se convirtió en el principal hito de la política exterior hacia la región.

En la actualidad, los vínculos político-diplomáticos de Argentina con el SEA se ven atravesados por diversos conflictos que se están desarrollando en la región. Por un lado, las condiciones de inestabilidad política en Tailandia desde 2006 –que resultaron en el golpe de Estado de mayo de 2014– han funcionado como un obstáculo para el acercamiento político y para el desarrollo de actividades por parte de las representaciones diplomáticas en ambos países. Por otro, no puede obviarse el desarrollo del conflicto por el Mar de China Meridional, que comenzó con una nueva escalada de tensiones a partir de 2010 como consecuencia de las acciones del gobierno de Pekín para consolidar su presencia en el territorio disputado.

En el apartado siguiente analizaremos las relaciones de Argentina con Filipinas, tanto desde la dimensión comercial como diplomática. Consideraremos de manera particular el enfrentamiento territorial con China y el cambio de gobierno en Filipinas, como condicionantes externos en los vínculos bilaterales.

En la actualidad, los vínculos político-diplomáticos de Argentina con el SEA se ven atravesados por diversos conflictos que se están desarrollando en la región

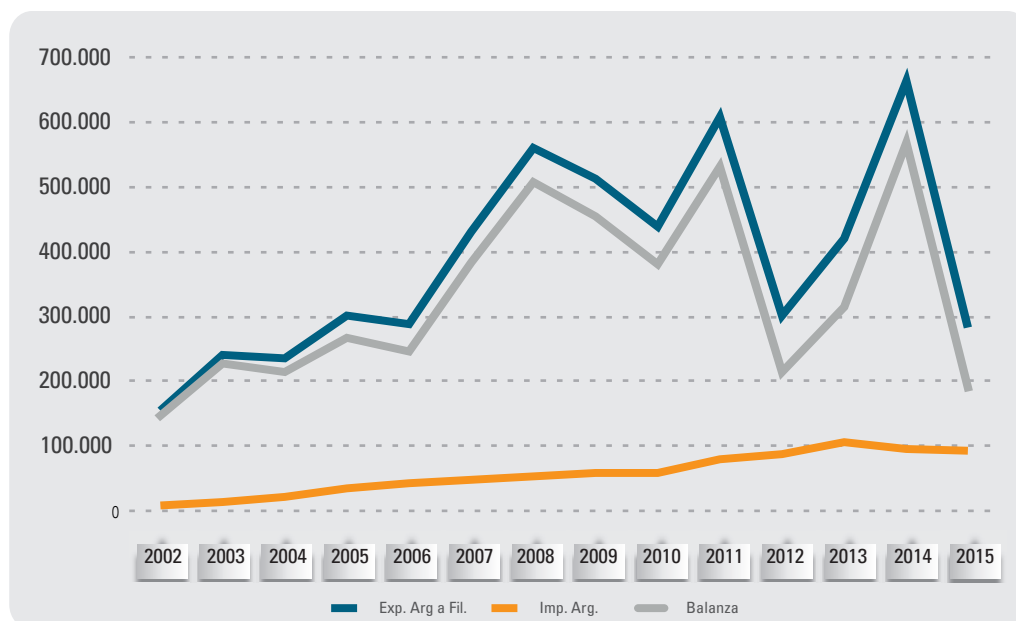
4. Filipinas: comercio y diplomacia bilateral en un escenario regional en conflicto

Filipinas se erige en el extremo oriente como uno de los recientes socios no tradicionales de la Argentina, tanto en la dimensión comercial como política. En la primera de ellas se observa una tendencia fluctuante de los intercambios, con la constante de una balanza superavitaria para Argentina en los últimos ocho años (567.4 millones de dólares de superávit en 2014). En la segunda dimensión se destacan la aproximación bilateral sobre las bases de una herencia latina común, la defensa de los valores democráticos y la afinidad en la reivindicación territorial.

Tomando en primera instancia la variable comercial observamos una vacilante evolución de los intercambios (gráfico 2). Los montos totales alcanzaron su máximo en 2014 con un valor de 760 millones de dólares. Aunque en términos absolutos los incrementos son remarcables, como se muestra en el gráfico, si comparamos las exportaciones argentinas dirigidas a Filipinas con el resto de los países de la región, la participación relativa es muy baja. En el monto total exportado al Sudeste de Asia, sólo el 13% se dirigió a Filipinas en 2014, mientras que el 30% se dirigió a Vietnam y el 24% a Indonesia. Es claro en este sentido que Manila no representa un socio comercial de envergadura en la región asiática, hecho sobre el cual puede entenderse por qué las acciones de política exterior han priorizado a otros Estados de la región.

Las importaciones provenientes de Filipinas han reflejado similar comportamiento al del total de la región, manteniéndose en todo el período por debajo de las exportaciones generando una balanza superavitaria para la Argentina. La participación de Filipinas en el total de las importaciones provenientes de la región es notablemente bajo, supera apenas el 5%, y posiciona al país como el mercado de origen de menor relevancia para el país sudamericano del SEA-5³.

Intercambio comercial Argentina-Filipinas 2002-2015 en miles de US\$



Fuente: elaboración propia con datos de ALADI, 2016.

3 Por SEA-5 nos referimos a Filipinas, Indonesia, Malasia, Tailandia y Vietnam, los principales socios comerciales de la Argentina en la región en el período de estudio.

En cuanto a la dimensión político diplomática de las relaciones bilaterales, a pesar del declarado propósito argentino de diversificar sus vínculos dándole mayor prioridad a Estados con los que se tuvieran menores asimetrías de poder, en el caso de Filipinas no se puede observar una clara traducción de estas intenciones en acciones políticas. No obstante ello, sí podemos dar cuenta de iniciativas de menor nivel jerárquico implementadas por el país sudamericano desde 2007.

La política externa argentina hacia Filipinas tuvo escasos avances en las primeras décadas desde el establecimiento formal de relaciones en 1948. Alfonsín durante su presidencia intentó impulsar los vínculos encabezando una visita presidencial a Manila en 1986 (Oviedo, 2000), la primera desde que en 1961 Frondizi hizo una parada en el país insular en el marco de una gira por el Extremo Oriente. Durante los noventa, la administración menemista dio un fuerte impulso a los vínculos con el Sudeste de Asia, a pesar de los magros intercambios comerciales del período. Los principales motores del acercamiento a Filipinas en esa década fueron el interés de actores privados por poner un pie en el mercado asiático, y la diplomacia argentina tuvo un rol crucial en este proceso. Las visitas del entonces Ministro de Economía, Domingo Cavallo, en 1993 a Manila y luego la del Presidente Menem en 1995, abrieron las puertas a las negociaciones entre el conglomerado argentino IMPSA (Industrias Metalúrgicas Pescarmona) y la empresa estatal de energía, National Power Corporation, para la rehabilitación y reconstrucción del proyecto Kalayaan (Jefatura de Gabinete de Ministros, 1996). El proceso de negociaciones por la licitación del contrato culminó en noviembre de 1998 con la concesión a Impsa para construir, rehabilitar y operar por 25 años la central hidroeléctrica de Filipinas. Pocos años después, y debido en parte a profundos cuestionamientos al gobierno de Gloria Macapagal Arroyo por las irregularidades en las condiciones para la implementación del contrato firmado con Impsa y la alteración de regulaciones legales del país para favorecer al conglomerado (Vanzi, 2001), la empresa argentina decidió desprenderse de la inversión⁴.

Entre 1999 y 2007 la política exterior argentina, en términos generales, se vio fuertemente condicionada por las condiciones internas de inestabilidad, crisis y recomposición post crisis. Con la recuperación económica, y el sostenido crecimiento del comercio con el este de Asia, el interés argentino por la región tomó un nuevo impulso.

Entre las principales acciones implementadas desde 2007 en adelante, debemos destacar las inversiones realizadas en el sector energético en Filipinas. En 2007, junto con el acompañamiento de la representación argentina en Manila, se inauguró un proyecto piloto de gas natural comprimido destinado al transporte público. El mismo contó con la participación de la empresa argentina Galileo, que aportó la tecnología y equipamiento para el transporte del gas y la estación remota para el expendio del gas natural comprimido (Jefatura de Gabinete de Ministros, 2007). Aunque esta inversión fue fruto de numerosas condiciones regionales asiáticas⁵, el rol de la política exterior como acompañamiento de la acción privada es representativo de la búsqueda de fortalecer vínculos con nuevos socios que permitan diversificar la inserción argentina privilegiando las relaciones Sur-Sur.

Con la recuperación económica, y el sostenido crecimiento del comercio con el Este de Asia, el interés argentino por la región tomó un nuevo impulso

4 El proyecto, que era administrado por la *joint venture* entre Impsa y la compañía estadounidense Edison Mission Energy, fue vendida en 2005 al consorcio japonés J-Power-Sumitomo (Isslerhall, 2009).

5 El mercado asiático se ha constituido, en los últimos años, en un atractivo destino para las exportaciones nacionales de productos que componen la cadena del GNC. Tailandia, Malasia y Filipinas son algunos ejemplos de países con una demanda creciente de equipamiento y conocimiento, y con proyectos de conversión del transporte público a GNC, generando mayores posibilidades de inserción para la producción argentina (Prensa vehicular, 2008).

Durante los años de análisis, como mencionamos al comienzo, la reafirmación de la autonomía como principio y objetivo de política exterior, así como la de acercarse a Estados con similares condiciones de poder y posicionamiento internacional, se reflejaron en las acciones implementadas por Argentina hacia el este de Asia. Asimismo, y comprendido dentro de esta perspectiva, se procuraron asegurar apoyos en causas reivindicadas por el país en foros internacionales, como el reclamo por la soberanía sobre las islas Malvinas, la oposición a las medidas proteccionistas europeas en el sector agrícola y el conflicto con los *holdouts*. En las tres cuestiones Filipinas se manifestó en acuerdo con la posición argentina en el marco de la Asamblea General de Naciones Unidas y en el G77 (MREC, 2007; MREC, 2012; La Nación, 2014).

Filipinas también mantiene un litigio territorial –por Scarborough Shoal– que adquirió mayor visibilidad de la mano de la presentación del caso por parte del Presidente Benigno Aquino ante el Tribunal Arbitral de la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar en 2013. La denuncia contiene acusaciones hacia China por interferir con la pesca, amenazando barcos extranjeros y atentando contra la integridad ambiental en el arrecife.

Sin embargo, lo que ha desatado la escalada de tensiones bilaterales fue el hecho de que Filipinas solicitó al Tribunal Internacional sobre Derecho del Mar que rechace la reivindicación china sobre todo el territorio y el control de las aguas comprendidas dentro de la “línea de nueve puntos”. El rechazo de Pekín a presentarse ante el tribunal fue inmediato. Las autoridades chinas condenaron la acción filipina por considerar que no cuenta con bases legales para las mismas y que el tribunal internacional no tiene jurisdicción para dirimir sobre este conflicto.

A pesar de la oposición sostenida de Pekín, el 12 de julio de 2016 se dio a conocer el fallo del tribunal, que es favorable a Filipinas. El mismo establece que no se ha encontrado base jurídica que respalde el reclamo de China por derechos históricos a los recursos dentro de la zona marítima contenida dentro de la “línea de nueve puntos”. El fallo generó inmediatas repercusiones en el gobierno chino que reafirmó su oposición al proceso y aseveró que no reconocerá el dictamen del tribunal (Rubiolo, 2016).

La sostenida escalada de tensiones y el enfriamiento de las relaciones entre China y Filipinas luego del fallo internacional han comenzado a ceder debido principalmente al cambio político que se produjo en Manila a partir de la asunción de Rodrigo Duterte como presidente del país. En su reciente visita a Pekín, en octubre pasado, Duterte manifestó su disposición a reiniciar conversaciones bilaterales sobre la soberanía en Scarborough Shoal, política que su predecesor había abandonado en 2012 (New York Times, 2016). Aunque el primer mandatario afirma que no abandonará el reclamo territorial, se evidencia un cambio en el tratamiento del conflicto, así como el propósito de minimizar la relevancia de la disputa en el marco de las relaciones bilaterales con Pekín.

Desde el gobierno argentino no se ha emitido un posicionamiento oficial respecto de la disputa, más allá de la afirmación de privilegiar la resolución de la controversia por medios pacíficos y respetando lo dictado por el derecho internacional⁶. Aunque si consideramos la propia situación de disputa con una potencia militar que la Argentina mantiene, y en pos de la cual los últimos gobiernos argentinos han apelado a plantear la situación en organismos internacionales para fortalecer la voz de su reclamo, podría inferirse la auto identificación con la postura filipina. Sin

Desde el gobierno argentino no se ha emitido un posicionamiento oficial respecto de la disputa, más allá de la afirmación de privilegiar la resolución de la controversia por medios pacíficos

6 La autora relevó esta información en una entrevista realizada a Miguel Hornilla, Vicecónsul de la Embajada de la República de Filipinas en Argentina, el 20 de octubre de 2016, Buenos Aires.

embargo, la compleja red de variables que atraviesan el conflicto ponen en un dilema a la diplomacia argentina, que claramente no cuenta con el margen de maniobra para posicionarse del bando contrario al de Pekín. El nivel de dependencia de la economía argentina –en términos de inversiones, y comercio, así como de financiamiento– sobre el gigante asiático, funcionan como condicionantes de primer orden al momento de definir una posición en la disputa marítima.

5. Consideraciones finales

La primera conclusión que se desprende del análisis anterior es que el eje comercial en las relaciones de Argentina con el Sudeste de Asia –y con el Este asiático en su conjunto– ha sido el que indudablemente ha guiado los vínculos bilaterales a lo largo del período. Esto responde en mayor medida a la combinación de una política exterior argentina que privilegió la inserción comercial del país y la diversificación de destinos y una región asiática económicamente próspera y creciente que demanda productos primarios y sus derivados. Un rasgo distintivo de los vínculos comerciales con los Estados del Sudeste asiático fue el mantenimiento de un amplio superávit para la Argentina. El mismo permitió equilibrar parcialmente el déficit de nuestra balanza comercial con China desde 2008, constituyendo una relación triangular en la cual el papel del SEA para nuestro país ha sido el de receptor de exportaciones, con un rol marginal como proveedor de importaciones.

El crecimiento de los intercambios comerciales, y particularmente de las exportaciones argentinas, llevó a un creciente interés político-diplomático por la región que comenzó a tomar mayor dinamismo a partir de 2007. Como planteamos en el apartado teórico, estas iniciativas se enmarcaron en una estrategia Sur-Sur más amplia, pero de una naturaleza casi exclusivamente económica comercial, orientada a diversificar los socios comerciales. Sostenemos que la búsqueda de diversificación tuvo una relación directa con la intención gubernamental de ampliar los márgenes de autonomía internacionales, disminuyendo paulatinamente la dependencia comercial en escasos socios. Podemos afirmar que, frente a los números aquí presentados, este objetivo se alcanzó de forma parcial, siendo que la participación relativa de destinos tradicionales disminuyó y al mismo tiempo se produjo un aumento porcentual y absoluto de las ventas dirigidas a nuevos mercados, donde el SEA aparece como un actor protagónico.

En el 2015, no obstante, se cerró un ciclo de política exterior argentina de la mano de un recambio profundo en la orientación del gobierno producto de la llegada a la presidencia de Mauricio Macri. Las perspectivas respecto de la inserción en mercados menos desarrollados son aún inciertas, aunque hay claros indicios de que, a pesar de que el nuevo gobierno ha manifestado que favorecerá un acercamiento a socios tradicionales –como Estados Unidos y Gran Bretaña– los socios asiáticos continúan siendo cruciales en la estrategia de inserción internacional. Un claro indicador de ello es el reciente relanzamiento de la Comisión Nacional de Asia y Pacífico (CONAPAC), dependiente de la Cancillería argentina, y cuyo objetivo es articular esfuerzos del sector gubernamental, empresarial y académico para promover de manera coordinada la vinculación de la Argentina con el Asia-Pacífico. (MREC, 2016)

El desarrollo de los vínculos aquí analizados permite proyectar que las relaciones con el Sudeste de Asia y con China mantendrán un rumbo incremental, dada la centralidad de estas economías en la estrategia de inserción económica argentina a nivel global. En cuanto a Filipinas, es probable que, dada su escasa gravitación en la agenda argentina –y viceversa en el caso de la agenda externa de Manila–, los vínculos no sufran mayores alteraciones, ni avances sustancia-

El eje comercial en las relaciones de Argentina con el Sudeste de Asia ha sido el que indudablemente ha guiado los vínculos bilaterales a lo largo del período

les. La posición del presidente filipino respecto del conflicto territorial y la reducción en el nivel de tensiones permitirán a la diplomacia argentina evitar tomar un claro posicionamiento que pueda poner en jaque sus vínculos económicos y políticos con cualquiera de sus contendientes. Ello permitirá mantener una equidistancia que preserve la diversificación en la política exterior en la región asiática.

Bibliografía

- ALADI. (2016). *Sistema de información de Comercio Exterior*. Recuperado de <http://consultawebv2.aladi.org/sicoexV2/jsf/home.seam>.
- CEPAL (2012). *La República Popular China y América Latina y el Caribe. Diálogo y cooperación ante los nuevos desafíos de la economía global*. Recuperado de <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/1/47221/Dialogoycooperacion-ChinaWEB.pdf>.
- Colacrai, M. (2006). Pensar la política exterior desde una lectura renovada de la autonomía. En *La política exterior del gobierno de Kirchner, Vol. I, Tomo IV*. Rosario: Ediciones CERIR, 13-30.
- Isslerhall (2009). *CBK Power (J-Power-Sumitomo) in Philippines*. Sitio web de Isslerhall. Recuperado de <http://isslerhall.org/drupal/content/cbk-power-j-power-sumitomo-philippines>.
- Jefatura de Gabinete de Ministros. (1996). *Memoria detallada del Estado de la Nación*. Buenos Aires, 111.
- Jefatura de Gabinete de Ministros (2007). *Memoria detallada del Estado de la Nación*. Buenos Aires, 61.
- La Nación (2014, 15 de junio). *El G77 respaldó a la Argentina por Malvinas y los holdouts*. Recuperado de <http://www.lanacion.com.ar/1701607-el-g77-respaldo-a-la-argentina-por-malvinas-y-los-holdouts>.
- Lechini, G. & Morasso, C. (2015). ¿Hay un lugar para África en la Política Exterior Argentina (2009-2013). En Bologna, A. (comp.), *La política exterior de Cristina Fernández al finalizar su mandato*. Rosario: UNR editora, 205-232.
- Moneta, C. & Cesarín, S. (Eds.). (2014). *Escenarios de integración, Sudeste Asiático-América del Sur. Hacia la construcción de vínculos estratégicos*. Buenos Aires: Editorial UNTREF.
- MREC (2007, 4 de noviembre). *Siguen ignorando nuestros reclamos*. Recuperado de <https://www.mrecic.gov.ar/siguen-ignorando-nuestros-reclamos>.
- MREC (2012). *Declaración ministerial del Grupo de los 77 y China con ocasión de la XIII UNCTAD*. Recuperado de https://mrecic.gov.ar/userfiles/documentos-malvinas/g77_2012_-_unctad_declaracion_ministerial__cuestion_de_las_islas_malvinas.pdf.
- MREC (2015). *Biblioteca digital de tratados*. Recuperado de <http://tratados.mrecic.gov.ar/busqueda.php>.
- MREC (2016). *Malcorra: Desarrollar una visión estratégica en nuestra relación Asia – Pacífico*. Recuperado de <https://mrecic.gov.ar/malcorra-desarrollar-una-vision-estrategica-en-nuestra-relacion-asia-pacifico>.

- New York Times (2016, 20 de octubre). Rodrigo Duterte and Xi Jinping Agree to Reopen South China Sea Talks. *The New York Times*. Recuperado de http://www.nytimes.com/2016/10/21/world/asia/rodrigo-duterte-philippines-china-xi-jinping.html?_r=0.
- Olivet, M. C. (2005). *Unravelling Interregionalism theory: A critical analysis of the new interregional relations between Latin America and East Asia*. Recuperado de http://www.iadb.org/INTAL/aplicaciones/uploads/ponencias/Foro_REDEALAP_2005_16_Olivet.pdf.
- Oviedo, E. D. (2000). La política exterior argentina hacia el Asia oriental 1983-1999: consideraciones y aspectos principales. *DTI*, 3. Recuperado de <http://www.cari.org.ar/publicaciones/pdf/argentina-asia.pdf>
- Paredes Rodriguez, R. (2015). Medio Oriente en la Política Exterior Argentina: del equilibrio a los giros en las acciones externas. En Bologna, A. (Comp.), *La política exterior de Cristina Fernández al finalizar su mandato*, Rosario: UNR editora, 351-382.
- Prebisch, R. (1949). *El desarrollo de la América Latina y algunos de sus principales problemas*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina (CEPAL), 1-75.
- Prensa Vehicular (noviembre de 2008). El mercado asiático concentra tecnología de punta argentina. *Prensa Vehicular*.
- Puig, J. C. (1986). Integración y autonomía de América Latina en las postrimerías del siglo XX. *Revista Integración Latinoamericana* (109), 40-62.
- Rapoport, M. (2009). Argentina: economía y política internacional. *Diplomacia, Estrategia & Política (DEP)*, 10, 27-51. Recuperado de http://www.mariorapoport.com.ar/uploadsarchivos/argentina_economia_y_politica_internacional.pdf
- Rhee, S. H. (2010). El impacto de China en América Latina: el comercio inter-industrial y los retos. *Portes. Revista mexicana de estudios sobre la Cuenca del Pacífico*, 4(7), 7-39.
- Rosales, O. & Kuwayama, M. (2012). *China y América Latina y el Caribe. Hacia una relación económica y comercial estratégica*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Rubiolo, M. F. (Ed.) (2016). El conflicto del Mar de China Meridional en clave geopolítica. *Voces en el Fénix*, 56. Recuperado de <http://www.vocesenelfenix.com/content/el-conflicto-del-mar-de-china-meridional-en-clave-geopol%C3%ADtica>.
- Rubiolo, M. F. & Baroni, P. (2015). *Emergentes asiáticos en América Latina. El sudeste de Asia, China e India*. Córdoba: Editorial Brujas.
- Rubiolo, M. F. & Baroni, P. (2014). El Sudeste de Asia en las vinculaciones Sur-Sur de la Argentina: ¿es la diversificación de socios suficiente?. *Revista de Estudios e Pesquisas sobre as Américas, Universidade de Brasilia*, 8(2), 215-233.
- Sahni, V. (2011). Más estrategias que alianzas: las nuevas relaciones internacionales de América Latina. En Wollrad, D., Mainhold, G. & Mols, M. (Eds.), *La agenda internacional de América Latina: entre nuevas y viejas alianzas*. Buenos Aires: Nueva Sociedad, 171-183.
- Simonoff, A. (2009). Regularidades de la Política Exterior de Néstor Kirchner. *Confines de Relaciones Internacionales y Ciencia Política*, (10), 71-86. Recuperado de: <http://confines.mty.itesm.mx/articulos10/Simonoff1.pdf>

- Simonoff, A. (2014). Analizando a Cristina Fernández: interpretaciones sobre la política exterior desde el segundo gobierno kirchnerista (2007-2013). En Bologna, B. (Comp.), *La política exterior de Cristina Fernández al finalizar su mandato*, UNR editoria: Rosario, 431-452.
- UN Comtrade (2016). Página de inicio. *UN Comtrade*. Recuperado de <http://comtrade.un.org/>
- Vanzi, S. J. (2001). Who was responsible for the Impsa deal?. *Philippine Headline News Online*. Recuperado de <http://www.newsflash.org/2003/01/hl/hl017303.htm>.
- Vigevani, T. & Cepaluni, G. (2007). A Política Externa de Lula da Silva: A Estratégia da Autonomia pela Diversificação. *CONTEXTO INTERNACIONAL*, 29(2), 273-335.



Geschichte der deutschen Entwicklungspolitik. Strategien, Inhalte, Zeitzegen

Michael Bohnet

Historia de la cooperación alemana. Estrategias, contenidos y testimonios
2015. Stuttgart: Verlag UTB. 284 páginas.
ISBN: 978-3-8252-4320-3



Heike Pintor Pirzkall

Profesora del Departamento de Relaciones Internacionales
Universidad Pontificia Comillas ICAI-ICADE

En 1973 Bohnet inició su andadura profesional en el Ministerio Federal de Cooperación Económica (BMZ) dónde sigue realizando su labor. Desde 1992 hasta 1998, Bohnet participó en ocho de las más importantes cumbres mundiales sobre desarrollo y también ha sido Representante Especial del BMZ para la reconstrucción de Afganistán. Desde el 2003, trabaja con los países aspirantes a ser miembros de la Unión Europea. De su currículo podemos ver una larga carrera en el ámbito de la cooperación alemana al desarrollo. Esa experiencia ha sido clave para escribir *Historia de la cooperación alemana. Estrategias, contenidos y testimonios*, libro que comentamos hoy. En su libro, el autor describe y evalúa estrategias, contenidos y resultados de la política alemana de desarrollo desde los años 1950 hasta la actualidad. Para este propósito divide el libro en apartados “históricos”. Específicamente en catorce capítulos, analizando el trabajo realizado por cada uno de los ministros del BMZ, durante su mandato, desde 1961 hasta hoy. Cada uno de estos capítulos comienza con una descripción y evaluación de las tareas y objetivos de los respectivos jefes y termina con declaraciones y testimonios de personal del ministerio.

No fue hasta 1961 con la creación del Ministerio de Cooperación Económica (BMZ), que se institucionalizó la cooperación alemana al desarrollo y su gestión. Hasta 1972, el BMZ dependió de las pautas del Ministerio de Asuntos Exteriores y del presupuesto del Ministerio de

Economía y Finanzas. Además de instrumento de la política exterior nacional, la cooperación al desarrollo se convirtió en una herramienta útil para canalizar los intereses económicos alemanes y su pujante política de exportación. Muchos de los receptores de ayuda al desarrollo se convirtieron posteriormente en importantes clientes comerciales. A nivel organizacional el BMZ careció, en esa primera fase, de transparencia y tuvo importantes problemas de coordinación, además de una falta de iniciativa y franca pasividad causada en su mayor parte por otros ministerios. Las decisiones vinculadas a la cooperación al desarrollo tenían que pasar por un complejo sistema de comisiones intergubernamentales, lo que ralentizó el proceso de toma de decisión y posibles acciones del BMZ.

Con el creciente distanciamiento entre las dos Alemanias y el incremento de las tensiones en el enfrentamiento bipolar a mediados de los años 50, la República Federal introdujo un objetivo adicional en su política exterior, centrado en proteger su seguridad nacional ante la amenaza comunista, lo que produjo un distanciamiento y el deterioro de las relaciones con la República Democrática y la implementación de la política de no reconocimiento del nuevo Estado denominada *Nichtanerkennungspolitik*. Este condicionante político-ideológico se convirtió en un elemento más que influiría en la cooperación al desarrollo y se vio reflejado en la creación de la doctrina Hallstein, un rígido acuerdo político que estipulaba que

Alemania Occidental, a excepción de la Unión Soviética, no mantendría relaciones diplomáticas con Estados que reconociesen a Alemania Oriental.

Durante los años 80, la política de cooperación al desarrollo seguiría al servicio de la política exterior alemana y especialmente a su política comercial, salvaguardando muchos puestos de trabajo y potenciando relaciones estratégicas que ayudarían a reducir los efectos de la crisis del petróleo. A nivel conceptual se realizarían algunos cambios innovadores en el estudio de las regiones, combinando la ayuda financiera con la asistencia técnica y la iniciativa privada. A diferencia de la primera fase algo dispersa, la cooperación alemana pasará por una nueva fase de “innovaciones” que incrementaría el compromiso con los tigres asiáticos, con India y con África subsahariana e incrementaría los lazos con Naciones Unidas.

El largo mandato de Helmut Kohl y los drásticos cambios que se producen con el final de la Guerra Fría tuvieron un impacto sin precedentes en la política de cooperación alemana. Los costes de la reunificación alemana obligaron al gobierno alemán a hacer importantes reformas administrativas y recortes presupuestarios que afectaron gravemente al BMZ. El viraje hacia el este de la política exterior alemana también condicionaría la política de cooperación al desarrollo, dándole una nueva dimensión y convirtiéndose en un reto. Entre 1991 y 2001, el antiguo territorio de la RDA se convertiría en el máximo receptor de ayudas por parte del gobierno federal, de los *Länder*, de Europa y de la sociedad civil.

A pesar de los recortes, los cambios que se producen en el contexto internacional también afectaron a las políticas de cooperación de los países desarrollados y donantes tradicionales. Durante la década de los noventa se difunde el concepto de desarrollo humano y una nueva concepción de desarrollo, ya no centrada sólo en el crecimiento económico sino en potenciar las capacidades de las personas. El impacto de esta nueva interpretación basada en cubrir las necesidades básicas y reducir la pobreza fue asumido por Alemania en una nueva política de cooperación al desarrollo centrada en la rentabilidad de

las acciones del BMZ y basada en 5 criterios fundamentales: 1) respeto y promoción de los Derechos Humanos, 2) la participación ciudadana en los procesos de toma de decisión, 3) la seguridad jurídica en el marco del Estado de Derecho, 4) fomentar la economía de mercado y 5) potenciar el buen gobierno.

Con la llegada al poder de la coalición “verde-roja”, entre el partido socialista alemán (SPD) y los verdes (Bündnis 90/Die Grünen) se redefinirá la política de cooperación alemana como una política estructural global. El ministerio “adelgazó” con la eliminación de varios departamentos. Entre 1999 y el 2004, el BMZ sufrió un recorte presupuestario del 13%, teniendo esto como consecuencia la reducción del número de receptores que pasó de 118 a 70 países. Para la consecución de los Objetivos del Milenio el gobierno alemán aprobó, pocos meses después de la Cumbre, su *Aktionsprogramm 2015* centrado en la lucha contra la pobreza, el respeto a los Derechos Humanos y a la igualdad de género.

En los presupuestos del BMZ para el 2016 de 7.407 millones de euros cabe resaltar el 41,9% destinado a ayuda bilateral, un 3,8% al Banco Mundial y un 4,8% a bancos de desarrollo regionales. Los fondos destinados a la cooperación al desarrollo europea ascienden a un 5,3% del total del presupuesto y casi un 10% la ayuda destinada a Naciones Unidas y sus agencias. Cabe destacar un apartado presupuestario específico de un 0,6% para seguridad alimentaria y protección medioambiental global, dos áreas prioritarias de la cooperación al desarrollo alemana actual y un aumento de la ayuda multilateral en relación al presupuesto del año anterior.

El libro reseñado claramente analiza la evolución de la cooperación alemana desde sus inicios hasta nuestros días. Se presentan los objetivos en materia de cooperación de cada ministro del BMZ, dándonos una visión histórica muy completa de los logros de las distintas políticas de cooperación. Es muy útil para aquellos investigadores que quieran acercarse al mundo de la cooperación al desarrollo. Sin embargo, una historia “crítica” de la política alemana de desarrollo aún no se ha escrito.



DIRECTOR DE LA REVISTA | JOURNAL EDITOR
CONSEJO DE REDACCIÓN | EDITORIAL BOARD
CONSEJO ASESOR | ADVISORY BOARD
DIRECTRICES PARA AUTORES | AUTHOR GUIDELINES

Director de la Revista | Journal Editor

D. Emilio Sáenz-Francés San Baldomero, Universidad Pontificia Comillas, Spain

Consejo de Redacción | Editorial Board

D. Alberto Priego Moreno, Universidad Pontificia Comillas, Spain

D.^a Gracia Abad, Universidad Nebrija, Spain

D. Maxine David, University of Surrey, United Kingdom

D. Javier Ignacio García González, IE University, Spain

D. Jeremy Crang, University of Edinburgh, United Kingdom

D.^a Licínia Simão, Universidad de Coimbra, Portugal

D. Luciano Zaccara, Georgetown University, United States

D. David García Cantalapiedra, Universidad Complutense de Madrid, Spain

Consejo Asesor | Advisory Board

D.^a Mónica Orduña, Universidad Internacional de la Rioja

D.^a Susan Jeffrey, Universidad Pontificia Comillas

D. Piers Brendon, University of Cambridge, United Kingdom

D. Marcelo Nazareno, Universidad Católica de Córdoba, Argentina

D. Ricardo Aguado, Universidad de Deusto, Spain

D. Ricardo Martín de la Guardia, Universidad de Valladolid, Spain

D. Enrique Moradiellos, Universidad de Extremadura, Spain

D.^a Maria Raquel Freire, Universidad de Coimbra, Portugal

D. Ricardo del Barco, Universidad Nacional de Córdoba, Argentina

D. Shirin Akiner, University of Cambridge, United Kingdom

D. Najam Abbas, The Ismaili Center, London/ The Institute of Ismaili Studies, United Kingdom

D. Javier Jordán, Universidad de Granada, Spain

D. Adam Kolker, Columbia University, United States

D. Michael Rubin, American Enterprise Institute, United States

D. Stephen J. Blank, American Foreign Policy Council, United States

D. Robert Lieber, Georgetown University, United States

D.^a Anna Ayuso, Fundación CIDOB, Spain

D. Joan María Thomas, Universidad Rovira i Virgili, Spain

D. Alberto R. Coll, De Paul University College of Law, United States

D. Florentino Portero, UNED, Spain

D. Lawrence Sáez, SOAS, United Kingdom

D. José Antonio Sanahuja Sanahuja, Universidad Complutense de Madrid, Spain

D. Giovanni Ercolani, Nottingham Trent University, United Kingdom

D. Charles Powell, Real Instituto Elcano, Spain

D. Eusebio Mujal-León, Georgetown University, United States

D. Fernando Reinares, Universidad Rey Juan Carlos, Spain

D.^a Paloma García Picazo, UNED, Spain

D. Marcelo Nazareno, Universidad Católica de Córdoba, Argentina

D. Manuel Alcántara, Universidad de Salamanca, Spain

D. Claudio Bolzman, University of Applied Science and Arts Western Switzerland, Switzerland

D. Rafael Rubio, Universidad Complutense de Madrid, Spain

D. Manuel Lucena Giraldo, CSIC, Spain

D. Carlos Echeverría, UNED, Spain

D.^a María García Feijoo, Universidad de Deusto, Spain

D. Bradley Hart, California State University, United States

D. Markel Lezana, alumno colaborador

Secretaría Académica / Academic Secretary

D. Javier Gil Pérez, Universidad Pontificia Comillas, Spain

Comillas Journal of International Relations

Universidad Pontificia Comillas

Departamento de Relaciones Internacionales | Facultad de Ciencias Humanas y Sociales

Universidad de Comillas, 3-5 - 28049 Madrid

Tel. +34 91 734 39 50 | E-mail: comillas_jir@upcomillas.es | www.upcomillas.es | www.comillasirblog.es

Director de la Revista | Journal Editor

D. Emilio Sáenz-Francés San Baldomero, Universidad Pontificia Comillas, Spain

Consejo de Redacción | Editorial Board

D. Alberto Priego Moreno, Universidad Pontificia Comillas, Spain

D. Gracia Abad, Universidad Nebrija, Spain

D. Maxine David, University of Surrey, United Kingdom

D. Javier Ignacio García González, IE University, Spain

D. Jeremy Crang, University of Edinburgh, United Kingdom

D.^a Licínia Simão, Universidad de Coimbra, Portugal

D. Luciano Zaccara, Georgetown University, United States

D. David García Cantalapiedra, Universidad Complutense de Madrid, Spain

DIRECTRICES PARA AUTORES

Envío y presentación de originales

1. La remisión de los trabajos deberá realizarse siempre a través de la plataforma OJS de *Comillas Journal of International Relations*, mediante la que se vehiculará –de manera estricta– toda la comunicación entre la Revista y los autores.
2. Los **artículos** remitidos serán siempre investigaciones originales, nunca publicados previamente o en proceso de publicación o revisión en otra revista o cualquier tipo de publicación.
3. Se deberá incorporar una primera página independiente en la que se incluirá: a) Título del artículo; b) Datos personales del autor (nombre, apellidos, afiliación, dirección personal y de trabajo, teléfono, NIF/Pasaporte, correo electrónico).
4. Los **artículos** irán precedidos de un breve resumen o abstract del trabajo, que no exceda las 150 palabras, y una serie de palabras clave (no más de cinco). **El título del artículo, el resumen y las palabras clave deberán aparecer escritos en castellano y en inglés.**
5. El aparato crítico, estilo y diseño general de los textos remitidos a la Revista responderá al formato APA (APA Style). Los autores pueden encontrar una guía

AUTHOR GUIDELINES

Submission and presentation of originals

1. *Texts must always be submitted via the OJS platform of Comillas Journal of International Relations, through which, and without exception, all communication between the Journal and authors will take place.*
2. *All submitted texts will always be original work that has neither been previously published nor is in the process of publication or review in another journal or any other type of publication.*
3. *Contributions will include a separate cover page with the following information: Title of the article in both Spanish and English; Author details (name, surname, membership of any relevant organizations, personal and work address, telephone number, Tax ID No. / Passport, email).*
4. *All **articles** must be accompanied by a brief summary or abstract of the work (no more than 150 words) and a set of keywords (no more than five). **The title of the article, the summary and the keywords must be in both Spanish and English.***
5. *The critical apparatus, style and general design of the texts sent to the Journal will comply with the APA Style. Authors can find a guide to this style at the following link:*
<http://www.apastyle.org/learn/tutorials/basics-tutorial.aspx>
6. *Authors must be able to prove they have been granted the necessary authorizations to use any photographs and graphics taken from other sources, and must provide all information required for them to be properly referenced.*
7. *If an article is accepted for publication, the proofs will be sent to the author and must be returned to the Journal within a maximum of 15 days.*

Review and acceptance

1. *In order to guarantee impartiality in the selection of articles, all contributions will be sent in anonymous form to two external reviewers, **following the double-blind system.** In the*

de este formato en el siguiente enlace: <http://www.apastyle.org/learn/tutorials/basics-tutorial.aspx>

6. Los autores deberán poder acreditar disponer de los permisos necesarios para el uso de fotografías y gráficos tomados de otras fuentes, y proporcionar toda la información precisa para su correcta cita.
7. En el supuesto de que se acepte un artículo para su publicación, las pruebas de imprenta serán remitidas al autor, estas deberán ser devueltas a la Revista en el plazo máximo de 15 días.

Evaluación y aceptación

1. Con la finalidad de garantizar la imparcialidad en la selección de los artículos, todas las contribuciones serán enviadas de forma anónima a los evaluadores externos, **empleándose siempre el sistema de doble ciego**. En el supuesto de que uno de los dictámenes resultara desfavorable se pedirá una tercera opinión.
2. La decisión final se le comunicará al autor, **de manera razonada**, en un plazo máximo de seis meses. En caso de ser aceptado, el tiempo máximo transcurrido entre la remisión del artículo y su publicación será de un año, aunque éste plazo puede dilatarse en función de la programación de la Revista.
3. El dictamen de los evaluadores será **motivado**, indicándose si se recomienda la aceptación del original en sus términos, su revisión con arreglo a las correcciones o sugerencias que se formulen o bien, por último, el rechazo del trabajo evaluado.
4. El Consejo Editorial de *Comillas Journal of International Relations* será quien, en última instancia, y atendido el sentido del dictamen de los evaluadores externos, decida la publicación de los artículos y lo notifique a los autores.
5. Los autores, mediante la entrega de sus trabajos, aceptan la sujeción de los mismos al dictamen de los evaluadores.
6. Los autores deberán ajustar la redacción final de sus trabajos a las indicaciones que formulen los evaluadores. A este efecto, deberán incorporar *event that one of the reviews is unfavorable, a third opinion will be sought.*
2. *The author will be sent a reasoned answer of the final decision within a maximum of six months. In the event of being accepted, the article will be published within one year of being submitted, although this period may vary depending on the Journal's schedule.*
3. *The reviewers will always provide **reasons** for their opinion, indicating whether the original should be accepted as is, should be revised in line with the reviewers' corrections and suggestions or if the reviewed work should be rejected.*
4. *The Journal's Board of Editors will always have the final say on which articles are published, bearing in mind the opinions voiced by the external reviewers, and is responsible for informing authors of its decision.*
5. *By sending in their work, authors willing submit this work for review and assessment by the reviewers.*
6. *Authors are required to amend the final draft of their work according to the indications given by the reviewers. They must include all corrections and modifications classified as essential by said reviewers and, as far as possible, accommodate their suggestions as well. Where corrections of the original work are required, **the contributor** will have a maximum of 2 months in which to make the corrections, and resubmit the article.*
7. *Any originals that do not comply with Comillas Journal of International Relations guidelines for presentation and publication will be returned to their respective authors before being sent for external review. If this occurs, the author will have one week to add the missing information and/or make the required changes to their work. If the appropriate changes are not made, these articles will be rejected.*
8. *Before publication, the authors of all accepted work will grant Comillas Journal of International Relations all exploitation rights relating to said work.*
9. *Once accepted, the texts will become the intellectual property of Comillas Journal of International Relations and may only be reproduced, partially or totally, in accordance with the Creative Commons licence hold by the Journal.*

las correcciones o modificaciones consideradas imprescindibles por dichos evaluadores y, en la medida de lo posible, deberán atender también sus sugerencias. En caso de solicitarse correcciones, **el plazo máximo para remitir una nueva versión del artículo será de dos meses.**

7. Los originales recibidos que no se ajusten a las normas de edición y publicación de *Comillas Journal of International Relations* serán devueltos a sus autores antes de proceder a su envío a los evaluadores. En tal caso, sus autores deberán completarlos con la información omitida y/o efectuar los ajustes formales pertinentes en el plazo de una semana. En caso contrario, dichos trabajos serán rechazados.
8. Los autores de originales aceptados ceden a *Comillas Journal of International Relations*, antes de su publicación, todos los derechos de explotación de sus trabajos.
9. Una vez aceptados, los trabajos quedan como propiedad intelectual de *Comillas Journal of International Relations* y sólo podrán ser reproducidos, parcial o totalmente, siguiendo lo establecido por la licencia Creative Commons de la Revista.

Proceso de revisión por pares

Los originales recibidos se remitirán, de manera anónima, a dos evaluadores externos de reconocida competencia en el campo de las relaciones internacionales, y de manera específica, en la temática particular del trabajo. **Se empleará siempre el sistema de doble ciego.**

En el supuesto de que uno de los dictámenes resultara desfavorable se pedirá una tercera opinión. El Consejo de redacción de *Comillas Journal of International Relations* será quien, en última instancia, decida la publicación de los artículos y lo notifique a los autores. Todo ello siempre a través de la plataforma OJS de la Revista.

Peer Review Process

All originals received by the Journal will be sent, anonymously, to two external reviewers of recognized expertise in the field of international relations and, more specifically, in the particular topic of the work. Peer reviewing will follow the double-blind system. In the event of receiving an unfavorable review from either reviewer, a third opinion will be sought. However, the Journal's Board of Editors will always have the final say on which articles are published and is responsible for informing authors of its decision. The entire process will always take place via the Journal's OJS platform.