

**COLECCIÓN ÁGORA LATINOAMERICANA**  
***Logros, Obstáculos y Retos de la Integración Regional***  
**Tomo I**

V y VI Cátedra de Integración Latinoamericana y Caribeña  
Asociación de Universidades de América Latina y el Caribe para la Integración

-AUALCPI-

Por: Manuel Camilo González Vides (Colombia); Gerardo Cardona (Colombia); Andrés Santander Churrurrín (Bolivia); Jackeline Valencia (Colombia); Raúl Anthony Olmedo (México); Isaac Morales Pérez (Colombia); Maria Lúcia Segabinazi Dumas (Argentina/Brasil); Bernardo Hernández (Colombia); Ricardo Carvalho de Almeida (Brasil); Remí Jean Emile Stellian (Francia); Jenny Paola Danna Buitrago (Colombia); Luís Nelson Beltrán (Colombia); Claudia Rodríguez (Colombia); Carlos Alberto Cháves (Colombia); Luís Eduardo Maldonado (Colombia); Juan Eduardo Fürche (Chile); Andrés Osorio (Chile); Cristian Salinas (Chile); Irma Liliana Vásquez (Colombia); Leonardo Ballesteros (Colombia)

Prólogo de Francisco Rojas Aravena

Universidad de Ciencias Aplicadas y Ambientales U.D.C.A  
Asociación de Universidades de América Latina y el Caribe para la Integración AUALCPI  
COLECCIÓN ÁGORA LATINOAMERICANA  
Logros, Obstáculos y Retos de la Integración Regional  
Tomo I - 2015  
280 p. 17 x 24 cm  
ISBN:978-958-58675-2-9

Primera edición: Bogotá, D.C., octubre de 2015  
ISBN:

© Universidad de Ciencias Aplicadas y Ambientales U.D.C.A  
[www.udca.edu.co](http://www.udca.edu.co)  
© Asociación de Universidades de América Latina y el Caribe para la Integración AUALCPI  
[www.aualcpi.net](http://www.aualcpi.net)

Coordinación Oficina de Publicaciones y Patrimonio Intelectual U.D.C.A:  
Norella Castro Rojas

Compilador primera edición: Laura Phillips Sánchez  
Diseño de cubierta: Luís Fernando Rodríguez - Universidad de Ciencias Aplicadas y Ambientales U.D.C.A  
Diagramación: Magda Rocío Barrero - Universidad de Ciencias Aplicadas y Ambientales U.D.C.A

Impresión:  
Dirección:  
Teléfono:

Las ideas expresadas por los autores son de su exclusiva responsabilidad y en ningún caso corresponden o comprometen a las entidades mencionadas en el texto.

Queda prohibida la reproducción total o parcial de este libro por cualquier medio y procedimiento, conforme a lo dispuesto por ley.

Impreso y hecho en Colombia  
*Printed and made in Colombia*

# ASOCIACIÓN DE UNIVERSIDADES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE PARA LA INTEGRACIÓN AUALCPI

GERMÁN ANZOLA MONTERO (Colombia)

**Presidente**

DANIEL VAZ (Brasil)

**Vicepresidente**

HERNÁN MAURICIO CHÁVES (Colombia)

**Director Ejecutivo**

LAURA PHILLIPS SÁNCHEZ (Colombia)

**Asistente Ejecutiva**





## CONTENIDO

### **Presentación**

**Germán Anzola Montero**

### **Prólogo**

**Francisco Rojas Aravena**

*Visiones sobre Integración Latinoamericana: logros, obstáculos y retos*

## **Parte I**

### **VI PREMIO GABRIEL BETANCOURT MEJÍA**

#### **Primer Lugar**

MANUEL CAMILO GONZÁLEZ VIDES (Universidad Sergio Arboleda, Colombia)

*Integración con distintos acentos: historia y futuro de la integración en América Latina*

#### **Segundo Lugar**

ANDRÉS SANTANDER CHURRUARRÍN (Universidad Mayor de San Andrés, Bolivia)

GERARDO CARDONA CÁRDENAS (Instituto Tecnológico Metropolitano, Colombia)

JACKELINE VALENCIA ARIAS (Instituto Tecnológico Metropolitano, Colombia)

*Retos de las Instituciones de Educación Superior en la consolidación de un Sistema Regional de Innovación para América Latina y el Caribe*

#### **Tercer Lugar**

RAÚL ANTHONY OLMEDO (Universidad Autónoma de Chapingo, México)

*El Desarrollo Regional Endógeno*

### **Mención de Honor**

ISAAC MORALES PÉREZ (Universidad Nacional de Colombia, Colombia)

*La alternativa de Brasil para América Latina: Cooperación sur-sur en la lucha contra la pobreza y crisis del sistema - mundo*

## **Parte II**

### **V Y VI ENCUENTRO DE INVESTIGADORES**

#### **Capítulo 1. EDUCACIÓN, CULTURA Y COMUNICACIÓN**

MARIA LÚCIA SEGABINAZI DUMAS (Argentina/ Brasil)

*La integración regional desde la óptica de la educación y la cultura*

BERNARDO HERNÁNDEZ UMAÑA (Colombia)

*Una alternativa de integración de cara al desarrollo de América Latina y el Caribe*

RICARDO CARVALHO DE ALMEIDA (Brasil)

*A comunicação no Terceiro Setor e o papel integracionista das ONGs*

#### **Capítulo 2. ECONOMÍA**

JENNY PAOLA DANNA - BUITRAGO (Colombia)

REMÍ JEAN EMILE STELLIAN (Francia)

*Los retos de la integración económica latinoamericana: ¿existencia o inexistencia de ventajas comparativas para la agricultura colombiana dentro de la zona ALADI?*

LUÍS NELSON BELTRÁN (Colombia)

*Diálogo político y social para la lucha contra el nuevo regionalismo abierto económico en Suramérica*

CLAUDIA ALICIA RODRÍGUEZ TINJACÁ (Colombia)

*Alternativas a la salida de la crisis capitalista mundial en curso desde América Latina: ¿Oportunidad de emancipación del sujeto político? El caso de Bolivia*

CARLOS ALBERTO CHÁVES (Colombia)

*Agenda Ambiental como nuevo escenario de la integración suramericana*

### **Capítulo 3. CONFLICTO, SEGURIDAD Y DEFENSA**

LUÍS EDUARDO MALDONADO (Colombia)

*De la integración "intergubernamental" a la integración "supranacional" en el horizonte de un nuevo orden mundial cosmopolita: Contribución a la Colombia del pos-conflicto*

JUAN EDUARDO FÜRCHÉ (Chile)

ANDRÉS ENRIQUE OSORIO GRANIFO (Chile)

CRISTIAN ANDRÉS SALINAS (Chile)

*La cooperación en seguridad como una oportunidad para fortalecer la integración latinoamericana.*

IRMA LILIANA VÁSQUEZ (Colombia)

*UNASUR: Un análisis teórico de los mecanismos de defensa y la construcción de un complejo de seguridad regional.*

LEONARDO ANDRÉS BALLESTEROS

*Modelos de integración en disputa y reinterpretación del conflicto colombiano.*

### **Parte III**

## **CONCLUSIONES Y AGRADECIMIENTOS DE LA V Y VI CÁTEDRA DE INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA Y CARIBEÑA**

### **Conclusiones y Agradecimientos**

# Presentación

*“Volver realidad la Comunidad Latinoamericana de Naciones no es fácil pero sí es posible, y para su éxito el esfuerzo sostenido de dirigentes y pueblos que tendrán que aportar sacrificios, disciplina, perseverancia y solidaridad. La universidad latinoamericana reafirmará, a través de AUAL-CPI su voluntad de ser conciencia y cerebro de la Comunidad, para ser dueños de nuestro destino y actores en el nuevo orden internacional”.*

*Gabriel Betancourt Mejía*

**H**ace veintidós años, un grupo de idealistas y de pensadores tuvieron el sueño de ver UNA sola América Latina constituida desde principios comunitarios e ideales de cooperación.

Con esta idea en mente, pensaron en hacer realidad su sueño -con la academia como actor- y la Educación Superior, materializada en la Universidad, como protagonista. De esta forma, el 15 de abril de 1993, en Mendoza, República de Argentina, nació la Asociación de Universidades de América Latina y el Caribe para la Integración -AUALCPI-, una entidad jurídica no gubernamental de derecho privado y competencia internacional, cuya duración es indeterminada y no tiene fines lucrativos.

Emerge, como un esfuerzo dirigido a la creación de los cimientos de la Comunidad Latinoamericana y del Caribe como Cuarto Bloque Regional. Para ello, em-

plea la presencia de Instituciones de Educación Superior, que ayudan, desde su ejercicio, al proceso de construcción de una identidad latinoamericana y caribeña, orientada hacia la integración de Naciones, en el marco de un contexto globalizado que, actualmente, se encuentra permeado por la tendencia hacia las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones TIC.

Durante estos veintidós años, AUALCPI ha estado integrada por cerca de 77 universidades, tanto públicas como privadas, de América Latina y del Caribe, sin distinción de credos o políticas, teniendo por objetivo su agrupación en torno al propósito de integración. A su vez, la Red ha contado con el apoyo de importantes Instituciones de Cooperación Internacional que, a través de su trabajo, contribuyen a afianzar el camino de la Asociación hacia una meta común, por lograr el desarrollo y la equidad, tan necesarios para la región.

Bajo estos ideales, AUALCPI tiene como fin primordial el promover la cooperación entre las Instituciones de Educación Superior (IES) de la región, con el ánimo de propiciar la integración de las comunidades latinoamericanas y caribeñas, por medio de actividades colaborativas y de espacios permanentes de discusión, sobre la integración y su papel con la educación.

Para lograr lo anterior, AUALCPI, en su continua búsqueda por la excelencia de lo académico, desde la formación de ciudadanos globales y profesionales integrales en diversas áreas del conocimiento, capaces de adquirir un compromiso responsable socialmente, en pro del desarrollo humano inclusivo y sostenible, ha establecido diferentes iniciativas de internacionalización dirigidas a la comunidad universitaria en general.

Una de ellas y la que compete a la publicación de este Primer Tomo de la Colección Ágora Latinoamericana es la **Cátedra de Integración Latinoamericana y Caribeña**, evento que se realiza de forma anual, hace ya siete versiones (contando la de 2015) y que desde iniciativas y actividades culturales, docentes, de investigación y de divulgación sobre el “sentir integracionista”, permite la retroalimentación, el intercambio y la construcción del conocimiento, desde la interacción de diversos actores de la comunidad universitaria para, de esta forma, unir esfuerzos, internacionalizarlos y orientarlos hacia un objetivo común: La integración.

Esta Cátedra, con tres espacios académicos clave: Foro de Estudiantes (Premio Gabriel Betancourt Mejía), Encuentro de Investigadores y Foro Universidad

e Integración, le hace frente a la evidente crisis de los actuales esquemas de integración, que muestran la necesidad que en América Latina se comience a pensar en la inclusión de nuevos actores y ejes de unificación, realineando y motivando procesos eficientes en la estrategia de alianza regional, que no sólo hagan frente a los temas económicos de la región, sino que estén encaminados hacia la reducción de las asimetrías de desarrollo y las desigualdades sociales, entre los actores involucrados.

Así, y como un nuevo aliciente para los procesos de integración, AUALCPI, consciente de la necesidad de involucrar nuevas visiones y confluir diversas perspectivas en un sólo espacio, lanza el Primer Tomo de su Colección Ágora Latinoamericana, como un reconocimiento a los estudiantes e investigadores seleccionados, en el marco de las convocatorias para las V y VI Cátedra de Integración Latinoamericana y Caribeña.

Esperamos que esta ágora, se convierta en un espacio de intercambio y de reunión de enfoques, que permitan pensar los procesos de integración más allá de la teoría y la práctica, tal y como han sido concebidos hasta hoy, lanzándonos a un mundo de ideas frescas, actuales e interesantes, que se gestan desde el interior de los sujetos y actores de la Academia.

**Germán Anzola Montero**

Presidente - Asociación de Universidades de América Latina y el Caribe para la Integración AUALCPI

Rector - Universidad de Ciencias Aplicadas y Ambientales U.D.C.A  
Bogotá, abril de 2015

# Prólogo

Visiones sobre Integración Latinoamericana:  
logros, obstáculos y retos  
Francisco Rojas Aravena  
Rector, Universidad para la Paz

Ágora Latinoamericana es un espacio para la reflexión sobre los procesos de integración, creado por la Asociación de Universidades de América Latina y el Caribe para la Integración -AUAL-CPI-. Es, a la vez, un lugar que reúne, es un foro de encuentro, es un espacio de debate, en el que se expresa la Cátedra sobre Integración Latinoamericana y Caribeña, que congrega investigadores y estudiantes, interesados en la materia; es un espacio efectivamente multilateral y pluricultural. En el último foro, se presentaron ponencias de siete países distintos y, del conjunto, fueron galardonadas tres con el premio Gabriel Betancourt Mejía: Integración con distintos acentos: historia y futuro de la integración en América Latina, obtuvo el primer puesto; junto a éste, Reto de las instituciones de Educación Superior en la consolidación de un sistema regional de innovación para América Latina y el Caribe y El Desarrollo regional endógeno, lograron el segundo y tercer puesto, respectivamente.

En este volumen, se incluyen, además, doce trabajos de investigadores, de casi un centenar de los recibidos, en los últimos dos años. Esta Ágora Latinoamericana es muy oportuna, ya que permite estudiar visiones, análisis y reflexiones sobre los procesos de integración regional en América Latina y el Caribe. Además, Ágora Latinoamericana, se desarrolla en forma paralela al cambio estructural que se está produciendo en Colombia, a partir de los avances en el diálogo en pro del fin del conflicto armado y el establecimiento de una paz duradera en esa Nación, la cual, se adelanta en forma concomitante con el inicio del diálogo entre Estados Unidos y Cuba; dos hechos sustanciales, que posibilitan salir de situaciones de tensión para abrir oportunidades y espacios de cooperación en la región. La III Cumbre de la CELAC mostró los avances, los obstáculos y los retos de la integración latinoamericana, objeto de análisis imprescindible en y sobre la integración regional.

La integración es un tema central en los países latinoamericanos. La integración está en el ADN de América Latina, está en el ADN de cada uno de sus países, en el ADN de la mayoría de su población. En su perspectiva histórica es recoger lo que dejaron los padres fundadores en el norte, en el centro y en el sur, como una perspectiva de la unidad del conjunto de América Latina. La región podrá tener relevancia en el sistema internacional, a partir de hacer converger, en distintas iniciativas, en distintos cursos de acción, la unidad de la región, pero a partir de su propia diversidad; es lo que caracteriza hoy día el proyecto de la CELAC, uni-

dad en la diversidad. En enero de 2015, se adelantó la III Cumbre de Presidentes de la CELAC, en San José de Costa Rica; las dos anteriores fueron en La Habana, el año pasado y, en el 2012, en Chile. El punto de partida de la CELAC fue Caracas, donde se realizó la cumbre original, pero esto ya es entrar en un tema específico de un proceso de convergencia de concertación para la integración política. Antes de esto, lo que quisiera destacar, es lo que señala y estudió Arthur Stein en su libro, *Por qué las Naciones Cooperan*, en el cual, destaca que los Estados cooperan por intereses y circunstancias, es decir, se presentan dos elementos fundamentales, que llevan a la asociación: la convergencia y la cooperación entre los Estados y estos son los intereses y las circunstancias; de alguna manera, estos dos elementos son los que establecen espacios para desarrollar acuerdos y para instaurar convergencias, en lo político, en lo económico, en lo social y en lo cultural; son, por lo tanto, las circunstancias de un determinado momento histórico, con los intereses de los actores, en estos procesos. Vale la pena destacar y reafirmar, que la integración en la perspectiva Latinoamericana tiene un actor central principal: el Estado, expresado a través de sus gobiernos, quienes dirigen, orientan los procesos de integración y que, en la actualidad, se expresa en lo que llamamos la Diplomacia de Cumbres, la diplomacia presidencial.

Otros actores, los económicos, señalan –algunos–, que la integración real la producen los actores económicos, empresariales, las translatinas. Estos son importantes y significativos respecto a los avances en distintos campos, pero en definitiva quien establece

las reglas del juego, es decir, define los intereses y quienes analizan y concuerdan en las circunstancias, son las y los Presidentes, los gobiernos, es el Estado.

A partir de allí, podemos decir que, tanto circunstancias como intereses, son los elementos centrales que van a definir las oportunidades para un aspecto fundamental: definir los bienes públicos internacionales que se quieran alcanzar, es decir, los intereses expresados por los distintos gobiernos, los intereses que expresa cada una de las subregiones, los intereses de los principales actores –en especial los gobiernos– y el contexto y las circunstancias específicas en las cuales se encuentran, son los que definen los bienes públicos internacionales, que se quieren alcanzar. ¿Cuáles son estos bienes públicos a los que aspira la región Latinoamericana? La gobernabilidad democrática y la seguridad y cómo contribuir a mitigar el cambio climático. La Asamblea General de las Naciones Unidas dedica un espacio particular al cambio climático. Se trata, de evitar una catástrofe humanitaria, de mirar los temas de energía –cómo se puede usar de manera más eficiente o generar espacios para energías renovables o el desarrollo de tecnologías, a partir de la cooperación y la asociación, para ser usadas en la agricultura, tener una mayor capacidad de soberanía alimentaria, reducir el hambre en nuestra región, así como el uso en la minería, para evitar desastres en ese ámbito por contaminación–. De igual manera, la cooperación entre los países, como bien público regional, está la cooperación en desastres naturales, algo que nos afecta por el carácter telúrico de nuestros países, los terremotos o por la emergencia que

emana de los volcanes o bien, el cambio climático que está produciendo o bien, la desertificación o bien, grandes lluvias con inundaciones.

A nivel regional, los bienes públicos son bastante más específicos y permiten acciones y cursos de acción concretos, entre subregiones o macro regiones. El tema de la infraestructura es un tema central; de allí, que el proyecto IRSA en América del Sur, es muy importante en este campo, de igual forma como el proyecto mesoamericano, en el ámbito centroamericano y México. Los temas de logística y los temas de trabajo conjunto en aduanas integradas permiten resolver y alcanzar bienes públicos, que faciliten los distintos intercambios entre los particulares y que los gobiernos impulsen a la región en su conjunto. Un aspecto esencial en este campo corresponde a los esfuerzos de interconexión eléctrica, como esfuerzos específicos de un bien público, que afecta al conjunto de la región y que puede permitir avances importantes en este marco.

Un bien público esencial es la paz. Desde esta mirada, creo que es importante preguntarnos cómo ha evolucionado y cómo se mira la perspectiva de la integración y, quizás, para entrar en un aspecto específico, antes de volver a tomar temas más globales, podemos señalar que la integración en América Latina, en el último medio siglo o poco más o menos, ha tenido diferentes etapas, ha tenido distintos períodos, en los cuales, se notan marchas y contramarchas en los procesos de asociación, de cooperación, de integración, de apertura del comercio, de acuerdos de libre

comercio y de perspectivas más autárquicas, en cada uno de los períodos. El primer período podemos denominarlo un período de evolución en las perspectivas de integración, que estuvo marcado entre los años 60 y los 80, buscando cómo acomodarse a los resultados que se generaron en el período posterior a la Segunda Guerra Mundial, explorando oportunidades en este campo.

Un segundo período, ya tiene que ver con políticas más específicas, que es lo que se ha denominado el viejo regionalismo, que apuntaba al regionalismo abierto, es decir, de qué manera la apertura comercial de los distintos países -con énfasis en el comercio entre los países latinoamericanos- favorecía las perspectivas de desarrollo, de integración, de asociación y de convergencia, entre los distintos países. Entre los años 80 y los 90, es lo que, desde el punto de vista económico en América Latina, se denominó como la década perdida; sin embargo, esta década perdida no lo fue en el ámbito político, porque fue el período de recuperación democrática en toda América Latina y fue el período donde avanzó, de manera más significativa, la concertación política.

Un tercer gran período es lo que denominamos el nuevo regionalismo y este período va desde el fin de la Guerra Fría hasta el 2005. Luego, pudiéramos hablar de una nueva etapa -que es la que estamos viviendo actualmente-, que es el regionalismo posliberal o el regionalismo pos-hegemónico, desde el 2005 hasta la fecha. En cada una de estas etapas, en cada uno de estos momentos, en las circunstancias que

definía a cada una de estas décadas, de las cuales, hacemos esta periodización, lo que las marcan son intereses y la forma en que se manifiestan. Ello, se expresa en el tipo de modelo de desarrollo que se busca alcanzar y estos modelos de desarrollo tienen que ver, esencialmente, con geometrías variables, en las cuales, los países miran las circunstancias, entienden el contexto y definen los intereses. Eso significa que se establecen grupos subregionales, con distintos miembros, que avanzan a velocidades distintas, que definen áreas prioritarias, agendas diferentes y que tienen mecanismos institucionales muy diversos. Esto hace que exista una pluralidad de instituciones que persiguen y se acercan a esta perspectiva; tenemos instituciones en el sur y en el norte de América Latina, que buscan y ponen el énfasis o en aspectos económicos o en aspectos políticos; esa puede ser la gran diferencia entre MERCOSUR y UNASUR o la diferencia que tiene UNASUR con la CELAC o las diferencias que pueden tener el SICA, como expresión de los países centroamericanos, con respecto a otras instancias mayores en esta región, como puede ser donde se une también el Caribe, en la Asociación de Estados del Caribe.

Si nos preguntamos, mirando estas distintas etapas, cuál es el hilo conductor, el hilo conductor volvemos a reafirmar lo que se señalaba al inicio: el ADN de América Latina es la integración regional, integración que busca avanzar y generar espacios de cooperación, espacios de convergencia; sin embargo, en estos espacios de convergencia, expresados en esta arquitectura de carácter flexible, en esta arquitectu-

ra múltiple, se expresa de distintas maneras y lo que vamos a ver es que existen superposiciones en esquemas múltiples. Tenemos pertenencias múltiples a distintos esquemas; por ejemplo, en el caso de la comunidad Andina, hay países que pertenecen a la Alianza del Pacífico y otros, al ALBA; existen países que pertenecen al MERCOSUR y otros, que no forman parte de MERCOSUR, pero todos los países forman parte de UNASUR, todos forman parte también de la CELAC. Los gobiernos, los Estados como actores principales de la integración, en estos múltiples esquemas, tienen distintas pertenencias, tienen pertenencias múltiples y estas pertenencias múltiples se pueden explicar por divergencias en la forma de mirar las circunstancias, es decir, en la forma de mirar la asociación internacional, ya sea por defensa de la autonomía, como un aspecto principal, ya sea por diferencias comerciales en distintos aspectos o sea por tasas arancelarias distintas; no obstante, es importante ver que esta pertenencia múltiple hace que se dificulte tener un solo camino, una sola institucionalidad o un marco único, que exprese una sola voz latinoamericana. Sin una voz común latinoamericana será muy difícil que nuestra región pueda incidir, de manera fundamental, en el sistema internacional. Se requiere que el conjunto de la región pueda incidir en las decisiones fundamentales que se toman en el sistema internacional y limitar el unilateralismo expresado por las súper potencias, en particular, la potencia hegemónica en la región.

Si miramos la situación actual y queremos volver a tener una mirada hacia el sistema internacional y

desde el sistema internacional podemos señalar que existen dos miradas distintas en nuestra región. Estas dos miradas, se expresan en las visiones que tienen los dos grandes líderes, los mayores países de la región: México y Brasil. México está inserto en una perspectiva, en una asociación de carácter global, que se llama MIKTA, conformada por México, Indonesia, Corea del Sur, Turquía y Australia. Brasil, por su parte, está involucrado en una asociación global más conocida -los BRICS-, compuesta por Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica. Las visiones que tienen de su responsabilidad, del espacio y de la expresión de sus intereses, en las circunstancias de este momento del sistema internacional, son distintas en MIKTA y en los BRICS.

En el caso de MIKTA, no se percibe esta asociación como un paso para transformarse en un nuevo súper poder, sino que buscan reformas, una perspectiva reformista del cambio del sistema internacional. En esta asociación, en la MIKTA, todos los países son parte del G20 y todos, a su vez, son parte de la Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico, la OCDE. Son poderes medios significativos en cada una de sus regiones: México, en nuestra región y Australia, Turquía, Corea del Sur e Indonesia, en las respectivas. En cambio, los BRICS tienen una perspectiva de cambio estructural del sistema internacional, buscan un cambio significativo en las relaciones de poder y son reconocidos como nuevos actores con poder en el sistema internacional; todos son miembros del G20. En el ámbito de la seguridad, hoy día Rusia está en una situación de conflicto regional importante; el conflic-

to en Ucrania genera una tensión trascendente en el contexto europeo, en su conjunto. Vale la pena destacar que, en el 2014, recordamos los cien años de la Primera Guerra Mundial. La Segunda Guerra Mundial y la guerra de los Balcanes pueden ser vistas como un hilo conductor de un conjunto de guerras que no se detuvieron en Europa, donde algunos autores señalan que el problema de Ucrania podría retomar esa tendencia a la conflictividad. Las preguntas esenciales para quienes estudiamos relaciones internacionales y ciencias políticas y buscamos la estabilidad en el sistema internacional y particularmente la paz, es ¿Qué hemos aprendido respecto al multilateralismo?, ¿Qué hemos aprendido sobre la resolución de los conflictos?, ¿Qué hemos aprendido del combate al terrorismo? Y en este ámbito nuestra región tiene mucho que aportar y es importante reflexionar sobre ello.

Ahora bien, para retomar el tema de la integración y mirar cuáles son las circunstancias latinoamericanas en una perspectiva asociada, que converjan los intereses de los distintos países, lo principal es mirar al conjunto de nuestra región y señalar que somos 600 millones de personas que vivimos en esta región, que tenemos un lenguaje común en el español y en el portugués y que nos definimos como países de renta media, con la emergencia de nuevas capas medias. Esta macro región, llamada América Latina, Latinoamérica, tiene características muy positivas en el conjunto del sistema internacional y la principal de ellas y que destacó la CELAC -particularmente, en la Declaración de La Habana- es que América Latina es una zona de paz, es una zona libre de armas nu-

cleares, libre de armas químicas, libre del conjunto de armas de destrucción masiva. El conjunto de Centroamérica fue declarado una zona libre de bombas de racimo, al igual que lo era, en forma previa, de minas antipersonales.

Una segunda característica positiva para toda América Latina, con las diferencias del caso, es que somos una región democrática; lo que predomina en nuestra región es la democracia. Esta es esencialmente electoral y está consolidada, pero tenemos déficit en otros aspectos; no obstante, ha habido importantes avances en la institucionalización y la gobernabilidad democrática.

El tercer aspecto es que América Latina ha logrado, al menos en la última década, tener un crecimiento sostenido; en la primera parte, muy importante, alrededor de un 6%, cada año; sin embargo, cuando surgió la crisis financiera internacional tuvo una reducción significativa, pero que hoy día se está recuperando, de forma lenta, con un nuevo crecimiento del conjunto de la región.

América Latina, se caracteriza por tener clases medias emergentes; más de 54 millones de personas han salido de la pobreza en los últimos años, particularmente, por el impacto en Brasil, en Argentina, en Chile, en Colombia y en Perú. En general, en todos los países, se produce una creciente inserción internacional, en especial, por los países que han establecido acuerdos de libre comercio en distintas zonas del mundo: una inserción múltiple; sin embargo, también

tenemos aspectos negativos muy significativos. El primero de ellos es la inequidad, la desigualdad que afecta a las sociedades latinoamericanas; en segundo término, el mantenimiento de altos niveles de pobreza e indigencia en todos nuestros países; en tercer lugar, la falta de capacidad de control del Estado sobre el conjunto del territorio y la ausencia de un monopolio de la violencia y, esto lleva, a que haya un impacto de la violencia muy grande, expresado en el número de homicidios. En el mundo, veinte de las ciudades más violentas se encuentran en nuestra región y eso hace que los homicidios, por cada cien mil habitantes, sean muy significativos, particularmente, en el triángulo norte de Centroamérica, en algunas ciudades de Colombia y de Brasil. Este es un aspecto que debe ser enfrentado, buscando construir ese bien público regional e internacional, que es detener la violencia. Y, finalmente, tenemos un bajo comercio intrarregional, la subregión que tiene el mayor intercambio es Centroamérica, región que tiene aspectos muy positivos en este campo, en comparación con las otras subregiones latinoamericanas.

El actual ciclo del nuevo regionalismo pos-liberal o del regionalismo pos-hegemónico plantea, como elemento central, el que se debe de recuperar el espacio de la política. Es la política democrática la que debe marcar los intereses que organicen la asociación y la cooperación entre los distintos Estados y los distintos actores y esto significa recuperar el rol del Estado, en las distintas acciones que se ejecutan. Elementos fundamentales para el desarrollo son, por un lado, el cuidado de los elementos macroeconómicos, la esta-

bilidad macroeconómica y, por otro, con igual o mayor énfasis, las políticas que ponen el acento en la reducción de la pobreza y el desarrollo del bienestar para los menos favorecidos y, por lo tanto, buscan políticas de inclusión en cada uno de los países. La integración, consiguientemente, es un proceso que es visto como un apoyo estructural a este modelo de desarrollo, que impulsan todos los países de la región. Esto, se produce en un contexto internacional de creación de mega bloques, de mega regiones y de allí la importancia de tener un consenso común del conjunto de la región sobre los aspectos principales, para incidir en el sistema internacional y también para buscar formas de asociación, con distintas macro regiones. También se expresa, particularmente, en lo que hemos denominado Diplomacia de Cumbres, en la cual, las y los Presidentes de la República tienen un marco especial para concretar. La Diplomacia de Cumbres tiene aspectos muy positivos, es un diálogo entre Jefes de Estado, es un diálogo del más alto nivel, que tiene un alto impacto mediático, que tiene capacidad de decisión sobre aspectos centrales; sin embargo, también se presentan aspectos negativos: se generan altas expectativas, muchas veces el impacto de los medios de comunicación hace que se hable a la audiencia más local y nacional, que el mirar las circunstancias globales, para construir una sola voz común, para el conjunto de la región.

Al estudiar los procesos de asociación en el conjunto de la región es necesario mirar la concertación política, por un lado, y los acercamientos económicos, por otro. Lo político y lo económico son procesos que

se mueven en forma paralela y que depende de la fuerza de los intereses, de la convergencia de estos intereses, en un contexto internacional, que facilite las circunstancias para que puedan favorecer dicha asociación. La construcción de esta mirada común, se produce en la Diplomacia de Cumbres y ésta ha tenido distintos ciclos de auge y caída, pero sigue siendo la principal expresión, en la cual, se genera el diálogo, para avanzar en cooperación y en asociación. Como marcos institucionales tenemos las cumbres de la CELAC, las cumbres Iberoamericanas y las cumbres de las Américas, para señalar las macro cumbres. En segundo lugar están las cumbres subregionales, tales como UNASUR, las cumbres de MERCOSUR, las cumbres del SICA, las cumbres mesoamericanas, las cumbres de la Asociación de Estados del Caribe (AEC) y también las cumbres de la Organización del Tratado Amazónico. He mencionado, sin nombrarlas todas, alrededor de diez cumbres; esto hace que la agenda presidencial se encuentre muy presionada por la participación en estos encuentros y esto genera tensiones en las formas de convergencia y en producir una mayor vinculación entre las distintas cumbres. La superposición es un problema significativo que encontramos en la actualidad, es una importante superposición entre los distintos procesos. Es lo que he prevenido, que esta superposición lo que hace es inhibir los procesos de integración; retomaré esto. Antes, quiero destacar que en la Diplomacia de Cumbres es el espacio donde se expresa, de mejor manera, el liderazgo personal de los líderes latinoamericanos. Es así, como podemos destacar el rol que en una primera etapa tuvieron el presidente Lula, el presidente Chávez, el presidente

Kirchner, el presidente Correa, el presidente Morales y la presidenta Bachelet, en su primer período; pero, en otro, donde aparecen nuevos liderazgos, como el de Peña Nieto, el del presidente Santos, de Bachelet –en su segundo período–, quienes tienen interpretaciones que pueden ser distintas, dado que de las circunstancias que correspondían al primer período, han cambiado. Son los líderes los que, al final, encarnan las políticas gubernamentales y los que definen, finalmente y de manera clara, cómo convergen los intereses nacionales, en una perspectiva más amplia; es en este marco de superposición, donde el exceso de iniciativa inhibe desarrollar un solo camino compartido y concertado. Lo que encontramos es que tenemos voces disonantes en los procesos de integración. A su vez, constatamos marchas y contramarchas, avances y retrocesos, que generan un déficit de certidumbre, una debilidad en los avances del comercio intrarregional y una falta de voluntad efectiva en concretar las propuestas que se expresan, en lo que denominamos, las paradojas de la integración. Las paradojas de la integración, las entendemos como que hoy día existe más democracia, pero hay un mayor descontento en todos nuestros países; tenemos más crecimiento económico, pero no necesariamente una mayor integración; hay más crecimiento económico, pero también se expresa una mayor desigualdad, se produce una retórica integracionista muy importante; sin embargo, las acciones, muchas veces, tienden a fragmentar o a polarizar las distintas posiciones. En el pasado reciente y aun hoy día, se ha desarrollado una retórica integracionista, un discurso cooperativo, pero a la par, se escalan y polarizan tensiones, se es-

tablecen diseños institucionales muy complejos que no se corresponden a la realidad regional, son copia de estructuras institucionales del modelo de la Unión Europea. Hemos tenido respuestas convencionales a guerras no tradicionales (narcotráfico), que han causado graves problemas a la gobernabilidad democrática y al respeto a los derechos humanos en la región. Y una participación en el contexto internacional, que no recoge una sola voz latinoamericana, de manera significativa.

Es necesario destacar, lo que se llamó la década latinoamericana. Esta, se vio al menos truncada, sino frustrada, por la crisis económica global. Ella, lo que muestra es la emergencia de nuevas formas de buscar asociación, cooperación en la región, para enfrentar el sistema internacional; todas las perspectivas apuntan a que el Estado debe mantener el rol regulador, el rol articulador de los modelos de desarrollo y esto significa cómo avanzamos en esta perspectiva, en un contexto de múltiples instituciones.

\* \* \*

Felicito la iniciativa de la Asociación de Universidades de América Latina para la Integración por construir el Ágora Latinoamericana de la Integración, dado que este es un tema de la mayor importancia para el conjunto de la región; en la medida en que logremos avanzar y tengamos una convergencia, en el ámbito político, en el ámbito económico, comercial, en el ámbito cultural, estaremos preservando esta región, como región de paz; como región de desarrollo, que

busca ser equitativa y sustentable; como región que protege el medio ambiente; como región que respeta los derechos humanos y como una región que es capaz de tener una sola voz para incidir en el sistema internacional y que pueda afianzar la paz, como un bien público, ineludible en el mundo.

---

## Bibliografía consultada

---

Altmann Borbón, Josette (Ed.). (2012). América Latina: Caminos de la integración regional. San José: FLACSO/ CAF. [www.flacso.org](http://www.flacso.org).

Maihold, Günther. (2014). Turquía y Latinoamérica. Nuevas presencias, nuevas contrapartes. En *Foreign Affairs Latinoamérica*, Volumen 14 No 3, ITAM, México, 2014, p.77-81. [www.fal.itam.mx](http://www.fal.itam.mx).

Rojas Aravena, Francisco (Ed.). (2012). América Latina y el Caribe: Vínculos globales en un contexto multilateral complejo. Buenos Aires: Editorial Teseo, CIDOB, AECID, FLACSO. [www.editorialteseo.com](http://www.editorialteseo.com).

Rojas Aravena, Francisco (Ed.). (2012). América Latina y el Caribe: Relaciones internacionales en el siglo XXI. Diplomacia de Cumbres y espacios de concertación regional y global. Buenos Aires: Editorial Teseo, AECID, FLACSO. [www.editorialteseo.com](http://www.editorialteseo.com).

Stein, Arthur. (1990). *Why Nations Cooperate: Circumstances and Choice in International Relations*. New York: Cornell University Press.



# Parte I

## VI Premio Gabriel Betancourt Mejía<sup>1</sup>

- 1 El Premio Gabriel Betancourt Mejía es una iniciativa de la Asociación de Universidades de América Latina y el Caribe para la Integración –AUALCPI–, que tiene como objetivo premiar a los estudiantes universitarios que presenten las mejores ponencias sobre el tema de integración, bajo el marco teórico y los parámetros de concurso estipulados en cada una de las versiones de la Cátedra de Integración Latinoamericana y Caribeña.

Este premio, se hace en honor a uno de los líderes indiscutibles de la región, gran ideólogo de la Educación Superior colombiana, en la segunda mitad del siglo XX; inspirador de iniciativas educativas, culturales y científicas, así como uno de los más dinámicos impulsores de la integración regional, bajo la premisa que “la unión de nuestras naciones, bajo la figura de la Comunidad Latinoamericana y Caribeña de Naciones, se constituye en la solución para resolver los problemas comunes que enfrentan nuestros pueblos”.

A su vez, el premio busca reconocer y estimular a los jóvenes universitarios, de todas las áreas del conocimiento, a difundir propuestas, visiones, experiencias o iniciativas, en torno a la integración regional, como factor para el desarrollo humano sostenible, desde la promoción del conocimiento en un espacio de encuentro, de diálogo y de intercambio entre los actores de América Latina y el Caribe.

El VI Premio tuvo en cuenta el análisis, la creatividad, la crítica y la contribución de las ponencias a la comprensión y aporte, de manera directa o indirecta, a los procesos de integración regional, desde áreas de investigación ‘insospechadas’ o consideradas como no tradicionales, para la observación de este tema.

Pensando en los avances, retrocesos, dicotomías e inquietudes que suscitan, han suscitado y pueden suscitar este tipo de procesos, el tema central de la convocatoria 2014 fue “Logros, Obstáculos y Retos de la Integración Regional”.



# Integración con distintos acentos: historia y futuro de la integración en América Latina

**Manuel Camilo González Vides**

(Universidad Sergio Arboleda, Colombia)

## Primer Lugar

---

### Resumen

América Latina no ha sido ajena a la idea de la integración regional. Diversas necesidades han congregado a países del continente con vínculos culturales, políticos o económicos, a fusionar sus fronteras, para obtener beneficios compartidos. La historia registra una serie de intentos integracionistas, entorno a la seguridad, la política y la economía; sin embargo, los distintos acentos de la integración han atravesado por momentos de crisis, a razón del desconocimiento de las unidades y la inadecuada institucionalidad integracionista. Actualmente, UNASUR y la Alianza del Pacífico relanzan la integración latinoamericana, con el objetivo de insertar a la región dentro del sistema internacional.

**Palabras claves:** Integración, Seguridad, Integración Económica, UNASUR, Alianza del Pacífico.

## Introducción

Desde la década de los ochentas, el mundo asistió, una vez más, a la retirada del escenario político y económico de las iniciativas de integración regional en Latinoamérica. Un ejemplo de ello fue la crisis de la Comunidad Andina (CAN), por los altibajos generados por la crisis de la deuda y, recientemente, por la iniciativa comercial bilateral de los Estados Unidos, en la región.

La crisis de la integración en el continente, se ha debido a la implosión de las unidades que lo componen, aquellas circunstancias que obligan a los Estados a resguardarse detrás de sus fronteras para protegerse de los choques externos; sin embargo, estos factores –políticos, sociales, económicos y culturales-, que en otro tiempo fueron obstáculos, vuelven hoy en forma de nuevas oportunidades para la integración de la región, entorno a organizaciones, como la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y la Alianza del Pacífico. La integración camina, hoy, hacia un proceso de ganar espacios, a nivel internacional, mediante la diferenciación temática de las organizaciones y el consenso de los Estados miembros.

El presente artículo pretende rastrear las iniciativas de integración en la historia de América Latina, señalando sus logros y falencias; a la vez, que se plantea una serie de retos sobre, los cuales, los países integrados deben unir esfuerzos, para hacer de la integración un proceso de bajo costo, en los ámbitos de comercio y de cohesión del sistema.

Para tal fin, el artículo se divide en cinco momentos. El primero, se definirá el concepto de integración desde la óptica del transaccionalismo, propuesta por Deutsch; el segundo, estudiaremos la necesidad de seguridad de los países latinoamericanos, como la primera forma de integración; seguidamente, se explicará el desarrollo y las falencias intra-regionales de la integración económica. Por otra parte, valorizaremos, en primera instancia, los esfuerzos recientes por renovar la integración en sus dos variantes para Latinoamérica: en lo político, el papel de la UNASUR en la resolución de conflictos y la AP, en la formación de un bloque económico sólido, para, finalmente, proponer una serie de recomendaciones, para consolidar la institucionalidad integracionista, desde estas nuevas organizaciones referentes.

## Definiendo integración

Metodológicamente, América Latina se ha estudiado como un sistema regional, por cuanto las partes que geográficamente lo componen están en una intensa interacción; sin embargo, resulta problemático pensar la relación entre países australes, como Chile y Argentina, con países del Caribe, como Bahamas o Jamaica, sea intensa y determinante. Frente a la propuesta metodológica de un sistema regional, se propone la idea de un subsistema regional, en donde: a) hay una proximidad geográfica; b) hay pautas de reconocimiento sobre la diferenciación de un espacio a otro y c) la interacción es regular e intensa (Atkins, 1977).

Esta perspectiva asume que la integración representa una situación de superación fronteriza (Quitral, 2009), en donde las barreras estatales son abiertas con la finalidad de intensificar la cercanía de individuos, de empresas y de gobiernos con sus pares del otro lado de la frontera, tendientes a satisfacer necesidades comunes y comparables.

Así, la integración, se puede definir como “una relación entre unidades en la cual éstas son mutuamente interdependientes y poseen en conjunto propiedades sistemáticas de las que carecerían si estuvieran aisladas” (Deutsch, 1990, p.285).

Del concepto podemos extraer tres características de la integración. La primera de ellas es que tiene un espacio, donde la población posee fuertes lazos sociales o económicos; la segunda, se refiere al alcance de lo que se busca integrar, es decir, la definición de la institucionalidad, de las normas de conducta entre los participantes; sin embargo, las normas no son un elemento de cumplimiento a posteriori en sí mismas, son también generadoras de las condiciones que deben alcanzar los participantes para lograr integrarse, de manera equitativa y sostenible, en la relación (Torrent, 2006). Finalmente, la integración se caracteriza por tener un nivel de cohesión, que le permita afrontar las presiones exteriores y, aún más importantes, las centrífugas.

## Seguridad, la primera razón de integración

Después de la guerra de Independencia, las ex colonias de España y de Portugal, se organizaron como estados libres y soberanos. En 1826, Bolívar convocó a los Estados de México, de Centroamérica, de la Gran Colombia, de Perú, de Chile y las Provincias Unidas del Río de la Plata (hoy Argentina), a un Congreso en Panamá, para materializar un proyecto de unión y de defensa del continente, frente a las rumoradas pretensiones de Europa, de reconquistar sus antiguas colonias de Ultramar. La agenda del acontecimiento fracasó, ante el desconocimiento de las situaciones particulares de los países invitados y, de manera importante, el rechazo de las élites gobernantes, aun supeditar la soberanía nacional, a un proyecto supranacional, que pudiera lesionar sus intereses.

Después de Panamá, se sucedieron múltiples encuentros, motivados por la urgencia del momento histórico: el Congreso Americano de Lima (1848), como respuesta a las pretensiones de España de recuperar Perú; el Congreso Continental de Santiago de Chile (1856), contra la invasión filibustera de Walker en Nicaragua y, finalmente, el Segundo Congreso de Lima (1865), como reacción contra la intervención francesa en México. En todas ellas, los tratados no fueron ratificados y, en ocasiones, los países se negaron a asistir a las conferencias regionales.

Insospechadamente, las conferencias sobre la seguridad colectiva, le permitieron a América Latina allanar su identidad frente a otras regiones del mundo. El continente, se convirtió en “un grupo de países que dados los constantes intentos de agresión de que eran objeto desde que habrían logrado su Independencia, intentaban mostrarse ante la comunidad internacional como países libres y unidos por una serie de intereses comunes y vínculos de tipo cultural.” (Granados, 2004, p.53).

En suma, el primer intento de integración en nuestro continente, se dio bajo la carencia de una seguridad plena, como Estados aislados. La percepción de vulnerabilidad decantó en la decisión de unirse para repeler las invasiones de las potencias extranjeras. América Latina, integrada bajo la égida de la seguridad, allanó una identidad de comunidad política, objetivo que fue fortaleciéndose mucho después con la creación de normas internacionales, que formalizaban el deseo latinoamericano de resolver sus disputas pacíficamente.

## Las dificultades para integrarse económicamente

Después de las dos guerras mundiales, la necesidad de seguridad mutó al interés de crecer económicamente. Lejos quedaban los intentos de potencias extranjeras por invadir suelo latinoamericano y se im-

ponía la necesidad de buscar nuevas oportunidades económicas, en un escenario dominado por las realidades de la postguerra.

Desde la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), se ofrecieron soluciones para dirigir las economías nacionales hacia una rápida industrialización de sus estructuras productivas. Entre las medidas contempladas en el programa de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI), se contempló la protección de la industria nacional con altos aranceles, para los productos importados, sumado al incentivo de des-localizar la industria, además de un fuerte estatismo, que preveía la actuación del Estado, como un distribuidor de las inversiones extranjeras y proveedor de infraestructura (Rosenthal, 1991).

Alrededor de la década de 1950, la ISI dio sus primeros frutos. Entre 1950 y 1970, las economías nacionales se diversificaron y la industrialización aumentó a pasos agigantados. En este contexto, se da una explosión de organizaciones multilaterales, tendientes a integrar los mercados nacionales. En 1960 nace la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), como un experimento de creación de una zona de libre comercio; no obstante, las disparidades entre los países con industrialización temprana y tardía generaron que los beneficios se concentrasen en los primeros. Sumado a ello, las brechas entre las instituciones de la integración y las medidas proteccionistas de los países afectados empezaron a crear fisuras, al interior del bloque regional. Estas dispari-

dades, se reproducirían en el Sistema de Integración Económica Centroamericana (SIECA), donde Guatemala, Honduras y El Salvador obtenían más réditos que sus pares de Costa Rica, Nicaragua y Panamá.

Como respuesta a esta situación, en 1969, se crea el Grupo Andino (más tarde Comunidad Andina). La organización, se apoyaba en proximidad y en cantidad de transacciones que se podían realizar, a través de las fronteras comunes; como objetivo, se proponían alcanzar un Arancel Externo Común, pero los inconvenientes políticos y económicos aplazaron, en repetidas ocasiones, su consecución. En lo político, por ejemplo, el gobierno militar chileno se retiró de la organización, por diferencias en el manejo de la inversión extranjera, mientras que en lo económico, el problema radicaba en cómo conciliar el desmonte de la protección arancelaria, con el advenimiento de la competencia entre los productos nacionales y aquellos de otros países integrados. Otro de los problemas lo constituyó el establecimiento de regímenes especiales que favorecían a unos países, en detrimento de otros (Casas & Correa, 2007); sin embargo, uno de los logros de la integración con acento económico fue detener las disputas internacionales, bajo el telón de la recuperación de la democracia. Brasil y Argentina, a lo largo de su historia, han mantenido una tensa relación y la caída del autoritarismo, en ambos países, derivó en la creación del MERCOSUR. La integración transformó las fronteras y las transacciones sociales, económicas y culturales entre los países del Cono sur, que prevalecieron sobre el histórico e instrumentalizado nacionalismo.

## A pesar de ello...

La integración ha surtido una decena de lecciones que, recientemente, los países han adoptado para hacer más perdurable la integración regional, que ha gozado de distintos acentos y variadas formas. Abundan, en nuestra historia continental, los motivos para unirse, con el fin de lograr un objetivo en común.

Podemos distinguir, a lo largo de nuestro relato, tres acentos integracionistas: la política, definida en términos de defensa de la soberanía; la económica, tendiente al crecimiento económico y, una tercera, la internacional, con el objetivo de definir a la región como un actor unitario en el sistema internacional, con capacidad de influir en las decisiones globales.

Dos ejemplos de este último acento son UNASUR y la Alianza del Pacífico. Por un lado, UNASUR es el ejemplo de consolidación de una comunidad política. A pesar de asumir metas económicas, la organización se ha construido sobre la base de coordinarse política y diplomáticamente en los diversos foros internacionales. Suramérica, se presenta como un solo actor, con la capacidad de ejercer contrapeso a los intereses de otros bloques importantes. Por otro lado, la conjura de las crisis políticas (Bolivia, 2008, Ecuador, 2010) y las desavenencias entre Estados (por ejemplo, el incidente fronterizo entre Ecuador y Colombia, de 2008), revela que la base fundamental de la organización es sostener la estabilidad política de las unidades, para lograr un acuerdo de criterio en lo colectivo: el respe-

to por los principios democráticos dentro las fronteras y la inviolabilidad de la soberanía estatal.

A pesar de que UNASUR ha creado un efecto de “contagio de la democracia”, que hace imposible la repetición de hechos de autoritarismo en la región, su defensa de la misma parece ser ambigua y parcializada, como lo representa los casos de Venezuela y Ecuador, donde las libertades empiezan a ser limitados, por parte de los poderosos titulares del poder ejecutivo.

En un espacio más reducido, pero no menos importante, la Alianza del Pacífico ha construido un exitoso proyecto de integración regional. Considerando las capacidades y el potencial demográfico, económico y de estabilidad política, Chile, Perú, Colombia y México han integrado sus mercados y, con ellos, las exigencias del mundo globalizado, en especial, la búsqueda de nuevos socios en Asia del Este.

La clave del éxito de esta iniciativa ha radicado en mantener un margen de diferencia entre las partes, sin afectar la unidad del bloque, mediante la firma de tratados multipartes, anteriores a la firma del acuerdo macro del bloque. Esta medida beneficia a los países, por cuanto evitan que las generalidades del acuerdo macro afecten y generen regímenes excepcionales, que produzcan diferencias a futuro.

## A modo de conclusión

Ambas organizaciones están en un proceso de integración -política y económica-, que se observa promisorio al futuro; sin embargo, vale la pena observar varias recomendaciones para afianzar dicho proceso. La integración como proceso sistemático debe sustentar cuatro condiciones básicas:

- Igualdad: Las organizaciones integracionistas requieren de Estados comprometidos con una serie de normas concretas, con igual capacidad de respuesta y recursos recíprocos, que permitan la continuidad del proceso.
- Autorregulación: Los cambios al interior de los Estados, que puedan obstaculizar las transacciones entre los miembros y generar desequilibrios. La integración requiere de organizaciones que se autorregulen frente a los cambios centrífugos, buscando la estabilidad de las unidades, para asegurar la red de transacciones entre los Estados.
- Proceso de conversión: La integración no es efectiva si no traduce las declaraciones y comunicados en acciones concretas; tampoco lo será si no tiene información sobre aquello que los Estados necesitan. El dialogo con la ciudadanía, con los grupos sociales y con los partidos políticos son insumos

que deben ser filtrados; priorizados y transformados, en bienes y servicios multilaterales.

- Unidad de criterio: Las organizaciones deben ser estrictas en su definición temática para mejorar la identificación de los Estados, a sus valores y prácticas. Esta condición es un llamado a que la creación o desarrollo de las organizaciones de integración responda a criterios de especialización y de eficiencia, a través de la concreción de sus objetivos y la estandarización de sus prácticas.

---

## Bibliografía

---

ATKINS, Pope. (1977). *Latin America in the International Political System*. New York: Free Press.

CASAS CASAS, Andrés, CORREA, María Elvira. (2007). *¿Qué pasa con la Comunidad Andina de Naciones-CAN?* Papel Político. Vol. 12, N° 2. julio-diciembre.

DEUTSCH, Karl. (1990). *El Análisis de las Relaciones Internacionales*. México. Ediciones Gernika.

GRANADOS GARCÍA, Aimer. (2004). "Congresos e intelectuales en los inicios de un proyecto y de una conciencia continental latinoamericana, 1826-1860", en: GRANADOS, Aimer y MARICHAL, Carlos (comps.): *Construcción de las identidades latinoamericanas, Ensayos de historia intelectual siglos XIX y XX*. México: Colegio de México.

QUITRAL ROJAS, Máximo. (2009). *La integración económica latinoamericana en tiempos de crisis: alcances y limitaciones para su consolidación*. Nueva Sociedad, N° 222, julio-agosto.

ROSENTHAL, Gert. (1991). *Un informe crítico a 30 años de integración en América Latina*. Nueva Sociedad, N° 113, mayo-junio.

TORRENT, Ramón. (2006). "Un marco analítico para los procesos de integración regional", en: ROJAS ARAVENA, Francisco y SOLÍS RIVERA, Luis Guillermo (coords). *Integración Latinoamericana. Visiones regionales y subregionales*. San José: Editorial Juricentro, OBREAL-FRLACSO.



# Retos de las Instituciones de Educación Superior en la consolidación de un Sistema Regional de Innovación para América Latina y el Caribe

**Andrés Santander Churrurrín**  
(Universidad Mayor de San Andrés, Bolivia)

**Gerardo Cardona Cárdenas**  
(Instituto Tecnológico Metropolitano, Colombia)

**Jackeline Valencia Arias**  
(Instituto Tecnológico Metropolitano, Colombia)

## Segundo Lugar

### Resumen

América Latina y el Caribe deben concentrar sus esfuerzos en estrategias, que fomenten el desarrollo económico y social de la región, por lo que se requiere la participación activa del sector educativo, empresarial y los gobiernos latinoamericanos, en la búsqueda por consolidar un Sistema Regional de Innovación, el cual, favorezca la cooperación y la articulación de iniciativas, que contribuyan con el desarrollo tecnológico y la innovación, en dichos países. Atendiendo esta problemática, se presenta esta ponencia, con el objetivo de identificar los principales retos de las Instituciones de Educación Superior, en la consolidación de un Sistema Regional de Innovación para América Latina y el Caribe. Entre los resultados, se observa la necesidad de fomentar la creación de empresas de base tecnológica y Spin-Off universitarias, que faciliten la transferencia de conocimiento al sector empresarial y fortalezcan los procesos investigativos en la región.

**Palabras claves:** Integración regional, retos, Sistema Regional de Innovación, América Latina.

## 1. ¿Qué son los sistemas regionales de innovación?

Se definen como el conjunto de organizaciones institucionales y empresariales, que actúan dentro de un área geográfica e interactúan para disponer recursos orientados a la generación y a la difusión de conocimiento; esto favorece, la emergencia de innovaciones, comprendidas como la base del desarrollo económico. En esta definición, la innovación y el aprendizaje tienen un carácter central y se identifica la naturaleza integral e interdisciplinaria, debido a la generación de relaciones y de funcionamiento, de manera estructurada (Buesa *et al.* 2006). Es por esto, que los Sistemas Regionales de Innovación se han constituido como una alternativa viable para el desarrollo tecnológico, industrial y social de las regiones (Doloreux & Parto, 2005).

Además, los Sistemas Regionales de Innovación están integrados por tres actores principales interrelacionados: universidades, empresas industriales e instituciones públicas de investigación, que establecen estrategias de carácter sistémico, orientadas a estimular las empresas de la región, apuntando al conjunto de redes instituidas entre organizaciones públicas y privadas. A través de estas redes, las instituciones que las conforman direccionan estrategias hacia la formación del capital humano, la transferencia de la información y el conocimiento científico y tecnológico, de carácter colaborativo (Buesa *et al.* 2006).

Los principales indicadores que dan cuenta del funcionamiento de estos sistemas regionales frente a su calidad e impacto son: la estructura productiva; el empleo y el intercambio comercial, con mayor o menor contenido tecnológico; el acceso a otros mercados; el conocimiento acumulado y generado, determinado por la calidad de las universidades; el tamaño del mercado regional, representado por el valor del PIB y los indicadores sociales, que tiene que ver con el consumo cultural de la población, presente en esa región (Buesa *et al.* 2006).

## 2. Beneficios de la consolidación de un Sistema Regional de Innovación para América Latina y el Caribe

Una de las principales razones para la conformación de Sistemas Regionales de Innovación es la necesidad de una adecuada articulación entre los Sistemas Nacionales de Innovación, los cuales, responden a los requerimientos de los diferentes sistemas de innovación, que se constituyen, a nivel de región. Los sistemas exitosos de innovación dependen, en gran medida, de la integración de la investigación, las fuerzas de trabajo, el gobierno y la gestión pública, agrupadas bajo el enfoque en la generación de conocimiento. Esto debe ir más allá del desarrollo tecnológico, dedicando esfuerzos, también en la parte cultural, la creatividad, las políticas públicas y la infraestructura, que sustenta el desarrollo económico y social de las regiones (Charles, 2006).

En el proceso anteriormente mencionado, las Instituciones de Educación Superior tienen un papel de primer orden y durante las últimas décadas se le ha delegado una variedad de funciones, además de la educación y la investigación; por ejemplo, los aportes en el mejoramiento de la competitividad de un país, la superación de la injusticia y problemática social, desde programas de extensión y el aporte al desarrollo económico regional (Chen & Kenney, 2007). Tanto los Sistemas Regionales de Innovación, su impacto e importancia, como los procesos de vinculación de las universidades a estos sistemas, presentan variaciones significativas, debido a algunas diferencias culturales del espacio geográfico que cubren (Chen & Kenney, 2007) o la distinta capacidad industrial para asimilar el conocimiento proveniente de las universidades (Charles, 2006).

A pesar de las divergencias, la idea de la contribución de las Instituciones de Educación Superior a los Sistemas Regionales de Innovación, en cualquier región, se basa en dos postulados fundamentales (Power & Malmberg, 2008):

I. La producción de conocimiento que hacen las Instituciones de Educación Superior y los resultados científicos de investigaciones, se pueden convertir en patentes, productos y servicios, de aplicabilidad para la región y los sectores económicos. Esta producción es valiosa, sólo si las Instituciones de Educación Superior son capaces de transferir el conocimiento a la industria; para ello, puede establecer redes de colaboración con

empresas o centros de transferencia tecnológica, para comercializar el conocimiento generado (Goddard *et al.* 2012).

II. El involucramiento de las Instituciones de Educación Superior con los Sistemas Regionales de Innovación permite la transferencia y el intercambio de conocimiento con las empresas y el gobierno. Los intereses comunes entre empresa y universidad, dan como fruto negocios encaminados al intercambio y generación de conocimientos y tecnologías, que pueden aportar al fortalecimiento de la gestión de ambos actores involucrados (Ramos *et al.* 2010), posibilitando la vinculación de las Instituciones de Educación Superior dentro de los procesos, desarrollados por los Sistemas Regionales de Innovación

### 3. ¿Cuáles son los retos de las Instituciones de Educación Superior en la consolidación de un Sistema Regional de Innovación para América Latina?

En un sistema de innovación convergen los siguientes elementos: empresas, universidades y centros de investigación, gobierno y otras instituciones. Las interacciones estratégicas entre los componentes del sistema determinan el desempeño innovador del mismo; es por ello, que el intercambio de conocien-

to entre universidades y empresas es un instrumento de política pública de ciencia, tecnología e innovación (CEPAL, 2013). Las correlaciones de los elementos que conforman los Sistemas Regionales de Innovación deben estar encaminadas a generar, desarrollar, difundir, transferir y apropiar conocimiento, con el fin de lograr innovaciones, que conlleven a un desarrollo económico sostenible en América Latina.

Uno de los obstáculos más importantes a la hora de consolidar un Sistema Regionales de Innovación es la débil gestión de recursos por parte de los entes gubernamentales, para apoyar la innovación (Charles, 2006). Por eso, las universidades deben buscar oportunidades de comercialización de conocimiento con empresas nacionales o internacionales (Goddard et al. 2012), pues la restricción presupuestaria de los gobiernos regionales limitará la consolidación de un Sistema Regional de Innovación para América Latina.

Además, las Instituciones de Educación Superior deben promover la aplicación del conocimiento científico y tecnológico a la solución de problemas reales que afecten a la sociedad. El desarrollo de las ciencias aplicadas, con el objeto de resolver problemas, promovería la generación de conocimiento, aumentando el desarrollo de la productividad del sector empresarial y del país (CEPAL, 2013).

El ámbito regional de Sistema de Innovación permite basarse en estructuras productivas nacionales existentes, para aprovechar las economías de escala, externalidades regionales, lograr sinergias y com-

plementariedades, al igual que evitar duplicidades de acciones destinadas a la promoción de la ciencia, la tecnología e innovación en América Latina. La integración regional es una estrategia adecuada para afrontar las debilidades y potenciar las fortalezas de la región; es útil para economías caracterizadas por el rápido cambio tecnológico; no obstante, se debe considerar que la integración regional de un sistema de innovación puede ser inviable económicamente, al incrementar la fragmentación de la inversión, las ineficiencias y los costos administrativos (CEPAL, 2013).

Para tratar de solucionar estos obstáculos es necesario conciliar los intereses entre los distintos actores del SIR, en especial, fortalecer el vínculo Universidad-Empresa, el cual, se encuentra débil en los países de América Latina y el Caribe, al buscar la congruencia entre los intereses de las empresas y las universidades. Para ello, las universidades deberían promover e impulsar las redes científicas interdisciplinarias e internacionales, compartir los recursos nacionales, fortalecer la investigación y su avance, enfocar la educación universitaria en los temas que generarían mayor valor agregado y conocimiento tecnológico, con el fin de solucionar las problemáticas regionales comunes, asociadas al bajo progreso económico y social (UNESCO, 2010). Fortalecer el vínculo Universidad-Empresa significa promover la sinergia e interacción directa entre las partes, el establecimiento de nodos de colaboración con las empresas, la regulación de políticas públicas y el trabajo articulado y colaborativo de las partes involucradas. La producción de conocimiento de las universidades, se puede convertir

en patentes, en productos o servicios, útiles para los sectores empresariales de la región.

Por lo anterior, es fundamental trabajar con más dedicación y coordinación en el tema de innovación para el desarrollo de la región, pues si bien, la humanidad se ha beneficiado de los avances científicos y tecnológicos, éstos últimos, no están distribuidos equitativamente, en especial, en América Latina y el Caribe. En la mayoría de los países de la región, la enseñanza de la ciencia y tecnología sigue sin figurar entre los temas prioritarios de los programas de educación y más todavía, las políticas, planes de estudio, métodos y materiales pedagógicos en disciplinas científicas, suelen ser obsoletos y poco interesantes para los alumnos y para los maestros. Lo anterior ha contribuido con el incremento de la brecha tecnológica entre los países desarrollados y aquellas Naciones que aún se encuentran en desarrollo. También se evidencia, que la intensificación de las relaciones globalizadas y de la internacionalización de la producción científica y tecnológica, sigue estando limitada por restricciones en la circulación y en la divulgación del conocimiento generado (Lemarchand, 2010).

En consecuencia, otro de los retos para las universidades es lograr aumentar el nivel de recursos de financiación dedicados a la investigación; proporcionar mano de obra calificada en programas de formación, de acuerdo a las necesidades de ciencia, tecnología e innovación, para el aumento de la productividad en los sectores con mayor intensidad de conocimiento

tecnológico; incrementar la formación de profesionales con posgrado y orientar las actividades de investigación hacia la creación de conocimientos; articular las empresas y las universidades, para realizar actividades de investigación y desarrollo (CEPAL, 2013).

Otro de los temas sensibles para las Instituciones de Educación Superior es priorizar la enseñanza de la ciencia y tecnología dentro del marco gubernamental, dado que en la mayoría de los países de la región de América Latina y el Caribe no es un tema prioritario en los programas de educación (UNESCO, 2010). Un apoyo gubernamental débil a la gestión de la innovación, más el escaso avance de la región, pueden dificultar la integración de los conocimientos, provenientes de las universidades a la industria. Las universidades deben, entonces, asumir una actitud emprendedora, buscando oportunidades de financiación y de comercialización del conocimiento, con empresas nacionales o internacionales; esto permite diversificar los sectores dedicados a las actividades de investigación y desarrollo, ya que, tradicionalmente, el sector público es el único involucrado (CEPAL, 2013).

Adicionalmente, desde el ámbito educativo, el papel de las Instituciones de Educación Superior en la consolidación de un Sistema Regional de Innovación para América Latina es impulsar la enseñanza de la ciencia, enfocándose en incrementar la calidad del proceso formativo y la utilización de la tecnología, la capacidad científica y de investigación, para resolver problemas sociales.

Para finalizar, se presentan algunos de los retos que surgen a partir de la indagación y el análisis planteado en esta ponencia:

- Articulación de las empresas y universidades latinoamericanas, para realizar actividades de I+D y aplicar sus resultados en el sector empresarial.
- Gestionar mayores recursos de financiación dedicados a la investigación, entre instituciones y empresas de diferentes países de América Latina y el Caribe.
- Priorizar la enseñanza de la ciencia y tecnología, facilitando el fortalecimiento de una sociedad latinoamericana del conocimiento.
- Promover el establecimiento de redes de conocimiento, que involucren la universidad, el Estado y la empresa, conciliando los intereses de la investigación, la docencia y la proyección social en Latinoamérica, con las necesidades reales del sector empresarial en la región.
- Promover la integración laboral y la movilidad en Latinoamérica de doctores y magísteres, expertos en innovación y gestión tecnológica.
- Alinear los intereses comunes entre empresa y universidad, propiciando la generación, la transferencia e intercambio de conocimiento, entre estos actores en la región.
- Asumir una actitud emprendedora, buscando oportunidades de comercialización del conocimiento, en empresas de América Latina y el Caribe.

Según las necesidades actuales y los retos planteados, se concluye que se debe encaminar todos los es-

fuerzos a la integración de la Universidad-Empresa-Estado, quienes son los directamente responsables del desarrollo económico y social en Latinoamérica y el Caribe. Además, otra de las estrategias para fortalecer el papel de las Instituciones de Educación Superior en los Sistemas Regionales de Innovación es la creación de Centros de Tecnología e Innovación, que actúan como intermediarios externos, entre las universidades y la industria (Goddard et al. 2012). Por otro lado, el fomento para la creación de empresas de base tecnológica, que surgen por medio de resultados de investigación o Spin-Off universitarias, ayudan a transferir el conocimiento y la investigación científica al mundo empresarial, fortaleciendo los procesos productivos e investigativos en la región.

---

## Bibliografía

---

ASHEIM, B.T., COENEN, L. (2005). *Knowledge bases and regional innovation systems: Comparing Nordic clusters*. *Research policy*, 34(8), 1173-1190.

BUESA, M., HEIJS, J., MARTÍNEZ PELLITERO, M., BAUMERT, T. (2006). *Regional systems of innovation and the knowledge production function: the Spanish case*. *Technovation*, 26(4), 463-472.

CEPAL. (2013). *Sistemas de innovación en Centroamérica fortalecimiento a través de la integración*

*regional*. Libros de la CEPAL 118. Publicación de las Naciones Unidas. ISBN: 978-92-1-221107-7.

CHARLES, D. (2006). *Universities as key knowledge infrastructures in regional innovation systems*. Innovation: the European journal of social science research, 19(1), 117-130.

CHEN, K., KENNEY, M. (2007). *Universities/Research institutes and regional innovation systems: The cases of Beijing and Shenzhen*. World development, 35(6), 1056-1074.

DOLOREUX, D. (2002). *What we should know about regional systems of innovation*. Technology in society, 24(3), 243-263.

DOLOREUX, D., PARTO, S. (2005). *Regional innovation systems: Current discourse and unresolved issues*. Technology in society, 27(2), 133-153.

GODDARD, J., ROBERTSON, D., VALLANCE, P. (2012). *Universities, Technology and Innovation Centres and regional development: the case of the North-East of England*. Cambridge Journal of Economics, 36(3), 609-627.

POWER, D., MALMBERG, A. (2008). *The contribution of universities to innovation and economic development: in what sense a regional problem?* Cambridge Journal of Regions, Economy and Society, 1(2), 233-245.

RAMOS-VIELBA, I., FERNÁNDEZ-ESQUINAS, M., ESPINOSA de los MONTEROS, E. (2010). *Measuring university-industry collaboration in a regional innovation system*. Scientometrics, 84(3), 649-667.

UNESCO. (2010). *Sistemas nacionales de ciencia tecnología e innovación en América Latina y el Caribe*. Estudios y documentos de política científica en ALC, Vol. 1. ISBN: 978-92-9089-141-3.



# El desarrollo regional endógeno

**Raúl Anthony Olmedo**  
(Universidad Autónoma de Chapingo, México)

## Tercer Lugar

---

### Resumen

El presente trabajo promete un panorama sobre el debate teórico en torno a la cuestión del desarrollo, analizado desde dos concepciones: la primera, desde el sistema capitalista y, la segunda, desde el desarrollo compatible y su complementariedad con la filosofía andina, conocida como Sumaq Kawsay o vivir bonito, enmarcado en un sistema económico, donde miles de personas son excluidas, donde el capital transforma ciudades y degenera zonas rurales y donde los recursos naturales son explotados irracionalmente para la sociedad, pero racionalmente para el mercado. Se propone, así, un proceso de desarrollo que vaya acorde a las capacidades de las personas involucradas y el espacio geográfico en el que se ubican.

Palabras clave: Desarrollo regional, Suma Kawsay, capital social, desarrollo compatible; economía ecológica.

---

### Introducción

Dentro del sistema económico capitalista que persiste en el mundo, América Latina se ha convertido en el lugar con más contrastes, a nivel social, político y económico, que la ha llevado a corroborar, lo que en su momento concluyó Raúl Pebrisch, en su Teoría de

la dependencia. El libre mercado y la libre circulación del capital por el mundo, se han encargado de transformar puntos estratégicos (ciudades), por un lado, y degradado otros, que se resisten a sucumbir (zonas rurales), por otro. En una América multicultural, que día a día se hace pluricultural, se vive una tensión sobre el dilema de qué hacer ante las condiciones en las que nos encontramos.

El sistema capitalista cada día explota -de manera desmedida- los recursos naturales y manda a la fila de los excluidos a miles de personas que, a pesar de ello, intentan vivir en un sistema, que los ha desalojado. Muchos de esos excluidos, se han visto entre sí y han entendido que ese sistema no es para ellos; han optado, por tomar otro camino, uno que sea incluyente, con el hombre y la naturaleza. Justamente, por esto se ha dado una mirada a la filosofía de los grupos indígenas de América Latina, especialmente, a los que se encuentran en Suramérica.

Esta filosofía propone un cambio en la formas de interacción entre las personas y la naturaleza, también llamado Sumaq Kawsay (vivir bonito), que mediante un desarrollo regional endógeno (desde dentro), se puede vivir con los otros y con (y no de) la naturaleza.

## El concepto de desarrollo

El concepto de desarrollo se ha entendido -en el modelo capitalista- desde un enfoque económico y, por ende, deja de lado el desarrollo individual y colectivo de

las personas. En este desarrollo económico, se ve reflejado en las cifras macroeconómicas, pero deberíamos preguntarnos si el desarrollo social se puede medir.

Y es que muchas veces los conceptos de desarrollo y de crecimiento se usan indiscriminadamente. Tomaremos la siguiente distinción, "cuando algo crece se hace cuantitativamente más grande; cuando se desarrolla, se hace cualitativamente mejor o, al menos, diferente" (Meadows, 1992, p.22), es decir, ambos conceptos deben ir de la mano, ya que uno se enfoca a la apariencia y, otro, a la esencia. No se debería hablar de un desarrollo económico si no se enfatiza en la calidad del capital social que se requiere. Y es que en el sistema capitalista se produce un desarrollo productivo "en el que todo incremento de la productividad se vuelca a mantener las condiciones de supervivencia del sistema" (Baudillard, 2009, p.26). El mismo sistema, se autodesarrolla de manera desigual, de nivel general y profundo a nivel particular (ciudades).

A la par de este concepto de desarrollo, desde el enfoque capitalista, surge el de desarrollo compatible, entendido como "el proceso general y universal de transición de las incompatibilidades en compatibilidades eco-sociales, lo cual revierte las incompatibilidades fundacionales del mundo capitalista y humano en general" (Torres, 2012, p. 31).

En este concepto de desarrollo, se vislumbra el giro ideológico de la concepción de los problemas sociales y ecológicos, vistos en el todo y no de forma particular y aislada, como lo hace el sistema capitalista.

---

## El Sumaq Kawsay

Lo anterior nos lleva, entonces, a mirar ya no desde la concepción capitalista del mundo sino retomar, como es el caso de Suramérica, las diferentes alternativas de cómo concebir el mundo; así, el Sumaq Kawsay, se presenta como un rescate y puesta en práctica de la cosmovisión andina; en esta cosmovisión, se toma en cuenta la (bio)diversidad. La concepción de vivir bien no se centra en la idea consumista del capitalismo e, incluso, se habla de una relación diferente con la madre Tierra (con mayúscula, porque abarca a todo el planeta); se la ve no como un objeto, sino como un sujeto que demanda respeto y del cual viven.

Allin kawsakuy (vivir bien) reposa en dos aspectos centrales: una vida digna y en suficiencia (mana pisikuy) y una vida colectiva y armoniosa (huklla hawkalla kawsakuy), que en conjunto conducen a un 'sumaq kawsakuy' (vivir primorosamente) (Alemania, 2013, p.26).

He aquí uno de los elementos filosóficos de este modo de vida de los indígenas andinos; la idea del colectivo, que tolera al individuo y potencia sus capacidades y habilidades, para poder desarrollarse en paz con los demás y con su entorno. Esta concepción es parecida a lo que se denomina Toltecáyotlot, un término practicado por las culturas mesoamericanas, donde se busca la trascendencia hacia lo espiritual sin buscarlo en lo material-terrenal.

---

## El desarrollo regional endógeno

Hemos visto que el desarrollo va más allá de lo meramente económico y cuantificable. El cambio no está en interiorizar el problema del desarrollo al sistema capitalista sino en que haya un cambio radical (que vaya a la raíz del problema) en las personas. No se trata de "pensar global, actuar local" sino que debemos *pensar local y actuar global*.

De lo anterior, surge la propuesta de un desarrollo regional endógeno: regional para poder aprovechar las condiciones geosociales y no esperar la entrada del capital<sup>2</sup> y endógeno, porque se debe realizar desde adentro y esto último está en relación de los individuos, las sociedades y la misma naturaleza.

El desarrollo regional necesita de un capital social<sup>3</sup> rico, que le permita llevar este proceso de transición hacia una autosuficiencia cultural, social, alimenticia y económica, que mejoren las condiciones de vida de los habitantes. Este desarrollo aspira a practicar

- 2 El desarrollo regional endógeno está abocado a las zonas rurales, donde la internalización del capital no está dada de manera profunda, ya que es, en estas zonas, donde se hacen prácticas económicas de menor impacto al medio ambiente (ecoturismo, comercio comunitario, producción ejidal), en comparación con las zonas industriales (cerca de las ciudades o en los límites).
- 3 Tomando en cuenta que el capital social es el motor social que permite el desenvolvimiento de las capacidades a nivel grupal.

formas organizacionales y económicas, diferentes a las predominantes en la globalización, como lo es el cooperativismo, el comercio justo, el respeto a la Tierra (vista como un sujeto y no objeto) y prácticas agroecológicas (producción orgánica), entre otras.

El factor más importante para el desarrollo regional es, en primer lugar, la organización (pensar local) de los diferentes sectores de la sociedad (productores, trabajadores, consumidores y otros), para poder detectar los problemas que presentan como grupo; después, se da la tarea de resolverlos, a partir de la participación de todos y todas, para poder detectar y desarrollar las capacidades de cada individuo, a fin de canalizarlas al fortalecimiento de los diferentes sectores. Este proceso de desarrollo traerá consigo la autogestión regional. En la filosofía del Sumaq Kawsay dice "crear espacios autogestionarios frente a nuestros problemas" (Alemania, 2013, p.110).

No podemos decir que existe un punto dado en que se llegue a un desarrollo máximo, porque dicho desarrollo, como lo hemos visto, es constante en cada uno y, a la vez, en todos. Se necesita voluntad de querer cambiar; la vitalidad es la unión de los excluidos (las dos terceras partes de la población, que sin importar su clase social, pertenecen a una categoría de sistema).

Otro factor importante en el diálogo entre los mismos integrantes, pero también debe existir un diálogo con otras personas, para que comiencen con el mismo proceso de desarrollo (actuar global), porque el objetivo del modelo de desarrollo regional es expandirse,

volverse homogéneo, pero diferente a la vez<sup>4</sup>, todo en pro de un cambio en la forma de vivir.

## A manera de conclusión

Como hemos visto, el concepto de desarrollo se da a partir de dos corrientes: una hegemónica, que sólo se enfoca desde el punto de vista económico (que en realidad sería un crecimiento y no desarrollo) y, el segundo, que pugna por un desarrollo (cualitativo) personal y colectivo, que permita el cambio en las relaciones sociales (económicas, políticas y culturales) y ambientales (de consciencia).

## Menciona Guillermo Torres:

No se presenta en el marco de una relación unilateral, la maximización de las ganancias, sino en el contexto de la mutua reposición de las energías gastadas, en el marco de una interacción recíproca entre la sociedad y la naturaleza (Torres, 2003, p. 31)

Todo está en relación a la consciencia que la gente tenga sobre las condiciones en las que se encuentran y que se unan y busquen las alternativas y las pongan en práctica. América Latina, se ha servido en charola

4 Homogéneo, porque debe tener las mismas bases en las otras regiones y diferente, porque las capacidades de los individuos y las condiciones geosociales también lo son.

de plata, es decir, que ha sido entregada a los grandes capitales. Tendremos que preguntarnos: ¿estamos dispuestos a vivir como necesitan que vivamos? La respuesta está en cada uno de nosotros.

---

## Bibliografía

---

ALEMANIA, P.D. (2013). *Sumaq Kawsay. Vivir bonito*, Alemania, ed. Terre des Hommes.

BAUDILLARD, J. (2009). La sociedad del consumo. *Sus mitos y sus estructuras*, México, ed. Siglo XXI.

MEADOWS, D.H., MEADOWS, D.L., RANDERS, J. (1992). *Más allá de los límites del crecimiento*, Madrid, ed. El país Aguilar.

TORRES CARRAL, G. (2012). *Desarrollo compatible: nueva ruralidad y nueva urbanidad*, México, ed. Plaza y Valdes.

TORRES CARRAL, G. (2003). *Civilización, ruralidad y ambiente*, México, ed. Plaza y Valdes.



# La Alternativa de Brasil para América Latina: Cooperación sur-sur en la lucha contra la pobreza y crisis del sistema-mundo

**Isaac Morales Pérez**  
(Universidad Nacional de Colombia, Colombia)

## Mención de Honor

---

### Resumen

En menos de una década, Brasil se convirtió en el centro de atención del sistema de cooperación al desarrollo, en virtud de los notables resultados de la implementación de programas de transferencias monetarias condicionadas (PTC). La experiencia de estos programas, basados en una sofisticada conceptualización sobre la pobreza, ha sido replicada a lo largo de América Latina y con el auspicio de organismos internacionales, Brasil se prepara para poner en marcha el primer centro mundial de aprendizaje, sobre lucha contra la pobreza. En este texto, se argumenta, preliminarmente, que la cooperación técnica ofrecida por Brasil constituye una oportunidad para Latinoamérica, para desarrollar abordajes novedosos sobre la lucha contra la pobreza, con base en su propia experiencia. Para ello, se toma como premisa teórica, que las relaciones sociales globales, se estructuran en torno a la acumulación de capital y el enfrentamiento ente Estados, por la instauración hegemónica de sus reglas de juego.

**Palabras claves:** Cooperación sur-sur, Beca Familia, sistema-mundo, Brasil, política social.

## Consideraciones analíticas: sistema-mundo, crisis y respuestas

Entre las distintas interpretaciones sistémicas sobre la configuración de las lógicas económicas, sociales y políticas contemporáneas, se destaca el análisis de Wallerstein (2005), según, el cual, la interconexión de fenómenos, como la globalización, el protagonismo del capital, el papel de los Estados, el choque de fuerzas mundiales, políticas, económicas y militares, junto a la entrada en escena de movimientos sociales y culturales, obedece a una macrocategoría, denominada "sistema-mundo". El autor resume la definición así:

La realidad social en que vivimos y determina cuáles son nuestras opciones no ha sido la de los múltiples estados nacionales de los que somos ciudadanos sino algo mayor, que hemos llamado sistema-mundo (...). Este sistema-mundo ha contado con muchas instituciones-estados y sistemas interestatales, compañías de producción, marcas, clases, grupos de identificación de todo tipo- y que estas instituciones forman una matriz que permite al sistema operar pero al mismo tiempo estimula tanto los conflictos como las contradicciones que caen en el sistema (2005, pág. 10).

El sistema-mundo moderno está regido por las lógicas de una economía-mundo capitalista, *"una sola división del trabajo, múltiples estructuras estatales*

*aunque parte de un sistema interestatal y, por supuesto, múltiples culturas aunque comprendidas en una geocultura"* (Wallerstein, 2005, pág. 84), es decir, un sistema donde prima la acumulación de capital, lo que implica la existencia de mercados, de compañías en competencia, de principales acumuladoras de capital y dueñas del plusvalor, de la existencia de un sistema interestatal, de unidades domésticas, de clases y grupos de estatus, identidades, gremios o movimientos sociales.

En la búsqueda de soberanía y de poder, los Estados se enfrentan por ser la cabeza hegemónica del Sistema-Mundo; por tanto, entre los más fuertes se da una lucha por la hegemonía, buscando cambios políticos y culturales, que permitan imponer sus condiciones y den vía libre a la incesante acumulación del capital; se trata de una lucha en doble faz, puesto que se enfrentan por tal poder y detrás de esta lucha, se encuentran implícitos los intereses corporativos, los poderes económicos de gran injerencia mundial, que aunque se enfrenten al Estado, al mismo tiempo, necesitan de su apoyo, persiguiendo pretensiones de acumulación y aumento de ganancias.

## Crisis del sistema-mundo, respuestas y cooperación sur-sur

Para Wallerstein, como es natural en cualquier sistema histórico, el sistema-mundo asiste a su fase de agotamiento o crisis. Ésta, en particular, responde,

básicamente, a los afanes de acumulación del capital por parte de los productores, quienes buscan aumentar los niveles de los precios, agrediendo a los consumidores, los principales afectados. Aspectos estructurales sensibles del sistema-mundo fueron trastocados, en especial, el rechazo al poder hegemónico de Estados Unidos y un despertar socio-cultural frente al racismo y a la discriminación sexual, alimentaron este punto de quiebre en el sistema. El acceso al poder de los movimientos antisistémicos y una ola de descontento, como consecuencia de su inmediata incapacidad para generar cambios, acompañan esta fase de declive.

En el marco de las dificultades económicas suscitadas por la crisis de la economía capitalista, se profundiza la posición de desventaja de los países del sur, que fueron obligados a implementar “ajustes estructurales”, bajo el Consenso de Washington y la puesta en marcha de mecanismos de orden neoliberal. La reacción ideológica de derecha, en defensa de unos intereses particulares (los grandes capitales mundiales), acudió al Estado, como blindaje durante periodos de crisis; sin embargo, simultáneamente han surgido reacciones alternativas, espacios de cuestionamiento del orden mundial y de discusión sobre los verdaderos intereses detrás de la preocupación neoliberal<sup>5</sup>.

5 De igual manera, Lechini (2006) señala la reacción de esta tendencia ideológica, resaltando la participación de la sociedad civil en la puesta en alto de una voz inconforme, ajena a las tendencias globales. Lechini coincide con Wallerstein, al apuntar hacia el Foro Social Mundial, la expresión de una izquierda política activa. Así

Sobre esta idea alternativa, Wallerstein apunta lo siguiente:

En el mundo de la política, la izquierda política global volvía sus objetivos electorales secundarios y comenzaba, más bien, la organización de un “movimiento de movimientos” que fuera identificado como el Foro Social Mundial (FSM), que se reuniría inicialmente en Porto Alegre y al que se refiere con frecuencia como símbolo. El FSM es un lugar de encuentro de militantes de muchos tipos e ideas (...) su lema ‘otro mundo es posible’ es expresivo en tanto que perciben que el sistema-mundo se encuentra en una crisis estructural y que las opciones políticas son reales (2005, pág. 115).

La noción de cooperación internacional, se hace cada vez más visible en este momento de crisis, reaccionando como mecanismo para evitar peores resultados de los ya vividos, específicamente, la cooperación

---

pues, señala que “es importante reconocer el papel cada vez más relevante que tienen nuestras sociedades civiles para reaccionar frente a lo que parece ser un ‘pensamiento único y una tendencia irreversible’. Estos movimientos sociales, expresados en los Foros Sociales Mundiales, condenan los efectos negativos del neoliberalismo y las actitudes de los Estados del Norte, hacia el libre comercio, mientras que los países industrializados vinculan el refinanciamiento de la deuda externa de nuestros países con la implementación de reformas neoliberales y libre comercio, protegen sus mercados denegando el libre acceso de nuestros productos (Lechini, 2006, p.315).

técnica al desarrollo o modalidad de cooperación sur-sur, que representa un contraste a la realidad global, tendiente marcada por las formas neoliberales y capitalistas. Rabilotta (citado por Llistar, 1990), afirma que los países donantes acuden a estos mecanismos, para aprovechar los recursos de los países en desarrollo y someterlos a sus pretensiones de explotación. La cooperación internacional y la ayuda deben estar pensadas sin condicionalidad; si bien, se debe contemplar una suerte de control en los países que la reciben, un constante acompañamiento y tratando de ejecutar de la mejor manera los recursos, también es cierto que estos deben ser coherentes con las realidades de los países, el cuidado de sus culturas y sus recursos, no solo reduciéndola a un “pseudodesarrollo” en actividades productivas primarias, ni a aspectos de seguridad y un orden global conveniente para las potencias.

América Latina ha sido uno de los espacios del sur que ha sabido aprovechar la concepción de cooperación sur-sur, ya que:

Supone un nuevo marco de relaciones capaz de superar las tensiones y excesiva polarización ideológica entre distintos gobiernos, los diversos conflictos que existen en la región y un cierto ensimismamiento de cada país para resolver sus propios problemas; al mismo tiempo abre el camino, respetuoso con cada particularidad nacional, para construir un espacio común, en el marco de la refundación de la región (Ayllon, 2010).

La cooperación sur-sur<sup>6</sup> brinda espacios de integración a países que, con una dotación técnica, pretenden superar su condición de Estado subdesarrollado, demostrando capacidades de aporte a sus semejantes. Un claro ejemplo de esto es Brasil, un país que pretende superar su condición “sur”, para tomar características de país de “centro”, en el marco de la lógica, “Centro-Periferia”.

## La cooperación de Brasil: lucha contra la pobreza y alternativa para América Latina

Brasil reclama un lugar determinante en las decisiones regionales y globales, como un país clave para el desarrollo y la estabilidad de la región. Con el tránsito y el avance reciente, ha jugado un papel destacado en ambos bandos de la cooperación<sup>7</sup>, como receptor y como donante, convirtiéndose en una pieza clave para la cooperación, de tipo triangular y Sur-Sur.

6 Para ampliar el concepto, se recomienda remitirse a la conceptualización presentada en el anexo 1 de este documento.

7 Entre 2003 y 2009, Brasil firmó más de 400 acuerdos y protocolos con países en desarrollo de América Latina, Caribe, África, Asia y Oceanía. En este período, el número de países beneficiados por la cooperación brasileña creció un 150% (de 21 a 56 países), con una cartera de proyectos de unos 90 millones de dólares y un número de acciones iniciadas, que pasó de 23, en el 2003, a 181, en 2007 y alcanzó las 413, en 2009. Sólo en África, Brasil coopera con 35 países.

El aspecto más inquietante de esta relación tiene que ver con el liderazgo asumido por Brasil, en una suerte de exportación de su modelo de erradicación de la pobreza, inicialmente, entre los países de América Latina, pero con una cobertura actual del mundo en desarrollo<sup>8</sup>. Si bien Latinoamérica replicó la experiencia brasilera al incorporar estos programas a sus estrategias nacionales de lucha contra la pobreza, Brasil continúa ofreciendo conocimiento técnico y asistencia a los países de la región y del mundo en desarrollo, tan diversos, como Kenia, Tanzania y Filipinas.

El elemento preponderante de esta estrategia es Beca familia, un programa de transferencias monetarias condicionadas<sup>9</sup>, inaugurado en 2001, por el gobierno de Campinas y creado con el objetivo de garantizar la permanencia en la educación primaria y secundaria,

8 En 2013, 120 delegaciones visitaron Brasil, para aprender sobre bolsa familia y el catastro único, que contabiliza a los más pobres del país. En el lanzamiento de Mundo sem pobreza, asistieron más de 200 tomadores de decisiones y ministros de 70 países, así como especialistas de organismos internacionales, durante el foro sur-sur de seguridad social y trabajo.

9 Los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas (PTC) consisten en la entrega de transferencias monetarias directas a familias vulnerables, a cambio del cumplimiento de algunas condiciones relacionadas con la asistencia a la escuela y los controles de salud, de forma que, asegurando ingresos y la formación de capacidades humanas, se interrumpa la cadena de transmisión intergeneracional de la pobreza (Cecchini & Madariaga, 2011). Estos programas han superado las concepciones tradicionales de la política social y desarrollan intervenciones capaces de atender a la población más afectadas por las crisis.

de niños de 6 a 15 años de edad, pertenecientes a familias de bajos ingresos. Con la puesta en marcha de la estrategia nacional antipobreza “Hambre Cero”, en 2003, los PTC homólogos (Bolsa Escolar, Programa de erradicación del trabajo infantil, Programa federal de renta mínima, bolsa alimentación, agente joven y auxilio-gas), se centralizaron en el gobierno federal, con la denominación de Beca familia y se reforzó la coordinación con los gobiernos subnacionales, para la implementación de un solo programa. Con ello, los beneficiarios pasaron a recibir cerca de 30 dólares al mes, a cambio de garantizar que sus hijos asistan a la escuela y cumplan con controles de sanidad.

El programa, rápidamente, ganó terreno en el modelo de erradicación de la pobreza de Brasil y se constituyó en el centro de esta estrategia, por sus resultados. En 2006, el cubrimiento de beneficiarios alcanzaba el 18,6% de la población total del país y, a finales de 2012, 50 millones de personas habían sido beneficiarios de las transferencias de efectivo. En una década logró reducir, a la mitad, la cifra de población en situación de pobreza (9,7% a 4,3%), lo que representa 22 millones de brasileños de bajos ingresos o la cuarta parte de la población (Kim, 2013). Para Kim, el éxito de Beca familia ha radicado en las inversiones en capacidades institucionales, por medio de herramientas de gestión eficaces y un proceso de aprendizaje e innovación.

Es por ello, que la nueva estrategia denominada “Brasil sem Miséria”, se concentra en “capacitación, crédito, acceso a servicios públicos y cuenta con la Busca

Activa de personas pobres, que no han sido cubiertos por el programa. La meta del programa es acabar con la pobreza extrema, que todavía afecta cerca de 16 millones de personas. En resumen, el programa busca superar las falencias de la poca capacidad de proveer oportunidades de trabajo y servicios básicos para la población (Kim, 2013).

Beca familia también es reconocido como uno de los programas, de su tipo, de mayor envergadura en América Latina. Entre 1995 y 2010, se implementaron programas de transferencias condicionadas en 18 países de la región, con la colaboración de Brasil y destacados resultados en la superación de la pobreza en la región<sup>10</sup>. En el marco de esta experiencia de cooperación, se acaba de lanzar la *Brazil Learning Initiative for a World Without Poverty* (WWP, sigla en idioma inglés), que iniciará como un portal Web, para que los usuarios -en tiempo real- compartan experiencias, ideas y conocimientos, un repositorio de información y un lugar de encuentro con el público interesado.

La iniciativa cuenta con el auspicio de organismos internacionales de desarrollo, como el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y el Banco Mundial y agencias estatales, como el Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre y el Instituto de Investigación Económica Aplicada. También incorpora un entramado de instituciones, propias de la cooperación descentralizada, como tanques de pensamien-

to, organizaciones sociales, gobiernos y municipios, aunque la iniciativa está dirigida principalmente al desarrollo de capacidades institucionales en los gobiernos y agencias estatales, para ejecutar políticas de lucha contra la pobreza, aprendizaje que dejó la experiencia de beca familia.

## A manera de conclusión

De acuerdo con lo inmediatamente tratado, Brasil ha tenido una amplia participación en la cooperación sur-sur, al brindar apoyo a países en vía de desarrollo, especialmente, de América Latina, lo que ya constituye un ejemplo transversal de cooperación sur-sur, para la superación del principal problema social de la región: la pobreza. El país, se prepara para iniciar una estrategia consolidada de cooperación sur-sur, para presentar su experiencia entre el mundo en desarrollo y ayudar a replicar y modernizar estos programas, en otros escenarios. Este es el enfoque de cooperación sur-sur, una construcción colectiva de propuestas de solución, basada en las propias experiencias, como alternativa para el desarrollo y la integración de América Latina y el mundo en desarrollo.

10 Al respecto remitirse al anexo 2, de este documento.

---

## Bibliografía

---

AYLLON, B. (2010). *Cooperación sur-sur en América Latina. Utopía y realidad*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid - Catarata.

CECCHINI, S., MADARIAGA, A. (2011). *Programas de Transferencias Condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

KIM, J.Y. (2013). *A Contribuição do Brasil para um Mundo sem Pobreza*. Disponible desde Internet en: <http://www.worldbank.org/pt/news/opinion/2014/03/24/brazil-contribution-world-without-poverty> (recuperado el 15 de Junio de 2014).

LECHINI, G. (2006). ¿La cooperación sur-sur es aún posible? El caso de las estrategias de Brasil y los impulsos de Argentina hacia los Estados de África y la nueva Sudáfrica. En A. Boron, *Políticas y movimientos sociales en un mundo hegemónico. Lecciones desde África, Asia y América Latina*. Buenos Aires: Clacso.

LLISTAR, D. (2007). ¿Por qué al Norte le gusta ayudar? ¿A que se refieren los Estados ricos cuando se refieren a 'cooperación'? *Revista Viento Sur*, 42.

WALLERSTEIN, I. (2005). *Análisis de Sistema-mundo, una introducción*. México D.F.: Siglo XXI Editores.

## Anexo 1. La cooperación sur-sur desde la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB)

En su informe de 2009, sobre la Cooperación sur-sur en Iberoamérica, la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), hace unas aproximaciones a los elementos característicos de la cooperación sur-sur:

1. La Cooperación Sur-Sur, se basa en la solidaridad para la ampliación de capacidades, a través de la cooperación técnica. Se trata de un compromiso voluntario entre países, que quieren abordar, conjuntamente, los desafíos del desarrollo y los retos de la pobreza y la desigualdad.
2. Esta cooperación es direccionada a todos los sectores y ámbitos que se requieren, evitando una relación vertical y asistencialista, en la búsqueda del desarrollo y optando por la asociación horizontal entre actores, como principio básico de actuación.
3. La Cooperación Sur-Sur, no sustituye a la tradicional Norte-Sur; tampoco es subsidiaria ni un instrumento de ésta. Más bien aspira a articularse, cuando sea posible, con los planes y programas de la Cooperación Norte-Sur, a partir de su propia experiencia y con las miras puestas en lograr los mejores resultados, de forma eficiente y solidaria. El espacio para esta articulación son las demandas de los países en desarrollo, expresadas en sus planes y prioridades nacionales.
4. La Cooperación Sur-Sur apuesta por una relación entre cooperantes, que ofrecen y demandan beneficios, en condiciones de reciprocidad.
5. La Cooperación Sur-Sur encuentra una gran aceptación, ya que deriva de acuerdos entre países que enfrentan desafíos de desarrollo similares, a nivel local y global, lo cual, facilita la adecuación de las acciones a necesidades y perspectivas comunes. Este hecho favorece el entendimiento mutuo y permite, además, compartir modelos de gestión ya implementados por los países del sur, donde se toman en cuenta, tanto los aciertos como los errores y lecciones aprendidas.
6. Los países en desarrollo, especialmente en una misma región, comparten experiencias comunes, así como vínculos culturales, que facilitan la comprensión mutua y puedan mejorar la efectividad de los proyectos y programas de cooperación.
7. Los países hacen un uso efectivo de las tecnologías dentro de la Cooperación Sur-Sur, dado que los recursos tecnológicos de los países en desarrollo oferentes de cooperación presentan características de adaptabilidad, que facilitan su uso, mantenimiento y conservación.
8. La Cooperación Sur-Sur apuesta por la eficacia y eficiencia en el uso de los recursos de cualquier tipo, limitando costes y poniendo en juego experiencias contrastadas.

Fuente: Secretaría General Iberoamericana. Disponible en: <http://www.segib.org/es/node/39>.

## Anexo 2. Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas en América Latina

<b>País</b>	<b>Programas en operación (año inicio)</b>	<b>País</b>	<b>Programas en operación (año inicio)</b>
Argentina	Asignación Universal por Hijo para Protección Social (2009); Programa Ciudadanía Porteña "Con todo derecho" (2005)	Panamá	Red de Oportunidades (2006)
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Bono Juancito Pinto (2006); Bono Madre Niño-Niña "Juana Azurduy de Padilla" (2009)	Paraguay	Tekoporã (2005); Abrazo (2005)
Brasil	<i>Bolsa Família</i> (2003)	Perú	Juntos (2005)
Chile	Chile Solidario (2002)	República Dominicana	Solidaridad (2005)
Colombia	Familias en Acción (2001); Red Juntos (Red para la superación de la pobreza extrema) (2007); Subsidios Condicionados a la Asistencia Escolar (2005)	Trinidad y Tabago	Programa de transferencias monetarias condicionadas focalizadas (TCCTP) (2006)
Costa Rica	Avancemos (2006)	Uruguay	Asignaciones Familiares (2008)
Ecuador	Bono de Desarrollo Humano (2003)		
El Salvador	Comunidades Solidarias Rurales (ex Red Solidaria) (2005)	<b>País</b>	<b>Programas finalizados (años)</b>
Guatemala	Mi Familia Progresá (2008)	Argentina	Familias por la Inclusión Social (2005-2009); Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (2002-2005) <sup>a</sup>
Honduras	Programa de Asignación Familiar (PRAF) (1990); Bono 10.000 Educación, Salud y Nutrición (2010)	Brasil	<i>Bolsa Escola</i> (2001-2003) <sup>b</sup> ; <i>Bolsa Alimentação</i> (2001-2003) <sup>b,c</sup>
Jamaica	Programa de avance mediante la salud y la educación (PATH) (2002)	Costa Rica	Superémonos (2000-2006)
México	Oportunidades (ex Progresá) (1997)	Ecuador	Bono Solidario (1998-2002)
		Honduras	PRAF/BID II (1998-2005); PRAF/BID III (2007-2009);
		Nicaragua	Red de Protección Social (RPS) (2000-2006); Sistema de Atención a Crisis (SAC) (2005-2006)
		Uruguay	Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES) (2005-2007)

Fuente: (Cecchini & Madariaga, 2011).

---

## Anexo 3. Mundo sin Pobreza

La estrategia de cooperación sur-sur para erradicación de la pobreza “Mundo sin Pobreza”, busca los siguientes objetivos:

- a) **Apoyar discusiones** sobre abordajes innovadores para tratar de cuestiones esenciales relacionadas con la reducción de la pobreza, por medio de una red de profesionales.
- b) **Tener un abordaje riguroso** con relación al desarrollo, implementación, monitoreo, evaluación y difusión de políticas innovadoras.
- c) **Facilitar el escalonamiento y la provisión** de políticas innovadoras, así como una amplia difusión de sus resultados por todo el país.
- d) **Facilitar el intercambio de conocimientos** y aprendizaje entre Brasil y otros países, inclusive, por medio de iniciativas internacionales de cooperación técnica.
- e) **Utilizar y apalancar** los recursos y las estructuras ya existentes, para provecho y beneficio mutuos.
- f) **Aumentar el impacto** de los abordajes exitosos de las políticas públicas implementadas en Brasil.

Fuente: Sitio web de la iniciativa Mundo sem Pobreza. Disponible en: <https://www.wwp.org.br/>.

# Parte II

## V y VI Encuentro de investigadores<sup>11</sup>

11 El Encuentro de Investigadores es una iniciativa de la Asociación de Universidades de América Latina y el Caribe para la Integración -AUALCPI, que tiene como objetivo fomentar la investigación académica respecto a temas de integración, bajo el marco teórico y los parámetros de concurso, estipulados en cada una de las versiones de la Cátedra de Integración Latinoamericana y Caribeña.

Para la V versión, el tema escogido fue *Nuevas Dinámicas de Integración: Pensándonos como Región* y para la VI fue *Logros, Obstáculos y Retos de la Integración Regional*.

Ambas convocatorias buscaron reconocer y estimular aquellas investigaciones, de todas las áreas del conocimiento, que difundieran propuestas, visiones, experiencias o iniciativas en torno a la integración regional, como factor para el desarrollo humano sostenible, desde la promoción del conocimiento, en un espacio de encuentro, de diálogo y de intercambio, entre los actores de América Latina y el Caribe. Las convocatorias tuvieron en cuenta el análisis, el rigor, la crítica y la contribución de las ponencias a la comprensión y aporte que se hizo, de manera directa o indirecta, a los procesos de integración regional.





## Capítulo 1

# EDUCACIÓN, CULTURA Y COMUNICACIÓN

## La integración regional desde la óptica de la educación y la cultura

**Maria Lúcia Segabinazi Dumas\***

\* Docente e investigadora de la Universidad Nacional de Córdoba (Facultad de Lenguas) y de la Universidad Nacional de Rosario (Facultad de Humanidades y Artes- Escuela de Lenguas). Licenciada en Comunicación Social, por la Universidade Católica de Santos- Brasil. Diploma de Especialización en Cultura Brasileña, en la Universidad de San Andrés, Buenos Aires y Fundación Centro de Estudos Brasileiros (Funceb), 2005. Maestría en Gestión para la Integración Regional - Centro de Estudios Avanzados (CEA), de la Universidad Nacional de Córdoba.

---

### Introducción

La propuesta del presente trabajo<sup>12</sup> es plantear una discusión en torno a los fenómenos de globalización, de internacionalización, de cooperación e integración, haciendo especial hincapié en las particularidades que asumen dichos procesos en América Latina, específicamente, el caso de las universidades de Córdoba y de Brasil. Señalaremos, el rol de las universidades, en particular, las públicas, en los procesos de integración y su participación en el Mercosur; además, destacaremos los grandes desafíos de los países de la región, por un acercamiento que suplanta a la lógica mercantilista, al dar lugar a una lógica de aproximación cultural, con la recuperación de otras dimensiones: social, histórica y lingüística de las sociedades mercosureñas.

El principal reto del sector educativo del Mercosur, en general, y de las universidades públicas, en particular, es lograr que los problemas de cada uno de los países sean asumidos como desafíos de la región. Para ello, es necesaria una aproximación creciente, solamente

---

12 Este trabajo, se elabora a partir de mi tesis de Maestría Estudio de la Integración Regional entre Brasil y Argentina, a través de los convenios firmados por la Universidad Nacional de Córdoba (UNC) y las Universidades Públicas Brasileñas. Fue dirigida por la Dra. Corina Echavarría y defendida en el Centro de Estudios Avanzados de la UNC, en septiembre de 2013.

posible, a través de un conocimiento mutuo de las sociedades nacionales, sea en el campo social, lingüístico o cultural. La tarea de rescatar, de analizar y de interpretar las redes lingüístico-culturales, construidas a partir de los proyectos de movilización estudiantil y docente, de los países que integran el Cono Sur, empieza a dar señales de un acercamiento distinto, que puede conducir a los países a un sólido conocimiento mutuo y repercutir, directamente, en la realidad del Mercosur y de Latinoamérica.

## 1. Marco teórico

Desde las últimas décadas del siglo XX, se observa en la lectura de los discursos y de los documentos de cumbres regionales, de reuniones de ministros y otros, la recurrencia de términos, como globalización, cooperación, integración, desarrollo, vinculados a la educación superior (Cf. García Canclini, 2007; Jane Knight, 2005 –citado por Miranda y Salto, 2012; Hans de Witt, 1999). Todos ellos presentan, junto a su polisemia, cierta ambigüedad, puesto que se prestan a múltiples aplicaciones. Para analizar estos fenómenos, compartimos las reflexiones del politólogo argentino Roberto Russell<sup>13</sup>, sobre la trayectoria de

<sup>13</sup> Roberto Russell ha sido consultor e investigador en temas de educación universitaria y de relaciones internacionales del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), (CEPAL), la Organización de Estados Americanos (OEA), el Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas (IRELA), el Ministerio de Educación de Chile, el Ministe-

América Latina: "... un continente lleno de contradicciones, que posibilita muchas lecturas. Uso el adjetivo fragmentario en el doble sentido de compuesto de partes o fragmentos y de cosa inacabada, incompleta." (2011). El autor analiza el proceso regional sudamericano con sus dificultades y sus éxitos, y el modo en que los países de la región enfrentan la globalización y la difusión del poder internacional.

Otra perspectiva que contribuye a nuestra investigación es la del filósofo chileno Eduardo Devés Valdés<sup>14</sup>, que pone énfasis en la identidad como el centro del pensamiento latinoamericano. El autor chileno propone, para la búsqueda de una identidad latinoamericana, pensar en plural, en contextualizar y en articular el pensamiento latinoamericano, a través de redes de informaciones, sobre la realidad de los países y regiones de nuestra América y del mundo.

De este modo, el nudo de las discusiones en ambos autores es la posibilidad de indagar cómo los vínculos y las redes se relacionan y dan sentido, sin perder ni

rio de Relaciones Exteriores, la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) y el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICET) de la Argentina.

<sup>14</sup> Eduardo Devés Valdez es especialista en pensamiento latinoamericano y de las regiones periféricas. Ha publicado más de ciento veinte artículos y libros en su especialidad, entre los que se destacan *El pensamiento latinoamericano en el siglo XX, entre la modernización y la identidad* (3 volúmenes) y *El pensamiento africano en sus conexiones y paralelismos con el latinoamericano y el asiático*.

negar sus diferencias y singularidades, en dirección a un proceso de integración y de cooperación, a nivel de la región.

## El fenómeno de la globalización

Existe una extensa literatura especializada sobre la globalización, en particular, sobre la globalización económica y comercial y sus manifestaciones en diferentes países, organizaciones y sujetos (Knight, 2002; Bauman, 1999; Dos Santos, 2003; Stiglitz, 2002; 2003). Sander (2008: 157-165) subraya que muchos de esos trabajos sugieren que la globalización, actualmente, representa la creciente gravitación de los procesos económicos, políticos y culturales de carácter mundial sobre los de índole regional, nacional y local.

La globalización puede ser entendida, entonces, como proceso y como situación. En tal sentido, Roberto Russell (1998: 39), en su texto "La globalización: situación y proceso", parte de una observación de orden semántico, para diferenciar entre globalización-situación y globalización-proceso. A partir del primer sentido, la globalización, al presente, no tiene el predominio que, generalmente, se le atribuye. En la práctica, su dominio está limitado, pues la mayor parte de los comportamientos socio-políticos del género humano, no se desarrollan a escala global, sino que tienden a centralizarse, en el nivel tradicional del Estado-Nación. En el segundo sentido, en cambio, es indiscutible que el alcance y la consistencia de los comportamientos, relaciones sociales y formas de or-

ganización actuales señalan la existencia de un "sistema global", en proceso de conformación. Por eso, tiene dentro de sus corrientes, un cierto sello marcado por las condiciones vigentes de "internacionalización" de la producción, los negocios y las finanzas; no obstante, dicho intercambio no implica, por sí mismo, que los ciudadanos de los estados involucrados compartan ideas, ideales y valores, que resulten en una "sociedad global", con instituciones y con reglas comunes, orientadas a una cooperación mutua y permanente.

Así, la globalización correspondería a una determinada etapa de la historia: la actual. La discusión, en torno al fenómeno, continúa provocando debates, a través de enfoques analíticos y críticos, que cuestionan la legitimidad del proceso, dando lugar a diferentes movimientos sociales. En ese marco, se delimitan nuevos espacios políticos, mediante redes basadas en relaciones económicas, sociales y culturales, a partir de la asociación consciente de diferentes actores, que se vinculan entre sí. Garretón afirma que "... hoy la cultura ha dejado de ser el reflejo de la política y de la economía, incluso, pasa a comandar sus contenidos, como lo prueban las demandas de los movimientos de jóvenes o de nuevos movimientos sociales en el continente" (2003: 27).

## El contexto de la internacionalización de la educación superior

El escenario presentado toma nuevos rumbos en el transcurso de la década de los noventa. El Estado, de

corte neoliberal, implantó un modelo de economía social de mercado y, en consecuencia, pretendió modificar el conjunto de instituciones públicas, incluida, la universidad. La racionalidad neoliberal, hegemónica en el contexto político y social, determina que el análisis de la problemática universitaria, como sustento de las políticas de ese período, responda a la racionalidad de la economía de mercado. En ese momento, la “internacionalización” de la educación superior, se promueve y se fortalece, a nivel mundial, ya que se asienta sobre un eje de radical importancia dentro de las estrategias definidas por universidades de todo el mundo, como uno de los dispositivos de respuesta al proceso de globalización.

En lo que se refiere particularmente al sector de la educación superior, Jesús Sebastián analiza la internacionalización de las universidades, concebida como un ámbito dual: por un lado, como un proceso para la mejora de la calidad y pertinencia de las funciones universitarias y, por otro, como un instrumento para la proyección internacional:

...el proceso de introducción de la dimensión internacional en la cultura y estrategia institucional en las funciones de la formación, investigación y extensión y en la proyección de la oferta y capacidades de la universidad, se trata de un proceso cultural al interior de la universidad, [que] no supone una pérdida de la identidad institucional, sino un medio para su fortalecimiento en un espacio de interacciones más amplio. (2004: 4).

Miranda y Salto (2012), tras revisar las principales contribuciones sobre el tema de la internacionalización importado de la Ciencias Políticas para la educación superior, subrayan que las interpretaciones difieren en niveles de concreción, sea institucional, regional o global. Adherimos a la interpretación de la investigadora canadiense Jane Knight, quien desde una perspectiva institucional considera la internacionalización como “... un proceso de integración de la dimensión internacional/intercultural a las funciones de docencia, de investigación y de extensión, que desempeña una institución de educación superior” (Knight, citado por Miranda y Salto, 2012). Como remarcan Miranda y Salto:

...se han incrementado los intentos por analizar el tópico de la internacionalización de la educación superior desde una perspectiva sistemática y clasificatoria y que las razones y motivos para internacionalizar, las condiciones contextuales y finalmente las políticas institucionales, nacionales, y supranacionales están siendo más estudiadas. Esto marca una diferencia importante con lo que sucedía hasta el inicio de 1990. (2012: 36).

## La Cooperación

Rincón (1998) concibe la cooperación universitaria como un proceso que, dando como preexistentes las relaciones de vecindad, extiende esas relaciones mediante acciones coordinadas en el interior de cada

entidad universitaria e instancias vinculantes de regulación suprauniversitaria. De este modo, una cuestión relevante a considerar en la conceptualización sobre la cooperación, según la UNESCO, consiste en reconocer que permite una mayor interacción entre las instituciones y sus comunidades académicas; se aprovechan mejor las capacidades con que cuenta cada una, logrando potenciar fortalezas individuales; se establecen nuevas formas de integración y de articulación, al tiempo que se promueve el trabajo en redes. Así, la cooperación académica internacional, se basa en la complementariedad de las capacidades de los actores participantes, para la realización de actividades conjuntas.

En el informe final del proyecto “Pensamiento Renovado de Integración en América Latina”, convocado por el Convenio Andrés Bello (CAB), en el siglo XXI (2003), la problemática de la educación y el espacio cultural latinoamericano muestran una grieta importante que afecta a diferentes países de la región y que debe ser corregida, como condición necesaria para el desarrollo y la humanización regional. Como expresa el documento:

Las reformas educacionales latinoamericanas están en pleno desarrollo sin poder evaluarse del todo aún. Pareciera sin embargo que, a pesar de todos los esfuerzos realizados en los últimos años y la mejoría de los índices educacionales del continente, América Latina, y en especial algunos de sus países, no han logrado superar sus

problemas históricos relacionados con la educación. Así, está todavía pendiente [...] el papel de la educación como una herramienta que ayude a superar los niveles de pobreza, integración social y desarrollo económico, también como un factor de humanización en el contexto socio-histórico y cultural del espacio nacional y latinoamericano. (Garretón, 2000: 104-105).

El interés y la necesidad de pensar la región colectiva y solidariamente se expanden, demostrando una particular sensibilidad del mundo académico para asumir sus propias formaciones disciplinarias, de cara a las transformaciones sufridas por nuestro continente, en los diferentes ámbitos de su vida social y política. Como consecuencia de esa realidad, la producción de investigaciones y de estudios que abordan críticamente la realidad social y cultural de América Latina está en aumento, valorando la construcción de espacios, donde culturas e identidades regionales, se puedan conformar –sin perder ni negar sus diferencias y singularidades–, en dirección a un proceso de integración y cooperación, a nivel de la región. De acuerdo con Miranda y Salto, la cooperación entre universidades puede adoptar un modelo de relaciones horizontal o vertical. La cooperación horizontal es la que se establece entre países o regiones con similares niveles de desarrollo y éstas son las que más se promueven:

...este tipo de cooperación representa un desafío particular, porque si bien puede

resultar más pertinente la relación entre universidades con problemáticas regionales comunes (en salud, educación, trabajo, etc.), es el tipo de cooperación que tiene menor nivel de apoyo económico. Esto hace que, desde las instituciones se priorice la cooperación con regiones y países como Europa, Estados Unidos y Canadá, y no se inviertan esfuerzos suficientes en la cooperación horizontal con universidades de otros países de América Latina (Miranda y Salto, 2012: 40).

La problemática de los desequilibrios en los procesos de integración del Cono Sur es, sin duda, un aspecto que merece ser profundizado en las relaciones de las universidades argentinas y brasileñas, en función de las transformaciones de los escenarios educativos de la región, en las últimas décadas. Dentro de este ámbito, es posible pensar la cooperación, focalizando la dimensión de solidaridad; así, entraría en juego un conjunto de acciones cooperativas entre instituciones para el mutuo beneficio, entre ellas, relaciones con las universidades como socios solidarios, para el logro de los objetivos, que pretende la integración.

Este punto podría ser iluminado con algunos elementos de la teoría emancipadora de la educación del sociólogo portugués Boaventura de Souza Santos (2009). Su crítica revela que, durante mucho tiempo, la dinámica de la vida académica de las universidades, se fundamentó en discusiones totalmente fuera de la realidad de nuestros países (los del Sur) y de nues-

tros problemas, resultando en la formación de profesionales “conformistas”, no siempre competentes; sin embargo, en la actualidad, según el teórico, el gran desafío para aquellos que tienen el privilegio de estar en la universidad es el rescate de la autoconfianza y de la valorización de su cultura y de su historia, lo que llevaría a formar “rebeldes” competentes, que contemplan la acción. En consecuencia, propone reflexionar sobre el contenido y las formas de una globalización contra-hegemónica, desde abajo. En este contexto, valora profundamente las diferencias, en relación con las transformaciones sociales y presenta la necesidad de crear nuevas formas de hibridación, de interacción entre las diferentes culturas.

### El fenómeno de la integración

Las ideas integracionistas y de cooperación entre países, especialmente, entre aquellos que comparten un territorio continental en común, existen desde hace varios siglos; sin embargo, en las últimas cinco décadas del siglo XX, los fenómenos de integración, se tornaron mucho más frecuentes, legitimados y progresivos.

De un modo general, las definiciones más recurrentes sobre integración reflejan, sobre todo, el componente económico del proceso. Alemián la define de la siguiente manera: “... suele entenderse por integración un heterogéneo conjunto de acciones: unión, articulación, cooperación, complementación, asociación, negociación de beneficios recíprocos o adopción de posiciones conjuntas. De hecho estas orientaciones

se presentan sectorizadas, y hoy se trata de aplicarlas en la esfera económica en primer lugar” (2004).

## 2. Mercosur: integración y cultura

Resulta fundamental destacar la noción de cultura con la que trabajamos, ya que varía de acuerdo con cada enfoque teórico. Entre los múltiples sentidos del término<sup>15</sup> es muy frecuente entenderla como el desarrollo multidimensional y armonioso de la persona o de la humanidad, como el acervo de una comunidad o como la transmisión espontánea o dirigida de valores y de conocimientos. Es esta la perspectiva de la UNESCO, de numerosas universidades, de fundaciones y órganos oficiales de cultura (Vannucchi, 1999: 24).

A pesar de que esta concepción -la humanística- pertenece al ámbito educativo, la moderna acepción antropológica del término permite devolverle su verdadera dimensión y funciones insertadas en el tiempo actual, en que nuestras sociedades están viviendo. Como interpreta Gregorio Recondo<sup>16</sup>:

15 Kroeber, A.L. y Kluckhohn, C. (1952, reimpresso en 1978): *Culture: A Critical Review of Concepts and Definitions*. Post Road West, Westport CT: Greenwood). En un estudio clásico sobre el tema, reunieron y analizaron alrededor de ciento cincuenta acepciones del término existentes en el momento de la publicación (Cf. Vannucchi, 1999).

16 Gregorio Recondo, sociólogo argentino, fue uno de los principales impulsores de la idea de la integración cultural y educativa del Mercosur. Autor, entre otras obras, de *La Argentina desconocida y el sueño de la patria grande*.

La cultura como resultado de la interacción de los hombres en un medio. La cultura como herencia social de los pueblos. La cultura como proyecto compartido de los hombres; como red simbólica de significados; como auto-reflexión de una sociedad global. La cultura, en fin, como forma de vida, como expresión de “las razones de vivir” de individuos, grupos y sociedades globales. (1997: 8).

Se puede afirmar, entonces, que la cultura permite construir nuevas formas de hacer política -de diversas maneras y ejecutadas por diferentes actores, estatales o privados- que, indudablemente, garantizan una multiplicidad de acciones. Desde esta perspectiva, el proceso de integración, iniciado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, a partir de la creación del Mercosur, abrió un espacio para el análisis de la formación cultural de la región y de su influencia en las sociedades que integran el bloque.

Según algunos autores, como Garretón, Martín-Barbero y García Canclini, reunidos en torno al proyecto “Pensamiento Renovado de Integración”, convocado por el Convenio Andrés Bello, en el siglo XXI, durante este siglo, el mundo se constituirá, no en torno a lo geopolítico ni a lo geoeconómico sino, principalmente, en torno a lo geocultural y América Latina debe ocupar un lugar central en esta construcción. Para esto, el conocimiento de la región -aprehendido recíprocamente por todos los ciudadanos de los países que integran la extensa y profunda Latinoamérica- es

una prioridad. Por su parte, Recondo se refiere a la integración cultural "... no como fusión, ni como unificación, ni siquiera de asimilación de las partes en un todo", sino "la unidad en la diversidad" (1997: 9).

### El sector educacional del Mercosur (SEM)<sup>17</sup>: las políticas universitarias en la integración regional

Con el objetivo de entender la realidad de las políticas educativas actuales del Mercosur, recuperamos algunos momentos, a través del SEM y de la Asociación de Universidades Grupo Montevideo (AUGM), por considerarse las entidades más representativas y competentes, en lo que concierne a la cultura y a la educación en el Cono Sur. Según se expresa en el sitio oficial del Mercosur, desde los comienzos del SEM, se ha llevado adelante una intensa tarea de cooperación internacional:

...ejerciendo en la práctica una enorme autonomía dentro de un subsistema complejo de órganos no sólo con atribuciones para la iniciativa de propuestas, sino para su dirección y control [...] desde sus orígenes en 1991, ha adquirido una complejidad efectuando aportes realmente destacados al objetivo de acrecentamiento, no ya de las relaciones de intercambio cultural, sino de un proceso de integración universitaria que marcha, con mucho, por delante del comer-

cial, conforme lo corroboran (diferentes) instrumentos... (Marcionni, 2004: 184).

El 23 de septiembre de 2001, en la XXI Reunión de Ministros de Educación del Sector Educativo del MERCOSUR, realizada en Punta del Este, República Oriental del Uruguay, el Consejo del Mercado Común aprueba la nueva estructura del SEM que está vigente.

#### Estructura actual del SEM<sup>18</sup>

Destacamos la periodización propuesta por González<sup>19</sup>, en la cual, se pueden distinguir cinco etapas, identificadas con un plan estratégico. En este trabajo destacaremos la Quinta etapa, que corresponde a la fase que se encuentra actualmente en desarrollo (Anexo: Cuadro 1). El Plan SEM 2011-2015<sup>20</sup> acompaña los nuevos cambios ocurridos, a nivel internacional, reflejo de la aguda crisis económica que derivó en una pérdida sensible del poderío económico de los países desarrollados, particularmente, de América

18 Fuente: Cuadro extraído de la página del Ministerio de Educación de la Presidencia de la República. Dirección Nacional de Cooperación Internacional. Disponible en: [http://www.me.gov.ar/dnci/merc\\_estructurase.html](http://www.me.gov.ar/dnci/merc_estructurase.html).

19 Ministerio de Educación de la Nación. Etapas de la cooperación internacional en el Sector Educativo del Mercosur. Disponible en: <http://www.incidir.org/cooperacion/mercosur.pdf>.

20 Plan de Acción del Sector Educativo del Mercosur 2011-2015. Disponible en: [http://dch.unne.edu.ar/afiches2010/becasMadridParis2011/Anexo\\_%20IV\\_%20Documento\\_%20Metas.pdf](http://dch.unne.edu.ar/afiches2010/becasMadridParis2011/Anexo_%20IV_%20Documento_%20Metas.pdf).

17 En adelante, utilizaremos la sigla SEM.

del Norte y Europa. Esta realidad ha posibilitado que países considerados “emergentes”, se transformaran en un destino importante de nuevas inversiones extranjeras, tanto por la estabilidad económica y política que atraviesan los países de la región como por los derechos sociales adquiridos a partir de las políticas implementadas, a pesar de las fuertes desigualdades y exclusiones sociales existentes. La educación, al jugar un papel preponderante, acompaña estas dinámicas dispuestas en el escenario mundial y, sobre todo, regional; en los veinte años<sup>21</sup> de trabajo ininterrumpidos de las políticas educativas, se observa una consolidación cada vez más intensa de un espacio educativo integrado.

Un logro positivo del SEM, en el Plan 2011-2015, lo constituyen las acciones para revertir las rivalidades u hostilidades cultivadas a lo largo de la historia, fruto del desconocimiento entre los países de la región. Con este espíritu, la historiadora Hebe Clementi proponía:

Una HISTORIA como CULTURA como la clave de bóveda de estas indagaciones para acercarnos a cuestión de la identidad americana, que será un instrumento valioso para la construcción de una sociedad más libre y más capacitada para crear opciones integradoras (1996: 42).

---

21 Para ampliar el tema consultar, Gerardo Caetano (coord.) Mercosur 20 años. (CEFIIR) Centro de Formación para la Integración Regional, Montevideo, 2011. Disponible en: [www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2011/08347.pdf](http://www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2011/08347.pdf).

A manera de síntesis, se puede destacar en la etapa actual (2011-2015):

- El fortalecimiento de las políticas de integración regional: la educación como un derecho humano y un bien público y social.
- La contribución para la integración regional, acordando y ejecutando políticas educacionales, que promuevan una ciudadanía regional, una cultura de paz y el respeto a la democracia, a los derechos humanos y al medio ambiente.
- La promoción y el fortalecimiento de los programas de movilidad de estudiantes, pasantes, docentes, investigadores, gestores, directores y profesionales.

### **Asociación de Universidades Grupo Montevideo (AUGM)**

El primer agrupamiento de universidades públicas en la región fue creada en 1991, el mismo año en que se firmó el Tratado de Asunción<sup>22</sup>, en Montevideo, a partir de las acciones favorables a la integración regional de ocho rectores<sup>23</sup>, de los cuatro países del MERCOSUR. Como antecedentes, se encuentran los nume-

---

22 Texto publicado en el Boletín Oficial de la República Argentina, en 15/08/1991 y aprobado por la Ley n° 23.891. Para más información consultar: <http://www.diputados-mercursosur.gov.ar/ARCHIVOS/LEY%2023981.PDF>.

23 Entre los Rectores que se destacan está Jorge Brovetto, ex-Rector de la Universidad de la República (Uruguay). Brovetto dedicó quince años de intenso trabajo a la AUGM y tuvo un papel protagónico en el movimiento universitario latinoamericano e internacional, de las últimas décadas.

rosos convenios previos, que vinculan algunas de las universidades de la región, tales como la Universidad de la República (UdelaR), la Universidad Nacional de Asunción, Universidad de Buenos Aires, Universidad Nacional de Entre Ríos, Universidad Nacional de La Plata, Universidad Nacional del Litoral, Universidad Nacional de Rosario, Universidad Federal de Santa María y Universidad de la República. En la actualidad, de esas ocho universidades que firmaron el Acta Fundacional, se ha llegado a veintidós instituciones de Argentina, de Bolivia, de Brasil, de Chile, de Paraguay y de Uruguay, entre las cuales, se encuentra la Universidad Nacional de Córdoba, incorporada en 1997.

La AUGM es una organización civil, no gubernamental y sin fines de lucro, que tiene como finalidad principal impulsar la integración, a través de la creación de un espacio académico, que posibilite la cooperación científica, tecnológica, educativa y cultural, entre todos sus miembros; desde su nacimiento fue un destacado actor en el movimiento universitario latinoamericano y caribeño. En 2010, el entonces Presidente de la AUGM, Darío Maiorana, Rector de la Universidad Nacional de Rosario (UNR), señala que "... la AUGM es la única red que funciona activamente en América del Sur, Latinoamérica y el Caribe, que tiene movilidad estable y que agrupa a Universidades públicas, autogobernadas y autónomas". Targino de Araújo Filho, Rector de la Universidad de São Carlos (UFScar) Brasil, presidente durante el período 2011-2012, ratificó la importancia de la Asociación en su discurso inaugural: "A AUGM é una de las más productivas y tradicionales asociaciones de Universidades y tiene

un papel estratégico y fundamental para nosotros latinoamericanos".

El crecimiento y la representatividad que hoy posee la red son significativos: la integran 28 universidades, que reúnen un alumnado de 1.400.000 estudiantes y 121.000 docentes y seis países, de los cuales, dos se incorporaron recientemente: Bolivia y Venezuela. Así, como existen diferencias -resultantes de la realidad de los Sistemas de Educación Superior de los países que conforman el MERCOSUR-, también se han presentado tendencias coincidentes, en distintos momentos históricos. Esta situación obedece a las peculiaridades que en cada país fue adoptando su propia evolución socioeconómica y los distintos ritmos de movilización, de los diversos sectores sociales. En estas circunstancias, la aproximación y el desarrollo de proyectos comunes, entre las universidades de la región, posibilitaron entablar un entendimiento dotado de mayor simetría y coherencia política, entre las partes. En relación con los vínculos entre Argentina y Brasil, a partir de la firma del Tratado de Asunción, se abre una ventana de oportunidades.

### 3. Mapeo de las relaciones a través de los convenios

Argentina y Brasil comparten diversos Programas de Movilidad Estudiantil y Docentes<sup>24</sup>, entre los que po-

<sup>24</sup> Los datos referentes a los diferentes Programas que comparten Brasil y Argentina, se consultaron en el do-

demos mencionar PAME-UDUAL, Programa de Movilidad Académica “ZICOSUR UNIVERSITARIO”, dirigido a docentes y el Programa Cuarto Centenario<sup>25</sup>.

En lo que se refiere específicamente al marco del proceso integrador del Mercosur encontramos:

1. Programa ESCALA ESTUDANTIL (AUGM)
2. MARCA-MERCOSUR (Movilidad Académica Regional para Cursos Acreditados)

---

cumento: Theiler, Julio C. Taller Internacional. Programas de Movilidad Internacional. Su organización y las buenas prácticas para su gestión y administración. Red Alfa Safiro II. Disponible en: [http://www.safironetwork.org/public\\_documents/Julio%20Theiler\\_MT%20Movilidad.pdf](http://www.safironetwork.org/public_documents/Julio%20Theiler_MT%20Movilidad.pdf).

<sup>25</sup> Programa PAME-UDUAL Programa de Movilidad estudiantil de la Unión de universidades de Latinoamérica. Está conformada por 24 instituciones de América Latina, entre ellas, varias de Argentina y de Brasil. Disponible en: [www.udual.org/pame.html](http://www.udual.org/pame.html); actualmente, se destaca el Programa Cuarto Centenario Estudiantil de la UNC. El Programa Cuarto Centenario (PCC) es el primer programa institucional de movilidad estudiantil de grado de la Universidad Nacional de Córdoba, con universidades extranjeras, que tienen convenios con la UNC. Como explican funcionarios de la PRI: “... es un Programa creado con un perfil netamente de la UNC, con el espíritu de armonizar flujo de los estudiantes que van y vienen”. Gracias a los fondos recaudados por el cobro de tasas a alumnos de otros países, la UNC tiene condiciones de enviar a los alumnos de grado realizar una estadía académica en alguna universidad extranjera, con la que se mantengan convenios bilaterales de cooperación, con la posibilidad de que se le reconozcan las materias que apruebe.

3. PMM MERCOSUR (Programa de Movilidad MERCOSUR)<sup>26</sup>
4. Programa de Movilidad Académica “ZICOSUR UNIVERSITARIO”<sup>27</sup>

Entre los Programas de Movilidad en el Mercosur, se dará énfasis al Programa Escala Estudiantil (AUGM), dado que es el más antiguo de los tres vigentes (PMM tiene un año de vigencia) y por su carácter amplio e inclusivo, respecto de las condiciones formales requeridas para las unidades académicas participantes (el MARCA, se restringe a cursos acreditados). Además, porque las Universidades que integran la Asociación de Universidades del Grupo Montevideo tienen la característica de ser públicas, autónomas y autogobernadas.

---

<sup>26</sup> Movilidad de Estudiantes de Grado del Mercosur. Apoyo al en Educación Superior. Destinado a las carreras de grado que no participan en el marco del MEXA ni del Sistema ARCUSUR. Disponible en: [http://www.me.gov.ar/spu/guia\\_tematica/ENCIU/union\\_europea/PMM\\_Fase\\_Piloto\\_Terminos\\_de\\_Referencia.pdf](http://www.me.gov.ar/spu/guia_tematica/ENCIU/union_europea/PMM_Fase_Piloto_Terminos_de_Referencia.pdf).

<sup>27</sup> La red Zicosur Universitario es un consorcio de universidades de la zona centro oeste de América del Sur, integrada por Argentina, por Brasil y por Paraguay. Representa un esquema de movilidad de docentes -en una primera etapa- que prevé actividades de intercambio multilateral con ejes temáticos comunes a los países miembros. Disponible en: <http://www.unc.edu.ar/internacionales/convocatorias/docentes-investigadores-unc/programas-vinculados-al-ministerio-de-educacion-de-argentina/zicosur/programa-de-movilidad-academica-zicosur-universitario/>.

## Programa ESCALA Estudiantil

El Programa ESCALA Estudiantil tiene como objetivo que los estudiantes de grado puedan cursar un cuatrimestre de su carrera en una de las universidades miembro de la AUGM<sup>28</sup>; desde 1998 (fecha de su creación) hasta 2011, se movilizaron más de 3.000 estudiantes<sup>29</sup>. Cabe destacar que los registros de la Prosecretaría de Relaciones Internacionales (PRI) comienzan en 2006, por lo cual, los análisis en adelante, no darán cuenta de la totalidad.

Durante el periodo 2006-2011, el programa registra 112 estudiantes movilizados a las instituciones de enseñanza superior brasileñas; se observa un crecimiento exponencial entre 2006 y 2007, de 4 a 23 estudiantes; el año de mayor actividad es 2010 (2006, 4; 2007, 23; 2008, 20; 2009, 20; 2010, 25; 2011, 24); en términos generales, no hay una representación equitativa de todas las unidades académicas de la UNC. Las unidades académicas con mayor movilidad son las facultades de Filosofía y Humanidades (28), de Derecho y Ciencias Sociales (26) y de Ciencias Económicas (17); mientras que las de menor movilidad son las facultades de Odontología (1), de Psicología

<sup>28</sup> A los fines de nuestro análisis, examinaremos las movi- lidades estudiantiles entre la UNC y universidades brasile- ñas que integran la AUGM, por el programa ESCALA, en- tendido como la construcción de un "Espacio Académico Común Ampliado Latinoamericano".

<sup>29</sup> Disponible en: [http://cooperacion.udelar.edu.uy/es/wp-content/uploads/2012/11/3.1-Julio-Theiler\\_Movilidad-Acad%C3%A9mica-Experiencias-Latinoamericanas.pdf](http://cooperacion.udelar.edu.uy/es/wp-content/uploads/2012/11/3.1-Julio-Theiler_Movilidad-Acad%C3%A9mica-Experiencias-Latinoamericanas.pdf)

(2) y de Ciencias Químicas (3). A pesar de su reciente formación, la Facultad de Lenguas ya ha participado del programa, con 11 estudiantes.

Tomando en cuenta las universidades de destino privilegiadas en la ESCALA: Universidad Federal de Santa Maria (UFSM), 25; Universidad Estadual de Campinas (UNICAMP), 21; Universidad Federal de Minas Gerais (UFMG) y Universidad Federal de Santa Catarina (UFSC), 15; Universidad Estadual Paulista (UNESP), 14; Universidad de San Pablo (USP), 11; Universidad Federal de Rio Grande do Sul (UFRGS), Universidad Federal de Paraná (UFPR) y Universidad Federal de San Carlos (UFSCar), 9; se puede concluir, que UFSM y la UNICAMP están casi con la misma frecuencia de elección. Lo relevante de este resultado es que las dos universidades son jóvenes, con 50 años desde su creación, pero se diferencian sobremanera por la ubicación espacial en el país. La UFSM es una universidad del interior del estado de Río Grande do Sul y la UNICAMP está localizada a pocos kilómetros de la ciudad de São Paulo, en uno de los centros económicos, políticos y educativo-culturales más importantes de Brasil. Esto evidencia, el protagonismo de otros espacios regionales brasileños, con destacado flujo académico<sup>30</sup>: una universidad comprometida, inserta en la comunidad, puede generar profundos

<sup>30</sup> UFSM, en el ranking de las mejores universidades do país, quedó muy bien posicionada, según los indicadores de cursos e instituciones de educación superior, con dados relativos al 2011.

cambios, a nivel local y regional<sup>31</sup>. El desempeño de la UNICAMP, por su parte, la consolidó como una de las más trascendentes universidades latinoamericanas, por ser una usina de generación de conocimientos, enmarcado en la enseñanza pública y gratuita, dentro del sistema educacional brasileño.

A partir de estas referencias es posible observar características comunes entre ambas universidades, que operan a contrapelo del imaginario constituido sobre el nivel de universidades públicas brasileñas, marcado por la hegemonía del centro sobre el interior (periferia). Otro aspecto relevante es que en la UNICAMP prevalecen los estudiantes de las consideradas ciencias duras, mientras que la UFSM tiene un espectro variado de unidades académicas representadas, durante el período analizado. Esta cuestión destaca la importancia de superar la escisión entre las llamadas ciencias duras y las sociales y humanas, como así también la necesidad de aportes inter/transdisciplinarios, como los de las ciencias de la complejidad, de los estudios culturales, de modernidad/colonialidad, pensando en las categorías de Boaventura de Souza Santos, Edgardo Lander, Walter Mignolo.

## UFSM

Tiene un espectro variado de unidades académicas representadas en el período analizado. La Facultad

---

<sup>31</sup> El presupuesto de la UFSM es responsable por el 20% del Producto Interno Bruto (PIB) de Santa María. Homenaje a los 50 años de la UFSM. Disponible en: [sucuri.ufsm.br/noticias/noticia.php?id=31803](http://sucuri.ufsm.br/noticias/noticia.php?id=31803).

de Arquitectura, Urbanismo y Diseño (FAUDI), la Facultad de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales, la Facultad de Psicología y la Facultad de Ciencias Médicas, se destacan en la frecuencia de estudiantes en los años 2006, 2008, 2010 y 2011, respectivamente. La Facultad de Ciencias Económicas participa en los tres primeros años (2006, 2007 y 2008): en el primero, con mayor cantidad de estudiantes y menos durante el segundo semestre y en 2007 y 2008, con estudiantes en menor número y solamente en un semestre. Los estudiantes de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, en el período 2006 a 2009, se movilizan a esta universidad en igual número, con excepción de un incremento en 2007; el único año del período analizado en que esta unidad académica quedó ausente de la UFSM, fue el 2010. La participación de los estudiantes de Facultad de Ciencias Exactas, se da en el 2010 y vuelve a aparecer en el año siguiente, aunque con menos representantes. Los estudiantes de la Facultad de Ciencias Agropecuarias solamente participan de la movilización a la UFSM en el 2009; los estudiantes de la Facultad de Lenguas están presentes en la UFSM, en 2010 y 2011, en igual número y los de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, solamente en 2011 y en proporción menor.

## UNICAMP

Se registra una presencia más marcada de estudiantes de la Facultad de Matemática, Astronomía y Física (FAMaF) y de Ciencias Agropecuarias, en 2006; uno, del Doctorado en Ciencias Químicas (2008) y uno, en Ciencias Médicas (2009). Con menor representación,

pero también destacadas, se cuentan las Facultades de Filosofía y Humanidades y la FAUDI, en 2008; la Facultad de Ciencias Económicas (2006) y la Facultad de Lenguas (2007 y 2008), participan con la misma cantidad de estudiantes, solo en los dos primeros años y en la misma proporción. Los estudiantes de la Facultad de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales hacen parte de la movilidad de modo más desconcentrado, en 2006, 2007 (2º semestre) y 2011.

Más allá de los intercambios posibilitados en el marco de programas asociados a las políticas de la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU) y, particularmente, de la AUGM, la UNC ha firmado diversos convenios con universidades públicas brasileñas, que han asumido diferentes denominaciones: protocolo de intenciones, acuerdo de cooperación, convenio de cooperación; no obstante, la nomenclatura utilizada, en el conjunto, se observa la existencia de convenios marco sin convenio específico<sup>32</sup> y viceversa, hasta el 2008 (Ordenanza 18/08).

A continuación, se identifican las IES públicas brasileñas que establecieron relaciones con la Universidad Nacional de Córdoba, en el período comprendido desde la firma del tratado de Asunción hasta 2011<sup>33</sup>:

<sup>32</sup> Ausencia de una institución particular que adquiere beneficios, obligaciones o responsabilidades, de carácter académico, científico y cultural.

<sup>33</sup> El recorte temporal responde al momento en el que se finalizó el trabajo de campo de la presente investigación, tomando como referencia el final de la Cuarta Etapa del SEM, Plan 2006-2010.

- Universidad Federal de Santa Catarina (UFSC)
- Universidad Federal de Río Grande do Sul (UFRGS)
- Universidad Estadual de Maringá (UEM)
- Universidad Passo Fundo (UPF)
- Universidad Federal do Paraná (UFPR)
- Universidad de Caxias do Sul (UCS)
- Universidad do Extremo Sul Catarinense (UNESC)
- Universidad de San Pablo (USP)
- Universidad Estadual de Montes Claros (Unimontes)
- Universidad Católica de Minas Gerais (PUC-Minas)
- Universidad Federal de Pernambuco (UFPE)
- Universidad Federal de Bahia (UFBa)
- Universidad Federal da Paraíba (UFPB)
- Universidad de Brasilia (UnB)
- Universidad Estadual Paulista, (UNESP)<sup>34</sup>
- Universidad Federal de Santa Catarina (UFSC)<sup>35</sup>

Para la caracterización y el análisis del conjunto de los convenios establecidos consideramos necesario observar la distribución regional de los acuerdos y la

<sup>34</sup> La UNESP, en el marco de un convenio multilateral, vinculado a una red de universidades (Universidad Nacional de Córdoba, Universidad Estadual de Sao Paulo, Universidad de La Plata, Universidad de Chile, Universidad Nacional Autónoma de México, Tecnológica de Monterrey y Universidad Católica de Lovaina), excede las fronteras del Mercosur y, en tal sentido, se excluye del corpus de análisis de este trabajo.

<sup>35</sup> El convenio de la UFSC está enmarcado con la Escuela Manuel Belgrano, institución preuniversitaria; se toma para el análisis, porque es el más antiguo (1992), realizado con una universidad pública brasileña.

trayectoria de las universidades, que han sido contraparte de las interacciones universitarias. Cabe aclarar, en lo que se refiere a las trayectorias universitarias, que existen diferentes metodologías clasificatorias para establecer su *ranking*, en el escenario nacional e internacional y, en muchos casos, se produce gran disparidad entre los resultados. No es el objetivo discutir aquí los indicadores de los *rankings* presentados, pero se considera que los mismos pasan por alto el valor social del amplio conjunto de funciones que cumple la universidad, priorizando la visibilidad de las instituciones, en términos de *marketing* público, más que de una amplia gama de aspectos de calidad; sin embargo, más allá de no compartir los criterios utilizados, adoptamos dichos clasificadores, porque dan cuenta de los recursos humanos y de infraestructura, aplicados al proceso de enseñanza aprendizaje.

Para tal fin hemos tomado como referencia dos *rankings* generales de universidades brasileñas, a fin de contrastar si hay variación de resultados en ambas fuentes consultadas: una brasileña y otra internacional.

- 1) El Instituto Nacional de Estudios y Pesquisas Educativas (INEP), entidad federal del Ministerio de la Educación, establece periódicamente las diez mejores universidades de Brasil. Uno de los criterios para la obtención del resultado, se basa en el Índice General de Cursos (IGC), que tiene en cuenta para el análisis: las condiciones de enseñanza, con la prioridad al cuerpo docente, a las instalaciones físicas, al proyecto pedagógico y a

los resultados de los alumnos en el Examen de Desempeño de los Estudiantes (Enade)<sup>36</sup>.

En 2012, las universidades que aparecen en el Cuadro 2 (Anexo), fueron consideradas las mejores de Brasil, por la máxima calificación (cinco), obtenida en la evaluación del MEC. Esta clasificación nos permite observar que la UNC tiene relación, a través de los diferentes convenios (bilaterales, multilaterales o a través de la AUGM), con seis de las diez universidades mejores clasificadas por el INEP, destacadas en el cuadro. Asimismo, con la Universidad Federal de Lavras, la segunda del *ranking*, no hay un convenio suscrito, pero hubo un acercamiento fructífero en el 2010, a partir de la Convocatoria de propuestas para constituir e implementar redes<sup>37</sup> de in-

---

36 Consiste en una prueba escrita bajo la responsabilidad del INEP, usada para la evaluación de los cursos superiores en Brasil. Se aplica anualmente y participan de ella, tanto los alumnos que ingresan como los que finalizan las carreras de grado universitario. El alumno que no participa del Enade no recibe su diploma. También, se está definiendo la evaluación, a nivel regional, que seguirá los moldes de la Prueba Brasil. Deben integrar el nuevo indicador, los siguientes países: Brasil, Argentina, Bolivia, Chile, Ecuador, Uruguay y Perú.

37 En la convocatoria de 2010, se presentaron un total de 38 solicitudes, por los cuatro países del MERCOSUR. Argentina presentó 19 solicitudes, en calidad de coordinador de proyecto; Brasil, 4; Uruguay, 8 y Paraguay, 7. Los proyectos seleccionados y que recibieron financiación fueron un total de ocho, entre los cuales, la UNC coordina dos de los tres proyectos seleccionados para Argentina.

tercambio académico, entre universidades de los cuatro países del Mercosur, por medio del desarrollo de proyectos en el marco del Plan Estratégico del Sector Educativo del Mercosur.

- 2) Ranking Web of Universities ou Webometrics<sup>38</sup>, realizado por el Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC), uno de los principales centros de investigación del gobierno español, concerniente al incentivo de la investigación científica y tecnológica. Según el ranking que presentamos en el Cuadro 3 (Anexo), publicado en enero de 2013, las universidades vinculadas a la UNC, se encuentran de forma consecutiva en las 11 primeras posiciones, mientras las demás universidades públicas con convenio, se registran distribuidas entre el listado de las cien mejores universidades de Brasil del CSIC. Son ellas: UFPE (13°), UNIFESP (18°), UEM (28°) Unimontes (61°) y UFPB (75°).

Como ya hemos mencionado, se presentan diferentes metodologías de clasificación para establecer el ranking de universidades, por lo que, a continuación, destacamos algunas observaciones que derivan de los datos recogidos:

- Las diez universidades mejores posicionadas son públicas, lo que refuerza nuestra decisión de trabajar solo con este tipo de instituciones.

<sup>38</sup> Consultar más referencias sobre el "Ranking Mundial de Universidades del Mundo", iniciativa del Laboratorio de Cibermetría en: <http://www.webometrics.info> y el ranking completo de las universidades brasileñas en: <http://www.universitario.com.br/noticias/n.php?i=12988>.

- Las universidades que aparecen en ambos *ranking* son diferentes, con excepción de la UFMG.
- La USP, ubicada primera en el *ranking* Webometrics, no está clasificada entre las diez primeras, colocadas en el *ranking* del INEP.
- Se destaca la presencia significativa (cinco) de universidades del estado Minas Gerais, en el ranking del INEP; cuatro en el interior del estado (UFLA, UFV, UFTM, Unifei) y una, en la capital.
- Los tres estados de la región sur (Río Grande do Sul, Santa Catarina y Paraná), se encuentran presentes en el Webometrics.
- Las redes tejidas por la UNC coinciden con las universidades mejor posicionadas en el *ranking* Webometrics.

### Análisis por región

Para contextualizar la distribución de nuevas universidades por el territorio brasileño, en las últimas décadas, subrayamos los datos difundidos por Juliana Duarte<sup>39</sup>. La primera cuestión destacada es que el Censo de Educación Superior del Instituto Nacional de Estudios y Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), registra que, en 1997, la región Sudeste monopolizaba 61,44% del total de IES, en Brasil;

<sup>39</sup> Duarte, Juliana. "Nordeste: mercado mais promissor para o crescimento das instituições de ensino superior". Revista FIEC. Publicación del Sistema Federación de las Industrias del Estado Ceará. Disponible en: [http://www.fiec.org.br/portaiv2/sites/revista/home.php?st=interna&conteudo\\_id=20711](http://www.fiec.org.br/portaiv2/sites/revista/home.php?st=interna&conteudo_id=20711).

diez años después, en 2006, la representatividad de la región descendió hasta menos de la mitad: 48,1%. Así, numerosas universidades de diferentes regiones empiezan a ocupar espacio en el territorio brasileño, hasta entonces fuertemente marcado por el eje geográfico centro-sur (regiones del sur y sudeste del país). Otro aspecto divulgado en el artículo registra a la región Nordeste, como la que más ha crecido en este período, con un aumento de 307,92%, en el número de instituciones; en segundo lugar, se ubica la región Norte, con un 297,05% de crecimiento, seguida por la región Sur (222,5%) y el Centro-Oeste (164,13%). En el Sudeste, se abrieron 540 nuevas instituciones, lo que ha representado un crecimiento de 97,64%.

En función de esta realidad, vale mencionar las conclusiones del Seminario Mercosur: nuevas perspectivas, expuestas en Bahía, en noviembre de 2012, cuando se discutió, entre diferentes tópicos, el desplazamiento de la expansión comercial e integración productiva del bloque. En relación con Brasil, se señaló que el nuevo polo productivo se traslada de la región centro sur (región sur y sudeste) hacia el estado de Bahía (región nordeste) (Anexo: Cuadro 4).

### Mención específica a la lengua

En los documentos firmados, se observa la relevancia de la dimensión lingüístico-cultural, como antecedente y como condición de posibilidad de los objetivos y de las actividades que se promueven:

- Se privilegia el estudio del idioma de la literatura

y de la cultura de los respectivos países (condiciones con la UnB).

- Los candidatos deberán "... poseer conocimiento avanzado del idioma" o "... acreditar un nivel de conocimiento intermedio [...] de la lengua oficial" del país anfitrión (convenio con la UFMG y la UNB, respectivamente).
- Se estimula el estudio del idioma de la literatura y de la cultura de ambos países (UFMG y UNB).

Entre los fundamentos o antecedentes consignados en los acuerdos, se destacan las siguientes cuestiones puntualizadas por las partes:

- Los acuerdos culturales, como característica distintiva de las relaciones. En el convenio con la UFPR, en los dos primeros considerandos se afirma: "... el establecimiento de relaciones culturales y científicas apropiadas es la base esencial para el desarrollo de las funciones institucionales; los acuerdos culturales directos entre instituciones son esenciales para el establecimiento de relaciones apropiadas". (UFPR).
- El intercambio académico como contribución a la vida de los pueblos: "Que ambas entidades tienen objetivos e intereses en los campos científico y cultural. [...] Que para contribuir al mejoramiento económico y social de los pueblos es de fundamental importancia que se establezcan relaciones de intercambio en los campos de la ciencia y la cultura" (considerandos del convenio con la UFBA).
- La integración regional: El convenio celebrado con la UNIJUI afirma: "... la integración regional y latinoamericana se ha convertido en un imperativo

histórico; que ellas (las universidades) como instituciones del pueblo y a su servicio, comprometidas en el destino de sus respectivas naciones, no deben ni pueden marginarse del estudio de sus problemas; que deben trabajar para este objetivo fundamental, generando en el cumplimiento de sus finalidades institucionales canales de comunicación y estableciendo vínculos para que la integración se convierta en una realidad concreta”.

El convenio específico con la Universidad Regional de Ijuí (UNIJUI) es el único que hace mención explícita a los procesos de integración regional; así, en sus considerandos, refleja el espíritu que se intenta construir en el Mercosur. Es importante destacar que estas afirmaciones sobre integración constan en el convenio original de 1986, mientras que en el texto de la versión renovada de 2012 (Resolución 586. EXP-UNC: 001107/2012), estas referencias son excluidas, prevaleciendo el cuerpo del instrumento características de los convenios que se ajustarán a la nueva ordenanza de la UNC, sobre renovación de convenios.

### Un programa pionero de Lengua y Cultura en la UNC

Una cuestión importante en este campo temático es el rol que desempeñan las lenguas en la gestión cultural para la integración. El español (en sus diferentes variantes) y el portugués tienen un papel de relevancia, puesto que la enseñanza de la lengua constituye una de las principales claves para la lectura de la realidad de Latinoamérica y, específicamente, del Cono

Sur. No es suficiente que los profesores ejerzan el rol de transmisores de la lengua; se deben convertir en actores que puedan desencadenar un proceso de concientización, haciendo posible rever, rescatar y proyectar, a través de la enseñanza y de la investigación del idioma portugués/español, las potencialidades sociales, políticas y culturales, que ambos países tienen dentro del escenario latinoamericano. Eso permitirá encontrar vías para la comprensión de las tensiones que atraviesan nuestra realidad cotidiana.

Como expuso Elvira Narvaja de Arnoux, especialista en análisis del discurso y políticas del lenguaje, en el *I Foro sobre la enseñanza y la investigación de la Lengua y la Cultura de Brasil en la Región Centro*: “Si consideramos que la ampliación y consolidación de una integración sudamericana exige elementos ideológicos que valoren los aspectos culturales, que construyan un imaginario común solidario y democrático capaz de resolver con generosidad las diferencias económicas regionales, la dimensión cultural como a la cívica de la integración sudamericana el conocimiento de las lenguas de la región resulta fundamental: por un lado, es uno de los modos de acceder a la comprensión de los pueblos que la conforman y de vincularse con ellos y, por el otro, abre la posibilidad de que los ciudadanos participen plenamente en distintas instancias políticas regionales” (Narvaja de Arnoux, 2006). Recientemente, la destacada lingüista reafirmó esta postura: “Lo lingüístico es fundamental para la integración regional” (Narvaja de Arnoux, 2012).

Así, en relación con la política lingüística, la UNC dio un paso fundamental cuando incluyó el idioma portugués e inglés para todos los estudiantes de las diversas carreras de grado, que se dictan en la UNC<sup>40</sup>. Al incluir el idioma portugués en la currícula de las carreras ofrecidas en UNC, también se comprometió, implícitamente, con la formación de los profesores responsables de los módulos de portugués. De este modo, se creó una nueva carrera en la Facultad de Lenguas, para atender, con competencia, la demanda cada vez mayor en el medio educativo y cultural de la Provincia de Córdoba. En este contexto, en agosto de 2000, el Consejo Superior de la UNC aprueba la carrera de Profesorado de Portugués, proyecto elaborado desde 1997.

Dentro de ese marco, considerando que al promover la enseñanza de la lengua extranjera –de manera contextualizada e interdisciplinar-, se puede impulsar la discusión y facilitar la comprensión y vinculación de los/las estudiantes con problemáticas instaladas en los diferentes países de América Latina, es posible entender la política –desde sus inicios- y su planificación lingüística, en relación con la integración latinoamericana y del Mercosur.

Por otra parte, los idiomas (portugués y español para

40 RHCS 167/99 y RHCS 6/99, donde la Facultad de Lenguas es la encargada del diseño e implementación de dicho Programa. Los datos sobre los Módulos de Idioma para las Carreras de Grado fueron basadas en el Informe Ciclo Lectivo 2007, elaborado y redactado por el coordinador Prof. Víctor Sajoza Juric.

extranjeros) toman un papel relevante, al trasladarse a la órbita de la PRI del Programa de Enseñanza del Español y de la Cultura Latinoamericana (PECLA). La directora ejecutiva del PECLA, Prof. Sonia Bierbrauer, explica su origen:

Fue creado en el año 2007 (proyecto piloto) por iniciativa de dos facultades, en ese momento la de Lenguas y Filosofía, que decidieron dar respuestas a diferentes demandas que cada una de estas facultades tenía en relación a la oferta de cursos destinados a extranjeros, por un lado de lenguas y por el otro lado de cultura. (Entrevista, 24/7/2012).

De este modo, por los objetivos de la gestión de la Rectora Carolina Scotto, en su primera gestión, a partir del 2008, se promovió “... en conjunto con la Prosecretaría de Relaciones Internacionales, la inserción de este Programa en el marco de esa Prosecretaría, con acuerdo de las dos facultades” (2012). El PECLA –único en su modelo en las universidades nacionales- provoca una dinamización en el área, por la presencia de un número cada vez más significativo de extranjeros en la universidad, para estudiar la lengua y la cultura argentina, pero además, el fortalecimiento de las políticas del idioma nacional refuerza la presencia y el crecimiento del idioma portugués, por ser estos –acompañados del guaraní más tarde-, los idiomas oficiales de la región del Cono Sur.

A partir de la perspectiva del presente trabajo, las miradas desde la memoria y desde la experiencia de los actores constituyen el eje para rescatar múltiples narrativas, que permiten la creación de redes de diálogo e intercambio en relación con sus identidades, en un proceso de “abajo-arriba”, o sea, una apuesta a la integración que va a contrapelo del pensamiento único de la globalización neoliberal, con el diseño de metodologías que otorguen visibilidad a los actores (estudiantes de grado y posgrado, becarios, docentes y no docentes) y que les permitan un verdadero protagonismo. Entre las opciones para visibilizar y fortalecer los modos de integración, sobresalen los foros y las redes.

En cuanto a la primera de estas herramientas, se parte de la convicción de que los foros no sólo deben ser encuentros esporádicos, sino la síntesis de un proceso de articulación y entrecruzamiento de propuestas. Como ejemplo, se puede citar el “II Encuentro sobre Formación de Formadores y Relaciones Interculturales en el Mercosur”, que permite discutir temas, tales como: recepción de los alumnos extranjeros, proceso evaluativo, experiencias vividas por los estudiantes y docentes involucrados en los procesos de intercambio y, especialmente, reflexionar sobre los mutuos beneficios que los países o regiones logran trabajando juntos, preservando sus respectivas identidades, pero creando una conciencia y destino común.

La aproximación de estudiantes, de becarios y de docentes es fundamental para incrementar las redes de cooperación e intercambio y compartir experiencias

y resultados de investigación. Todos los países de la región, además de profundizar su desarrollo económico, político y social, pretenden reducir las desigualdades y la injusticia, fortalecer las instituciones democráticas, reducir la violencia, entre otros objetivos. Esas son demandas muy fuertes de las poblaciones de la región que tienen formas diferentes de enfrentar los problemas, pero que se pueden complementar con experiencias compartidas.

## Conclusión

La cooperación internacional entre las instituciones universitarias, se extiende desde los países desarrollados a América Latina y, por lo tanto, a Brasil y Argentina, espacio donde ese focaliza nuestro análisis. A partir de finales de los años ochenta, surgen nuevas teorías respecto de las relaciones internacionales, preocupaciones que se concretan en acciones coordinadas desde diferentes esferas políticas, a fin de generar asociaciones y colaboración en temas de política y de gestión institucional (la formación, investigación, extensión). Es a partir de la operatividad de esas nuevas modalidades, especialmente de programas conjuntos, como se produce una mayor interacción entre las universidades y los actores participantes de dichas actividades.

Paralelamente a la mercantilización de la educación, se extienden en la región nuevas preocupaciones y, de manera progresiva, se empieza a pensar a partir de las transformaciones vividas y sufridas en diferentes esferas de la vida social y política. Estas cuestio-

nes, se instalan en el mundo académico, tanto en las propias formaciones disciplinarias, como en la producción de investigaciones, de estudios y otros, que abordan críticamente la realidad Latinoamérica (Gaudilla, Didou Aupetit).

Desde nuestras preocupaciones, se intentó relevar las políticas generadas por el Sector Educacional del Mercosur (SEM), a través de sus planes estratégicos, para comprender la realidad común del escenario educativo y cultural de la región; además, se destacó el rol articulador de la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU) de Argentina y de la *Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES)* de Brasil, en torno a las políticas universitarias entre Brasil y Argentina y los objetivos propuestos por las políticas educativas de Mercosur.

Si la vida académica en las universidades por mucho tiempo se fundamentó en discusiones totalmente fuera de la realidad de nuestros países y de nuestros problemas, la consecuencia fue la formación de profesionales conformistas y no siempre competentes. Hoy, como bien expresa Boaventura de Souza Santos, el gran desafío para los que tienen el privilegio de estar en la universidad es el rescate de la autoconfianza y de la valoración de su cultura y de su historia. En los países miembros del Mercosur, la integración estuvo restringida a un proyecto de orden económico; solo, recientemente, ha comenzado a tomar fuerza el protagonismo de otros sectores, como el cultural y el educacional y, en especial en el ámbito de las universidades, que son las más involucradas en los procesos

de cooperación e integración, a nivel educativo, basadas en la complementariedad de sus capacidades para desarrollar actividades conjuntamente (docencia, investigación y extensión) y en su asociación para el beneficio mutuo. Además, las universidades han desempeñado un papel relevante en la consolidación de una cultura y de una agenda de diálogo regional latinoamericano, espacio en el que se anclan las discusiones sobre los procesos de internacionalización y de cooperación académica internacional (Miranda, Morosini, Cambours), específicamente, en las relaciones entre Brasil y Argentina, en el marco del proceso de integración del MERCOSUR.

Las prácticas de intercambio que llevaron a cabo las universidades, especialmente, en la última década, hicieron posible el desarrollo de una visión cultural mucho más amplia y comprometida de nuestras realidades, entre los actores universitarios; sin embargo, ese proceso recién empieza a dar sus frutos con programas de movilidad y de cooperación en diferentes áreas, realizados por instituciones de educación superior brasileñas y argentinas.

---

## Bibliografía

---

ALEMIÁN, C. (2004): *Integración y desintegración en América Latina*. Corredor de las ideas del Cono Sur. Uruguay. Montevideo. Disponible desde Internet en: <http://jmorinintegral.wordpress.com/category/paradigma/>.

Boletín Oficial de la República Argentina. 15/08/1991. Disponible desde Internet en: <http://www.diputadosmercotur.gov.ar/ARCHIVOS/LEY%2023981.PDF>

CAETANO, G. (Coord.) (2011): *MERCOSUR 20 años*. Edición Montevideo, CEFIR.

Carvalho, B. y Alves Goiana Filho, J. *O papel da cultura nos processos de integração regional: o caso da UNILA*. Disponible en: Chacon, V. O. (2006): *Mercosul. A Integração Econômica da América Latina*. Ed Scipione. São Paulo.

CLEMENTE, H. (Comp.) (1996): *Hacia una Historia-grafía diferente. Consideraciones preliminares, La dimensión cultural del Mercosur*. "Cátedra Libertador San Martín". Colección CEA - CBS, Universidad de Buenos Aires.

DEVÉS VALDÉS, E. (2004): *El pensamiento latinoamericano en el siglo XX. Entre la modernización y la identidad*. Tomo III. Ed. Biblos, Buenos Aires.

DE WIT, H. et al. (2005): *Educación Superior en América Latina. La dimensión internacional*. Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento /Banco Mundial y Mayo Ediciones, Colombia. Disponible desde Internet en: <http://images2.ehaus2.co.uk/oecd/pdfs/free/8905054e.pdf>.

DUARTE, J. (2008): "Nordeste: mercado mais promissor para o crescimento das instituições de ensino

superior". Revista *FIEC*. Publicación del Sistema Federación de las Industrias del Estado Ceará. Disponible desde Internet en: [http://www.fiec.org.br/portav2/sites/revista/home.php?st=interna&conteudo\\_id=20711](http://www.fiec.org.br/portav2/sites/revista/home.php?st=interna&conteudo_id=20711).

GARCÍA CANCLINI, N. (2007): *Cooperación, Diálogos ¿Son las palabras más apropiadas?* V Campus Euroamericano e Cooperação Cultural. Almada, Portugal. Disponible desde Internet en: <http://www.redculturalmercotur.org/docs/Garcia-Canclini.pdf>.

GARCÍA-SAYÁN, D. (2009): *Crisis económica global: impactos económicos y políticos en América Latina*. Revista Nueva Sociedad, n° 223, septiembre-octubre de 2009, pp. 15-28.

GARRETÓN, M.A. (Coord) (2003): *El Espacio Cultural Latinoamericano - Bases para una política cultural de integración*. México, Fondo de Cultura Económico", 2003.

KLIKSBERG, B. (2006): *Capital Social y Cultura, Claves del Desarrollo. Cuadernos Latinoamericanos de Administración*. Artículo de reflexión basado en la ponencia del 24 de febrero de 2006, dictada en el Auditorio del Centro de Conferencias Enrique V. Iglesias, Washington DC.

\_\_\_\_\_. (1999): *Capital social y Cultura. Claves esenciales del desarrollo*, Revista de la CEPAL n° 6

9, diciembre de 1999. Disponible desde Internet en: <http://www.eclac.cl/publicaciones/secretariaejecutiva/7/lcg2067/kliksbergesp.pdf>.

LANDER, E. (Comp.) (2003): *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas Latinoamericanas*. Claso, Buenos Aires.

MARCIONNI, N.D. (2004): *El intercambio universitario en América Latina 1865 - 2001: instrumentos jurídicos internacionales en la construcción de la integración cultural en el sector educativo del MERCOSUR*. 1ª ed., Editorial de la Universidad Católica de Córdoba.

Ministerio de Educación de la Nación. Etapas de la cooperación internacional en el Sector Educativo del Mercosur. Disponible desde Internet en: <http://www.incidir.org/cooperacion/mercosur.pdf>.

Ministerio de Educación de la Presidencia de la República. Dirección Nacional de Cooperación Internacional. Disponible desde Internet en: [http://www.me.gov.ar/dnci/merc\\_estructurasem.html](http://www.me.gov.ar/dnci/merc_estructurasem.html).

MIRANDA, E., SALTO, D. (2012). *Cooperación académica internacional: entre la política y la gestión universitaria*. Revista Argentina de Educación Superior: Año 4:4.

NARVAJA DE ARNOUX, E. (2006). *Reflexiones glotopolíticas en torno a la integración sudamericana*". I Foro sobre Investigación y Enseñanza de la Lengua

y Cultura de Brasil. Córdoba, 11 y 12 de setiembre de 2006. Inédito.

\_\_\_\_\_. (2012). *Lo lingüístico es fundamental para la Integración Regional*. Diario Página/12. 10/09/2012. Disponible desde Internet en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/dialogos/21-203013-2012-09-10.html>.

NOSIGLIA, M.C., ZABA, S.M. (2003). *El impacto de la Ley de Educación superior en las Universidades Públicas y privadas ¿Es posible la comparación?* Sociedad Argentina de Estudios Comparados en Educación. Disponible desde Internet en: [www.saece.org.ar/docs/congreso1/Nosiglia.doc](http://www.saece.org.ar/docs/congreso1/Nosiglia.doc).

PEÑA, F. (2008): *¿En qué se diferenciaría UNASUR de un MERCOSUR ampliado? Un debate que se torna cada vez más conveniente*. Newsletter sobre Relaciones Comerciales internacionales, Julio de 2008. Disponible desde Internet en <http://www.felixpena.com.ar>.

Plan de Acción del Sector Educativo del Mercosur 2011 - 2015. Disponible desde Internet en: [http://dch.unne.edu.ar/afiches2010/becasMadridParis2011/Anexo\\_%20IV\\_%20Documento\\_%20Metas.pdf](http://dch.unne.edu.ar/afiches2010/becasMadridParis2011/Anexo_%20IV_%20Documento_%20Metas.pdf).

RECONDO, G. (Compil) (1997): *Mercosur: La dimensión Cultural de la integración*. Ediciones Ciccus, Buenos Aires.

RINCÓN, J. (1998): *Cooperación del Personal Académico: Mecanismo para la Integración del Sistema Universitario Nacional*. Universidad Simón Rodríguez. San Fernando de Apure, Venezuela.

RUSSELL, R. (2011). *Las contradicciones de América Latina. Una región fragmentada*. *La Nación, Sección Opinión*, 25:4.

SANDER, B. (2008): *Educação na América Latina: Identidade e globalização*, Educação, Porto Alegre, v. 31, n° 2, pp. 157-165, mayo/agosto 2008. Disponible desde Internet en: <http://www.lanacion.com.ar/1368047-una-region-fragmentada>.

SANTOS, B.deS. (2009). *Una epistemología del sur: la reinención del conocimiento y la emancipación social*. Buenos Aires, Clacso.

SEBASTIÁN, J. (2004). *Cooperación e Internacionalización de las Universidades*. Editorial Biblos.

\_\_\_\_\_ (2004). *Dimensiones y métrica de la internacionalización de las universidades*. UDUAL (Unión de Universidades de América Latina y el Caribe), México, n. 51, octubre-diciembre 2011, pp. 3-16. Disponible desde Internet en: <http://www.udual.org/CIDU/Revista/51/Revista51.pdf>.

SEGABINAZI DUMAS, M.L. (2011). *África-Brasil: intersección entre historias e projetos de lutas compartilhado*. Trabajo presentado en *II Jornadas Descubriendo*

*Culturas em Língua Portuguesa*, Facultad de Lenguas, UNC, 14, 15 y 16 de noviembre de 2011.

\_\_\_\_\_ (2012): *La dimensión cultural de los procesos de integración regional: el papel de las lenguas*. Ponencia presentada en *III Seminario Internacional Universidad Nacional de Córdoba y la Asociación de Universidades Grupo Montevideo (AUGM) "A 400 años de la Universidad en la región"*, 25 y 26 de octubre de 2012.

SIUFI, G. (2007). "Cooperación internacional e internacionalización de la educación superior." pp. 121-146. Disponible desde Internet en: [ess.iesalc.unesco.org.ve/index.php/ess/article/download/55/42](http://ess.iesalc.unesco.org.ve/index.php/ess/article/download/55/42).

STIGLITZ, J. (2002). *Mejorando la eficiencia y capacidad de respuesta del sector público: lecciones de la experiencia reciente*, en *Revista del CLAD* 22.

VÁSQUEZ ROCCA, A. (2008). *Zygmunt Bauman; Modernidad Líquida y Fragilidad Humana*. *Revista Observaciones Filosóficas*. N° 6. Disponible desde Internet en: <http://www.observacionesfilosoficas.net/zygmuntbauman.html>.

THEILER, J.C. *Taller Internacional. Programas de Movilidad Internacional. Su organización y las buenas prácticas para su gestión y administración*. Red Alfa Safiro II. Disponible desde Internet en: [http://cooperacion.udelar.edu.uy/es/wp-content/uploads/2012/11/31-Julio-Theiler\\_Movilidad-Acad%C3%A9mica-Experiencias-atinoamericanas.pdf](http://cooperacion.udelar.edu.uy/es/wp-content/uploads/2012/11/31-Julio-Theiler_Movilidad-Acad%C3%A9mica-Experiencias-atinoamericanas.pdf)

## Documentos

FULQUET, G.A. (2008); *El Proyecto Educativo para el MERCOSUR y los debates en torno a la Internacionalización de la Educación Superior*. CAEI - Centro Argentino de Estudios Internacionales. Disponible desde Internet en: <http://www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2008/01295.pdf>.

Homenaje a los 50 años de la UFSM. Disponible desde Internet en: <http://sucuri.ufsm.br/noticias/noticia.php?id=31803>.

Instituto de Pesquisas Avançadas em Educação. (2008). *Jornal da Educação*. Año 13:3247, sexta-feira, 25 de abril de 2008. Disponible desde Internet en: <http://www.ipae.com.br/pub/pt/jee/3247/index.htm>.

Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología. (2000). Anuario 1999-2000 de *estadísticas universitarias*. Buenos Aires. Disponible desde Internet en: <http://infoinst.unsl.edu.ar/pags-pii/anuarios/d-la-spu/an99-00/an99-00.pdf>.

Ministério da Educação (MEC). (2012). *Avaliação aponta melhora em todos indicadores de 2008 a 2011*. Quinta-feira, 06 de dezembro de 2012. Disponible desde Internet en: [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=18290](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=18290).

Movilidad de Estudiantes de Grado del Mercosur. Apoyo a la Educación Superior. Destinado a las carreras

de grado que no participan en el marco del MEXA ni del Sistema ARCUSUR. Disponible desde Internet en: [http://www.me.gov.ar/spu/guia\\_tematica/ENCIU/union\\_europea/PMM\\_Fase\\_Piloto\\_Terminos\\_de\\_Referencia.pdf](http://www.me.gov.ar/spu/guia_tematica/ENCIU/union_europea/PMM_Fase_Piloto_Terminos_de_Referencia.pdf).

Universidad Nacional de Tucumán. (2010). Dirección de Relaciones internacionales. "Instructivo para la suscripción de convenios de Cooperación internacional". Disponible desde Internet en: <http://www.internacionales.unt.edu.ar/wp-content/uploads/2010/12/Instructivo-para-confeccion-de-Convenios-UNT.pdf>.

Tratado de Montevideo. (1960). Disponible desde Internet en: [http://www2.uol.com.br/actasoft/acta-mercosul/espanhol/tratado\\_de\\_montevideo.htm](http://www2.uol.com.br/actasoft/acta-mercosul/espanhol/tratado_de_montevideo.htm)

Projeto Córdoba celebra 20 años de integración latinoamericana. (2012). Portal de la Universidade Federal de Santa Catarina. 28/09/2012. Disponible desde Internet en: <http://noticias.ufsc.br/2012/09/28/projeto-cordoba-celebra-20-anos-de-integracao-latino-americana/>

Programa PAME-UDUAL. Programa de Movilidad estudiantil de la Unión de universidades de Latinoamérica. Disponible desde Internet en: [www.udual.org/pame.html](http://www.udual.org/pame.html).

Universidad Nacional de Córdoba. (2010); Programa de movilidad académica Zicosur Universitario. Disponible desde Internet en: <http://www.unc.edu.ar/>

internacionales/convocatorias/docentes-investigadores-unc/programas-vinculados-al-ministerio-de-educacion-de-argentina/zicosur/programa-de-movilidad-academica-zicosur-universitario/.

\_\_\_\_\_. (2013). Programa *ESCALA Estudiantil*. Disponible desde Internet en: <http://www.unc.edu.ar/internacionales/convocatorias/estudiantesunc/para-grado/escala>.

\_\_\_\_\_. (2010). Instructivo de procedimiento para gestionar y renovar convenios internacionales según normativa vigente (Ord. HCS 18/08 y Res. SPyGI 123/10). Disponible desde Internet en: <http://www.digesto.unc.edu.ar/>.

\_\_\_\_\_. (2013). "Nacionalización y ley Avellaneda". Disponible desde Internet en: <http://www.unc.edu.ar/institucional/historia/nacionalizacion-y-ley-avellaneda>.

---

Anexo:  
Cuadro 1. Estructura actual del SEM.

SIC (1)		
	RME (2)	
	CCR (3)	
CRCA EB (4)	CRCA ET (4)	CRCA ES (4)
GGP (5)		

1. Sistema de Información y Comunicación (SIC)
2. Reuniones de Ministros de Educación (RME)
3. Comité Coordinador Regional (CCR)
4. Comisión Regional de Coordinadores de Áreas Educación Básica (CRCA-EB); Comisión Técnica Regional de Educación Tecnológica (CTCA-ET); Comisión Regional Coordinadora de Área Educación Superior (CRCA ES)
5. Grupo de Gestión de Proyectos (GGP)

Fuente: Ministerio de Educación de la Presidencia de la República. Dirección Nacional de Cooperación Internacional. Disponible desde Internet en: [http://www.me.gov.ar/dnci/merc\\_estructurase.html](http://www.me.gov.ar/dnci/merc_estructurase.html).

Anexo:

Cuadro 2. Tabla de las universidades con mayor clasificación en Brasil.

**TABLA NACIONAL**

1. Universidade Estadual de Campinas (Unicamp/SP)
2. Universidade Federal de Lavras (UFLA/MG)
3. Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS/RS)
4. Universidade Federal de São Paulo (Unifesp/SP)
5. Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG/MG)
6. Universidade Federal de São Carlos (UFSCar/SP)
7. Universidade Federal de Viçosa (UFV/MG)
8. Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ/RJ)
9. Universidade Federal do Triângulo Mineiro (UFTM/MG)
10. Universidade Federal de Itajubá (Unifei/MG)

Fuente: Publicación del INEP (Instituto Nacional de Estudios y Pesquisas Educativas). Ministerio de la Educación de Brasil, 2013.

---

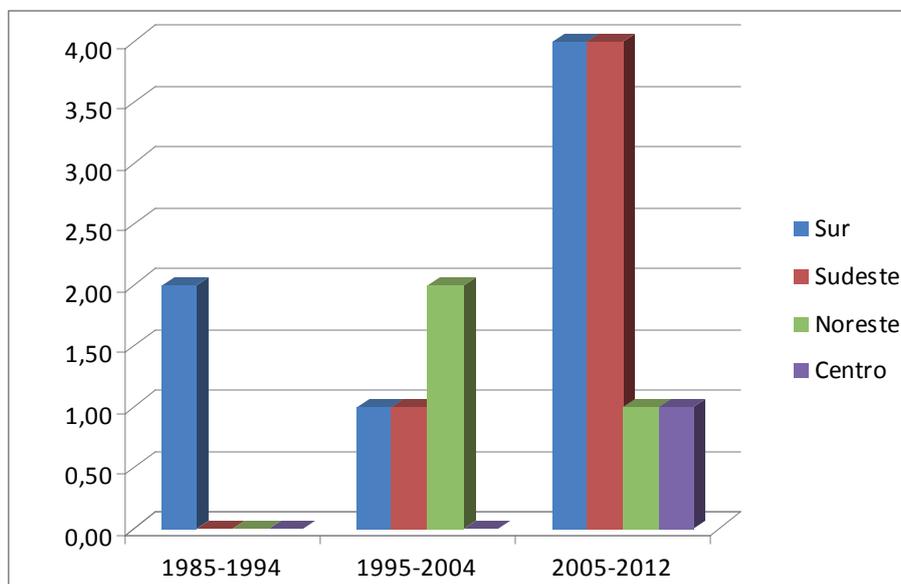
Anexo:  
Cuadro 3. Ranking publicado en enero de 2013.

**TABLA NACIONAL**

1. Universidad de São Paulo (USP)
2. Universidad Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS
3. Universidad Estadual de Campinas - UNICAMP
4. Universidad de Brasília - UnB
5. Universidad Federal de Santa Catarina - UFSC
6. Universidad Federal do Rio de Janeiro - UFRJ
7. Universidad Federal de Minas Gerais - UFMG
8. Universidad Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho - Unesp
9. Universidad Federal Fluminense - UFF
10. Universidad Federal do Paraná - UFPR
11. Universidad Federal da Bahia - UFBA
12. Universidad Federal do Ceará - UFCE

Ranking Web of Universities ou Webometrics. Disponible desde Internet en: <http://www.universitario.com.br/noticias/n.php?i=12988>.

Anexo:  
Cuadro 4. Convenios de cooperación por regiones del Brasil.



# Una alternativa de integración de cara al desarrollo de América Latina y el Caribe -ALC-

**Bernardo Hernández Umaña<sup>41</sup>**  
(Colombia)

Para empezar a hablar de la integración de América Latina y el Caribe, primero debemos hacer referencia de lo que se ha comprendido por desarrollo, una palabra muy utilizada y adjetivada, en el ámbito económico, político, social y cultural, con un significado que aún está en construcción, pero que se relaciona, inescindiblemente, con el principio de la dignidad humana, las libertades fundamentales, la educación y el arte, como medios para el libre desarrollo de la personalidad, los cuales, son fundamentos de la propuesta

---

<sup>41</sup> Abogado, especialista en derecho constitucional y docencia universitaria. Máster Oficial en Cooperación Internacional para el Desarrollo, de la Universidad de Valladolid y Doctorando en Derecho, de la Universidad Complutense de Madrid.

de integración para la construcción de la ciudadanía en América Latina y el Caribe y concluir con las aportaciones más relevantes de la misma y un epílogo artístico.

Todo inicia con esta pregunta: ¿Es factible la creación de una integración latinoamericana desde una concepción sociológica, a través de la difusión de la literatura, historia, artes y música? De cara a responderla, hemos formulado la siguiente hipótesis: El arte y la educación permiten el libre desarrollo de la personalidad y sustentan una propuesta alternativa de integración y de desarrollo de la ciudadanía en América Latina y el Caribe, que permite el florecimiento de la esencia del ser humano y su relación con la Comunidad de la Vida<sup>42</sup>.

Entrando en materia y como es bien sabido, se han suscitado varias concepciones alrededor de la noción de desarrollo, planteándose, inclusive, modelos de desarrollo diferentes, que dieran lugar a explicarlo de manera sostenible y humana, pero ¿realmente centrados en el ser humano? Veamos ¿Qué ha pasado con el concepto de desarrollo?

La historia de los últimos sesenta años, respecto al desarrollo, aun está en construcción, a pesar de haber avanzado significativamente. Esta situación ha

---

<sup>42</sup> Es decir, todos los seres vivos que habitamos en la Madre Tierra, como lo expresa la Carta de la Tierra y que se puede acceder en: [http://www.earthcharterinaction.org/invent/images/uploads/echarter\\_spanish.pdf](http://www.earthcharterinaction.org/invent/images/uploads/echarter_spanish.pdf).

sido una constante de ir y venir de debates a lo largo de estos decenios, en los que se ha venido debatiendo y proponiendo una concepción que diera significado y contenido al desarrollo. Con base en ello, a continuación presentaremos algunos planteamientos que ilustrarán cómo ha ido evolucionando, teóricamente, este concepto.

En un principio, el desarrollo se consideraba solamente como crecimiento económico e, incluso, se planteó como fases, que debían ser llevadas a cabo por los seres humanos, para alcanzar el desarrollo (Rostow, 1960), el cual se entendía como crecimiento económico puro y duro; desafortunadamente, lo que le aportó al desarrollo fue una invitación -no muy grata al ser humano- a consumir sin consciencia y que cómo era lógico, en su momento, no se veían los impactos, pero con el pasar del tiempo, hemos empezado a sentir y observar las consecuencias de ese consumismo.

Otras posturas han expresado que el desarrollo se ha comprendido como una relación de dependencia, en unos casos, suscitada por la manera desigual del propio intercambio en el que éste se da, puesto que unos cuentan con los recursos tecnológicos, industrialización, educación y riqueza, necesarios para emprender una acción de dominación, mientras que otros tantos, sólo sirven de mano de obra y materia prima barata (Cardozo y Falletto, 1969).

Asimismo y continuando con lo anterior, esta relación de dependencia, que se hace visible cada vez más con

organismos financieros internacionales, como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM), entre otros, los cuales, con las políticas de reestructuración, de austeridad y de condicionamientos en procura del mantenimiento de la hegemonía del capital transnacional y la liberalización de los mercados y el progreso económico, no han medido el impacto que ello ha ocasionado, con el respectivo recorte en el acceso a derechos fundamentales y servicios públicos, como ocurrió en América Latina y el Caribe y el Sudeste Asiático, en la década de los noventa, tras sufrir una fuerte crisis económica y que ahora se vive intensamente y con especial énfasis, en los países del sur de Europa.

Además, el imponer condiciones sin un diálogo abierto, que permita la participación de los diferentes agentes que integran la sociedad y se asiente el florecimiento de las capacidades analíticas de los individuos, lo que hace es fortalecer las relaciones jerárquicas tradicionales y dejar a un lado un elemento fundamental en la democracia: el diálogo abierto, que se presenta como innecesario, cuando no es contraproducente para este sistema económico (Stiglitz, 1998).

Entre tanto, en otra lectura de la economía del mundo capitalista, ésta se considera como un sistema que involucra la desigualdad jerárquica de distribución, basada en la concentración de determinados tipos de producción; se expresa en monopolios y para que obtengan una alta rentabilidad, lo que genera es una acumulación del capital, que permite el reforzamiento de las estructuras estatales y, a su vez, de

los monopolios (Wallerstein, 1998), lo que se podría comprender como la máxima expresión del liberalismo económico, pues con ello, se resaltan las libertades individuales, sin articulación alguna con otras alternativas y realidades colectivas, como en efecto, lo estamos viviendo ahora, pues el mercado es el que está en el centro de la discusión. ¿Y en dónde quedó el ser humano?

De igual manera, también se ha comprendido que para hablar de desarrollo no se puede desconocer el papel que tienen las instituciones, afirmándose, incluso, que en gran medida, nuestras oportunidades y perspectivas dependen de las instituciones existentes y de cómo funcionan, contribuyendo, con ello, a nuestras libertades; así lo exige la contemplación del desarrollo humano como libertad (Sen, 2000); no obstante, pese a ello, los fallos de los Estados por una ausencia de gobernabilidad, han hecho que se hagan visibles las condiciones de precariedad, que reflejan la inequidad y la falta de justicia social.

Tampoco podemos olvidar el apareamiento en acción del desarrollo sostenible, que le aportó un importante viraje a la visión tradicional de desarrollo, que se venía discutiendo, que involucró la sostenibilidad medioambiental y empezó a ubicar al ser humano, como protagonista de la escena. En el conocido informe Brundtland, cuyo título es *Nuestro futuro común*, que fuera publicado por la Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo, en 1987 y que acuñó el término de desarrollo sostenible, definiéndolo como el desarrollo que satisface las necesidades de

la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus necesidades (Naciones Unidas, 1987a). Además, en el mismo informe, se mencionó no solo la importancia de crear un desarrollo sostenible en términos ecológicos, sino también, sociales y económicos, lo que implicaba, necesariamente, transformaciones institucionales, que permitieran dicho cambio social, de manera gradual, y un crecimiento económico auto-sostenido (Naciones Unidas, 1987b).

Entre tanto, un poco después del informe Brundtland, surgió una redefinición del concepto de desarrollo sostenible, propuesta por Robert Solow (1992), quien mencionó que cuando se emplea el término de sostenibilidad, se hace un llamado a que esta generación debe dejarle a la próxima generación lo que será necesario para que esa -generación- alcance un nivel de vida tan bueno como el que tenemos ahora y todo esto, llevado a una transmisión generacional del cuidado al medioambiente.

Si bien es cierto que el concepto de desarrollo sostenible empezó a cambiar la visión del desarrollo, ello tuvo mayor impacto con la teoría del desarrollo humano y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que permitió dejar, a un lado, la medición del desarrollo con base en el Producto Interno Bruto (PIB) *per cápita*, que es una medida de la riqueza producida en promedio por habitante (Gutiérrez, 2008: 53) y había servido, en su momento, de información estadística, pero que no reflejaba las desigualdades sociales existentes.

En vista de ello, se suscitó la necesidad de plantear otra manera de medir el desarrollo, entendido como el bienestar del ser humano, por lo cual, desde el PNUD, llegaron a la conclusión de que dicha condición, se debía valorar en torno al derecho a la educación, de la salud, del ingreso digno y del derecho a una vida prolongada, que hacen parte de los indicadores del Índice de Desarrollo Humano (IDH); no obstante, hasta el 2001, los factores ambientales fueron incorporados, básicamente, mediante indicadores relacionados con la producción de desechos *per cápita*, con un enfoque más amplio y, con ello, superar la visión economicista, centrada en el tener (dinero y mercancías), por una visión holística, centrada en el ser (bienestar y capacidades de los seres humanos) (Nussbaum y Sen, 1993).

Años más tarde, Amartya Sen fue galardonado con el Premio Nobel de economía, en 1998, con el libro *Desarrollo como libertad*, en el que planteó una visión del desarrollo, al margen de la reducida visión del crecimiento del PIB y presentó al desarrollo, *como un proceso de expansión de las libertades reales de que disfrutan los individuos y que se manifiesta en las capacidades de las personas para llevar el tipo de vida que valoran y que tienen razones para valorar* (Sen, 2000: 34).

De otra parte, también emergió el paradigma de Desarrollo Humano y Sostenible, que ha implicado un replanteamiento de lo que se ha comprendido como desarrollo, toda vez que ahora no sólo nos preocupa el bienestar del ser humano sino la supervivencia de

la especie, que nos exige ser sostenibles, cuidar el medio ambiente, recordar que las futuras generaciones también tienen el mismo derecho que hemos tenido nosotros, de disfrutar lo que nos ha sido dado y abrir los ojos para darle cabida a la diversidad, a la innovación y a la creatividad y ver otras alternativas de desarrollo, lo que involucra, ineludiblemente, a América Latina y el Caribe, como protagonistas de este cambio.

De igual manera, también ha estado viva la corriente denominada del Decrecimiento<sup>43</sup>, que señala, en líneas generales, que continuar hablando de crecimiento ya no es posible, porque, simplemente, se hace incompatible, pues el modo de producción del actual sistema de producción –valga la redundancia–, con relación al nivel de consumo y de sostenibilidad de los recursos naturales, también se agotan, a causa de tener una filosofía de vida y lógica depredadora y consumista. Entre tanto, Latouche (2009) propuso un sistema de soluciones, en los que se han sustentado los fundamentos del Decrecimiento y que se conocen como el modelo de las “8 R”: Revaluar, Reconceptualizar, Reestructurar, Relocalizar, Redistribuir, Reducir, Reutilizar y Reciclar.

Cabe resaltar que con esta visión crítica acerca del actual modelo de desarrollo, se ha dado lugar a una cantidad de alternativas que sugieren transformaciones

43 Entre los autores más destacados de este planteamiento, se encuentran Georgescu-Roegen, N. (1995); Latouche, S. (2009); Taibo, C. (2009).

sociales, económicas y políticas y se enmarcan dentro de lo que se conoce como el postdesarrollo (Escobar, 2012:31,32), que se oponen a seguir los lineamientos del modelo tradicional de desarrollo, que subsiste bajo el sistema económico dominante.

Entre tanto, con la idea del buen vivir (Gudynas et al. 2011: 70,71) expresan que;

[...] la idea del "buen vivir" se está difundiendo en toda América Latina. Es un concepto en construcción que aspira ir más allá del desarrollo convencional, y se basa en una sociedad donde conviven los seres humanos entre sí y con la naturaleza. Se nutre desde ámbitos muy diversos, desde la reflexión intelectual a las prácticas ciudadanas, desde las tradiciones indígenas a la academia alternativa.[...].

Resaltamos, que esta iniciativa, que emerge desde lo más profundo de los pueblos originarios de la región Andina, siempre ha estado viva; lo que ha sucedido es que no había sido escuchada. Esta opción es abordada, como estilo de vida, en el Ecuador y se le denomina buen vivir o *sumak kawsay*, en kichwa, mientras que en Bolivia, se dice vivir bien, *suma qamaña*, en aimara; *ñandareko*, en guaraní y *sumak kawsay*, en quechua. Además, debemos mencionar, que en las Constituciones Políticas de Ecuador y de Bolivia se ha incorporado este principio y filosofía de vida, al igual que el reconocimiento y respeto a la Pachamama o

Madre Tierra, de la cual, se deriva una visión de la relación entre el ciudadano y la Naturaleza.

Hemos visto, en este breve análisis, diferentes nociones que se han suscitado acerca del desarrollo, avanzándose en la construcción del mismo; no obstante, se deberían abordar los diversos tópicos integralmente y no de manera parcial, para que tuvieran efectos en el tiempo y, de otra parte, volcar la mirada hacia una fundamentación ética del desarrollo que, a su vez, sea la base ética del derecho al desarrollo, para que cada ser humano florezca y se relacione con los demás seres que habitan en la Madre Tierra, en la Comunidad de la Vida.

### **Acerca de la dignidad humana**

Existe una abundante doctrina que ha tratado la idea de la dignidad humana y que, a modo más enunciativo que exhaustivo, se resalta la noción más utilizada y defendida al respecto, afirmando que cuando se habla de dignidad humana, se hace referencia al valor intrínseco, por el solo hecho de ser (Asociación para las Naciones Unidas en España 1998: 105), pues se trata de la cualidad de ser fin en sí mismo que, a su vez, se hace inalienable e irrenunciable y que cada ser humano posee. Al ser inherente a su condición de ser humano, se relaciona estrechamente con el libre desarrollo de la personalidad, que permite el afloramiento de la libre y plena realización del individuo.

Si bien es cierto que la dignidad de la persona implica el desarrollo de la personalidad, ésta se manifiesta en

tanto se goza de libertad, la cual, genéricamente, se ha definido como aquella facultad natural que posee cualquier persona de Ser y Hacer según su voluntad.

### Acerca de la libertad y las libertades fundamentales

A lo largo de la historia de la humanidad, se han construido todo tipo de definiciones acerca de la libertad. García (1995) expresa que algunas han sido muy restrictivas, en donde se indicaba lo que debía o no hacerse, como *La República* de Platón. Señala, además, que otras, un tanto más moderadas, expresaron que cada ser humano tenía su propio derecho a buscar la felicidad, en donde lo considerara como bueno, pero sin perjudicar o negar la libertad de los demás, como lo planteó el pensamiento Kantiano, al que se adicionó lo mencionado por Mill, quien refirió que no era libertad el poder enajenar la libertad propia. Y, finalmente, indicó la posición del liberalismo radical, planteada por Nozick, quien definió la libertad como un supremo valor; ello implicaría, que el Estado tuviera que ponerse al servicio de la libertad y, a su vez, se protegieran las decisiones que los individuos tomaran.

De otro lado y con una visión diferente del desarrollo, encontramos a Amartya Sen<sup>443</sup>, con su teoría del desarrollo como libertad, que en gran parte contribuyó a crear una visión más amplia de este concepto y también ha permitido fundamentar este estudio, de cara

443 En el libro titulado Desarrollo y Libertad.

a presentar una alternativa del desarrollo, que involucra otros ámbitos y áreas de manera integral.

Como lo expresó Sen, en su texto, las libertades de los individuos constituyen la piedra angular del desarrollo, que permite, además, que estas libertades se conviertan en la expansión de las capacidades de las personas para llevar el tipo de vida que valoran y que tienen razones para valorar (2000; 34a). En razón a ello, las libertades fundamentales se hacen esenciales y se manifiestan en torno a la idea de dignidad humana, que antes mencionábamos, toda vez que cuando se hace mención de tener más libertad para hacer las cosas que tenemos razones para valorar, se tienen en cuenta dos aspectos de importancia para las libertades fundamentales: el primero, que es por derecho propio para la libertad total de la persona y, segundo, porque permite que aumenten las oportunidades de la persona para obtener resultados valiosos. Igualmente, implica un importante determinante de la iniciativa individual, que hace que esta libertad aumente su capacidad y se ayude así mismo, lo que permitiría que, a partir de ello, se redunde en una eficacia social y se contribuyera al desarrollo (2000: 35b).

Si bien es cierto que la libertad se puede concebir como un fin primordial, en términos de Sen se estaría haciendo referencia al papel constitutivo de la libertad, que se relaciona con las libertades fundamentales, para que las capacidades de las personas emerjan, se expandan y contribuyan al desarrollo de la humanidad; pero también, de otro lado, las li-

bertades vistas como medio principal del desarrollo, es decir, como instrumentales, serían aquellas que contribuyen directa o indirectamente a la libertad general a que los individuos vivan como les gustaría (2000: 56c) y que se ilustran con cinco ejemplos de libertades instrumentales así; a) Las libertades políticas; b) Los servicios sociales; c) Las oportunidades sociales; d) Las garantías de transparencia y, e) La seguridad protectora<sup>454</sup>. Estas libertades contribuyen a aumentar las capacidades de los seres humanos que, asimismo, permiten una complementación y refuerzo mutuo a la luz de una política de desarrollo, que se relacione no sólo con el crecimiento económico sino que permita la interacción de las instituciones del Estado, para garantizar, respetar y desarrollar estas capacidades, es decir, las libertades fundamentales de los individuos (Sen 2000: 61d).

En consonancia con lo anterior, lo que sí es menester fortalecer es la interconexión que debe existir entre la libertad constitutiva y la libertad instrumental, ampliándose, esta última, a la relación con las instituciones sociales, políticas, culturales y económicas de la sociedad, para transformar y crear otras alternativas, de cara al desarrollo, a fin de reducir el estado de aislamiento en el que los seres humanos hemos permanecido durante una buena parte de nuestra historia que, paradójicamente, se nos caracteriza como seres gregarios, porque hemos dejado que nos gobierne el egoísmo, la avaricia y la identificación con lo externo, lo cual, obstaculiza comprendernos como comunidad.

45 Cfr., Sen, A. 2000. Desarrollo como Libertad. p. 57 a 59.

De otra parte, Krishnamurti (2008: 247,248a), a modo de crítica, dice que a lo largo de la historia:

[...] la humanidad, ha luchado constantemente por la libertad política y religiosa, suscitándose toda clase de guerras ofensivas y contraofensivas por la libertad. Los que han sido condicionados se revelan ante la negación total de uno de los factores más importantes de la vida y reaccionan de manera pueril y es a esta reacción a la que se le llama libertad. [...].

Los seres humanos nos hemos movido externamente hacia la libertad, en otras palabras, la libertad física, que implica, en esencia, un movimiento que se exterioriza materialmente con la expresión del pensamiento y mediante la palabra; ello llevaría, a delimitar esa libertad a lo meramente superficial, que en el autor se consideran como el derecho a desplazarse de un lugar a otro, de pensar lo que guste, de hacer lo que quiera, de elegir y perseguir otras experiencias. Por tanto, de lo que se trata es de virar la mirada hacia dentro, pues nos dice (2008; 248b) que:

[...] la libertad no tiene sus raíces en las ideas sino en la realidad, esto la hace profunda y fundamental porque abarca todo movimiento, todas las empresas del hombre, pues no se trata de liberarse de algo sino de la cualidad de una mente y de un corazón que son libres y en los que no hay objetivos determinados” Pues si se preten-

de liberar de algo se estaría continuando de manera modificada en lo mismo que se pretendió modificar. [...].

La invitación que hace Krishnamurti es a desvelar la otra libertad que siempre ha existido y es la denominada libertad fundamental, es decir, la libertad interior, que está en nuestras mentes y corazones esperando a ser descubierta, mediante la auto-observación y el auto-conocimiento, se trata del Amor.

En suma, de lo expuesto hasta ahora, resaltamos que propone una concepción completamente diferente de la libertad, entendida como la libertad Fundamental, por tratarse de una libertad interior en cada ser humano, que se da así misma, en la cualidad de la mente y del corazón, en tanto, no sean objetivistas y deterministas y sea profunda, para que abarque todo el movimiento del hombre y no solo una parte externa de lo que se ha concebido como libertad; lo que no se debe comprender como excluyente, entre lo externo y lo interno, pues siempre se hace presente el Amor.

Ahora bien, respecto a la responsabilidad que implica la libertad, Sen ha expresado que son los propios individuos los que deben asumir la responsabilidad del desarrollo y de la transformación del mundo en el que viven, como también afirma, que los problemas que vemos a nuestro alrededor son intrínsecamente problemas nuestros, es decir, son responsabilidad nuestra, con independencia de que también sean o no de otros y que el papel que debemos adoptar, como seres humanos competentes, es actuar en razón a que

somos seres sociales y de reconocer la importancia de nuestra humanidad compartida, para tomar decisiones (2000: 338a).

En ese sentido, comenta Amartya Sen, que la relación entre la libertad y la responsabilidad es de doble sentido (2000; 340b) y explica que si una persona no tiene la libertad fundamental y la capacidad para hacer algo, no podrá hacerse responsable de hacerlo. Al contrario, si la persona tiene la libertad y la capacidad para hacer alguna cosa, automáticamente, este sujeto tendrá que elegir en hacerla o no hacerla y ello implica una responsabilidad individual, lo que explica, por qué la responsabilidad exige libertad. Concluye afirmando que la única manera de comprometer a la sociedad para defender la libertad individual no es el Estado, pues también están las instituciones, sean estas organizaciones sociales, políticas, ciudadanas, entre otras, que permitan aumentar sus funciones y las de sus miembros.

Por otra parte y para contrastar desde un polo opuesto, Krishnamurti llega a una conclusión respecto a la definición de responsabilidad que plantea Sen, pues Krishnamurti expresa que la responsabilidad -que trasciende el condicionamiento- es diferente a la responsabilidad de lo que se llama libertad -volviendo a la crítica que hace a la libertad tradicional-, en razón a que cuando la mente está condicionada, lo que resulta de ello, es irresponsabilidad, que se puede ver en injusticia social, guerras, opulencia, pobreza, hambre, competencias y enfrentamientos entre ideologías. Lo anterior, lo explica expresando que cuando la mente

depende del apego, se convierte en irresponsable con el todo, mientras que la responsabilidad que se cultiva en la libertad (esto es cuando la responsabilidad incorpora la vida entera y no una parte de ella y abarca todo el movimiento y no uno específico), comprende toda la actividad de la mente y del corazón y no una actividad en particular; se trata de una armonía total entre la libertad y la responsabilidad, lo que implica que sin responsabilidad no hay libertad y esta es Amor (2000: 249;250).

Analizadas estas diferentes visiones acerca de las libertades fundamentales y de la responsabilidad, que concierne el libre desarrollo de la personalidad, podemos afirmar que, a pesar de ser posiciones opuestas, una vista desde lo externo y otra desde lo interno, el análisis termina refiriéndose al Ser Humano y nos permitiría decir que la libertad interna da lugar a la externa y este trabajo, se sirve de esta premisa, para seguir construyendo la red y que se refleja en la visión de desarrollo, que estamos expresando.

### Acerca de la educación y el arte

Todo lo anterior, ha permitido, en esta propuesta, ir relacionando e integrando diferentes conceptualizaciones, para resaltar la importancia de las humanidades y del arte en la educación, como exponen diferentes autores, entre ellos, Martha Nussbaum<sup>46</sup>, al igual que

---

46 Cfr., Sin fines de lucro, por qué la democracia necesita de las humanidades. 2011.

lo hacen Freire<sup>47</sup> o Morín<sup>48</sup>, Krishnamurti<sup>49</sup>, los estudios y las dos Conferencias Internacionales acerca de la educación artística, La hoja de ruta para la educación artística de 2006 y La agenda de Seúl, de 2010, que se han llevado a cabo, a través de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y mencionaremos en seguida, para continuar en la presentación de la propuesta, de cara al desarrollo de América Latina y el Caribe, pero vista desde el interior, el florecimiento del libre desarrollo de la personalidad como un todo, que permite fundamentar la ciudadanía, basada en el desarrollo de las libertades fundamentales del Ser (internas y externas), como también la acción reflexión, que implica el arte para expresarse como individuo y como colectivo, concientes de la importancia y el valor que tienen todas las manifestaciones de vida, que habitan en la Madre Tierra.

El desarrollo y la educación guardan una estrecha relación para que, en parte, se materialice y se concrete el primero en el segundo y el segundo en el primero, pero, además, guarda una inescindible relación con las artes, las cuales, han servido de herramienta para darle vida y contenido a estos dos aspectos, toda vez que permiten expresar, comunicar, manifestar, crear y transformar al Ser Humano, mediante la promo-

---

47 Cfr., La pedagogía del oprimido. 2007.

48 Cfr., Los siete saberes necesarios para la educación del futuro. 1999.

49 Cfr., Aprender es vivir. 2008.

ción de procesos internos en cada sujeto, que le consienten acercarse a otra comprensión del desarrollo, manteniendo viva la luz, que garantiza el libre, pleno y armonioso desarrollo de la personalidad de cada Ser Humano y de la Humanidad; pues como nos dice Morín (1999), “El tesoro de la humanidad está en su diversidad creadora, pero la fuente de su creatividad está en su unidad generadora”.

Martha Nussbaum, Filósofa contemporánea, con grandes aportaciones a las ciencias humanas y, sobre todo, con el desarrollo del concepto de las capacidades, que trabajó con Amartya Sen, durante la década de los años ochenta y ha venido evolucionándolo hasta involucrar las capacidades de los animales, hizo un valioso análisis en el que enfatizaba acerca de la importancia de las humanidades y el arte en la educación para la formación del Ser Humano, con una crítica hacia el sistema educativo actual, que se dedica al fortalecimiento de la renta nacional y desdibuja por completo la esencia del Ser Humano, en lugar de permitirle al educando el cultivo de los “ojos interiores” (Nussbaum 2011;146).

Es aquí en donde la educación y el libre desarrollo de la personalidad deberían jugar un papel fundamental, para convertirse en una sola, si realmente se desechara del actual sistema educativo el concepto de la educación bancaria (Freire 2007;76a) y, en su lugar, se promoviera la educación liberadora (2007;89b) y crítica e introdujera, dentro del programa curricular, una educación basada en el diálogo, como lo plantea Freire, en la Pedagogía del oprimido, como exigencia

existencial, toda vez, que es en el diálogo que se suscita el encuentro entre los hombres y es aquel que solidariza y permite hacer reflexión y acción a los sujetos, para transformar al mundo y no dar por cierta una realidad, que se nos ha querido mostrar como la adecuada, siguiendo moldes y modelos, que se han convertido en un somnífero para el Ser Humano, manteniéndolo en un estancamiento, respecto a su auto-observación y auto-conocimiento.

El rompimiento de la educación bancarizada supondría que la relación entre los sujetos se hiciera en un plano horizontal y no vertical y no se impusieran unos sobre otros, lo cual, daría lugar a que se construyera a partir de y no con la relación YO-tú. En este sentido, también agregaríamos la importancia del método socrático en la educación, que tiene como fundamento -mediante preguntas y respuestas- hacer parir el autoconocimiento; en otras palabras, propiciar la manifestación de nuestro ser, de manera reflexiva, consciente y creativa.

Este método, que ha sido empleado en la educación artística con autores, como Rabindranath Tagore, quien fundamentaba sus prácticas educativas con el arte, lo concebía como la manera en la que la educación y el arte podían cultivar la comprensión del educando; además, refería que el arte le otorgaba -al educando- herramientas para la identificación de sus capacidades y el reconocimiento de sí mismo, lo que ameritaba tiempo para llevar a cabo ese descubrimiento y se lograba (En Nussbaum 2011a: 141).

De otra parte, Krishnamurti nos invita a concebir la educación como un estilo de vida en el que podamos cultivar la integridad del Ser Humano, lo que precisa gozar de libertad para el florecimiento de nuestras mentes, corazones y bienestar físico (2008: 22). En suma, se resalta también la importancia del Ser Humano en cuanto a un ser consciente de su realidad, que puede transformarla y transformarse a partir de la auto-observación, es decir, mirándose hacia adentro y, por tanto, conocerse a sí mismo.

Entre tanto, Edgar Morín, en el Epílogo de *Educación en la Era Planetaria*, reitera que la educación debe colaborar con el rescate de la idea de desarrollo, que debe ser concebida dentro del concepto antropológico, porque el verdadero desarrollo es el desarrollo humano y no el económico. De igual manera, dice que la educación debe colaborar con el abandono de la concepción de progreso como certidumbre histórica, para hacer de ella, una posibilidad incierta y, en su lugar, comprender que todo cambia (Morín et al. 2003a) y nada permanece inamovible en el tiempo, pues estamos aquí para evolucionar. Ahora bien, esto mismo sucede con el desarrollo de la personalidad, pues en la misma medida que se forma al Ser Humano, ésta va adquiriendo, de manera libre, armoniosa y plena, su evolución y así mismo ocurre con el avance de la humanidad, teniendo en cuenta que con la ampliación de las autonomías de cada uno, también se aumentan las participaciones comunitarias. (Morín et al. 2003b); no obstante, para producirse una revolución fundamental en uno mismo, debemos comprender todo el proceso del propio pensar y sentir en la vida de

relación (Krishnamurti, 2008), como también resalta (Jung 2010: 162), al decir que:

[...] Nadie desarrolla su personalidad porque alguien le haya dicho que le sería útil o recomendable hacerlo... tampoco el desarrollo de la personalidad obedece a los deseos, las ordenes o el conocimiento, sino sólo a la necesidad; el desarrollo de la personalidad precisa de la coacción motivadora de los destinos interiores o exteriores. [...].

Esto implica una decisión moralmente consciente y éticamente responsable de cada persona y se produce cuando se despiertan los ojos interiores, es decir, virando la mirada hacia la libertad fundamental, que mencionaba Krishnamurti.

De otra parte, Morín resalta que el subdesarrollo del espíritu humano se refleja en el subdesarrollo ético y, a su vez, se representa en la miseria mental que existe actualmente y hasta tanto no se tenga conciencia de éste, no podrá ser superado, tanto el subdesarrollo de los desarrollados como de los subdesarrollados (Morín et al. 2003); de allí, la importancia del arte en la educación, con el cual, se le permite al ser humano alcanzar su plenitud; además, se ha demostrado que sobre la función de las artes, se le consiente al ser humano un desarrollo armonioso de la mente y del espíritu, en tanto, el arte no tiene fronteras y fomenta el desarrollo social y comunitario, en donde las personas se encuentren a sí mismas y con otros, por

ejemplo, en expresiones artísticas, tales como: coros de canto, grupos musicales, orquestas filarmónicas, obras de teatro, danzas, poesía, literatura, dibujo, pintura, fotografía, escultura y cine, entre otras, que potencian y permiten el afloramiento y la manifestación de cada Ser dentro de un colectivo que, para nuestro caso, se suscita desde América Latina y el Caribe hacia el mundo.

De otro lado, el papel que las artes han tenido en la historia cultural de la humanidad ha sido fundamental y ha permitido que se continúe construyendo la realidad, teniendo en cuenta que inspiran al Ser Humano, para hacer una mejor comprensión del presente y crear alternativas, que son la representación de realidades sociales y culturales, en la que hace parte cada Ser Humano (En Abad, Efland 2004; 229). Por tanto, la educación artística es importante en cuanto ofrece un mar de ámbitos de exploración, de reflexión y de compromiso, a la persona y al colectivo, del cual hace parte, para manifestar la relación que existe entre el arte y la vida (Abad 2010; 17). En ese orden de ideas, retomando lo referido por Elliot Eisner y parafraseando a Abad, las artes tienen la función de recordarnos que la apertura de cada persona a una conciencia común produce una recompensa cualitativa de humanidad (En Abad 2010, Eisner, 1994), que haciendo extrapolación de esta idea al contexto tratado en el presente estudio, se explicaría a partir del desarrollo de la personalidad -con todo lo que ello implica-, trascendiéndolo al desarrollo de América Latina y el Caribe y aún más allá, de la humanidad, como una conciencia colectiva.

De otra parte, se destaca la trascendencia otorgada por la UNESCO, en favor de la educación artística, como herramienta para la transformación del actual sistema educativo, en otro centrado, verdaderamente, en el Ser Humano. Así, la Primera Conferencia Mundial sobre Educación Artística, realizada en el 2006, en Lisboa Portugal, promovió un documento denominado Hoja de Ruta para la Educación Artística, dedicado a la incorporación de nuevas estrategias para el fomento del recurso a la educación artística en el entorno de aprendizaje y la promoción de capacidades creativas para el siglo XXI, así como la reflexión y la acción para transformar la realidad de cada Ser Humano, de América Latina y el Caribe y de la Humanidad entera; ,además porque la cultura y las artes deben estar integradas con la educación, en tanto contribuyen al pleno desarrollo de la personalidad, al fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales (UNESCO, 2006: 1).

Todo lo anterior, implica el desarrollo de las capacidades de cada ser humano con las artes, pues se ha demostrado, según investigaciones realizadas<sup>509</sup> (UNESCO, 2006; 2), que el contacto con las artes genera:

[...] en los procesos de enseñanza en los cuales se incorporen elementos de su

50 Cfr., LEA International en <http://www.unesco.org/culture/lea>. También Educating for Creativity: Bringing the Arts and Culture into Asian Education, Informe del Simposio Regional Asiático sobre Educación Artística, UNESCO, 2005.

propia Cultura, generan en la persona un estímulo a la creatividad, la iniciativa, la inteligencia emocional, en suma se activa la capacidad de reflexionar críticamente y se hace consciente de su propia autonomía y de la libertad de acción y pensamiento.[...].

Ello permite, acercarnos a una alternativa de cara al desarrollo en favor de la persona, que debemos trascender como los ciudadanos/as de América Latina y el Caribe y, asimismo, con visión hacia el resto de la humanidad; en otras palabras, partimos desde lo local hacia lo global.

Entre tanto y avanzando con el trabajo realizado en la Primera Conferencia Mundial dio lugar a la Segunda Conferencia Mundial sobre Educación Artística de la UNESCO, de la cual, surgió la Agenda de Seúl, que tomó como punto de partida a la Hoja de Ruta para Educación Artística y definió unos objetivos, estrategias y líneas de acción, que están por desarrollar en la Cooperación Internacional al Desarrollo, sea Triangular o Sur -Sur y no se le ha prestado la atención y prioridad que merecen. Pues, además del desarrollo cognitivo, también lo es el desarrollo emocional y como el objetivo es hacer que el Ser Humano se desarrolle, plenamente. Nos recuerda Krishnamurti en el Arte de Vivir:

[...] debemos comprender sus impulsos emocionales, que son mucho más fuertes que cualquier razonamiento intelectual; tenemos que cultivar la capacidad emo-

cional y no contribuir a reprimirla. Cuando comprendamos esto y, por consiguiente, seamos capaces de tratar tanto con los problemas emocionales como con los intelectuales, no habrá ninguna razón para temer abordarlos [...].

Lo anterior, en razón a que siendo conscientes que el desarrollo empieza desde dentro de cada uno de nosotros, el camino a transitar se hace más comprensible de cara a la integración de América Latina y el Caribe.

Empero, no es suficiente luchar por la reivindicación de los derechos humanos y la integración de América Latina y el Caribe, sino se ha empezado por fundamentar éticamente e identificar el núcleo esencial del derecho al desarrollo que potencializa el libre desarrollo de la personalidad y dignifica al Ser Humano, en cuanto se le reconoce realmente como Ser, es decir, a su interior. De nada nos sirve Tener sino se ha comprendido que antes de ello se Es; se acostumbra a desechar todo lo que nos invite a reflexionar por el facilismo, pero cierto es, que cuando se reflexiona, se Es, porque se rompen los condicionamientos autoimpuestos y se descubren las capacidades de cada quien, para el pleno desarrollo de su personalidad.

En razón a todo lo anterior, es que se puede afirmar que el Arte es reflexión pues, a su vez, es acción y permite manifestarnos desde lo más interno de cada uno, que es la exteriorización de la auto-observación y reflexión, que asimismo es creación y transforma-

ción de una realidad, comprendida desde cada Ser Humano, pero también como un todo que se integra (Edgar Morín, 1999; 31).

### Aportaciones relevantes y conclusiones

Uno de los aportes de esta propuesta, ha sido argumentar y explicar las razones, por las cuales, al libre desarrollo de la personalidad debe dársele el valor y la importancia que merece y permitir su realización en las estrategias y las líneas de acción de políticas, de programas y de proyectos de desarrollo local, nacional y regional, dentro de los países de América Latina y el Caribe.

Como se ha mostrado, el libre desarrollo de la personalidad coimplica el desarrollo comunitario, en razón a que cada Ser Humano pertenece a un entorno natural y cultural, en el que la Madre Tierra es nuestro espacio vital y ello permite proponer la formación de un sujeto, que se le garantice y respete el derecho al desarrollo en un determinado contexto con las artes, para que se manifieste y exteriorice libre, armoniosa y plenamente su personalidad, de manera responsable y pueda descubrir el potencial de capacidades que posee, lo cual, se debería convertir en un pilar fundamental de la Cooperación Internacional al Desarrollo.

Entre tanto, otro gran aporte para la integración de América Latina y el Caribe, implicando a la Cooperación Internacional para el Desarrollo, con el potencial del arte en la educación, es de dotarle al Ser Humano

los medios físicos para que explore, descubra y construya sus capacidades creativas e innovadoras y, con base en ello, contribuya al desarrollo comunitario del entorno natural y cultural en donde se halle el/la ciudadano/a y se permita libremente desarrollarse, en la Comunidad de la Vida.

De esta manera, la persona que expresa lo que concibe en su realidad, fruto de su interior y desea con su potencial creador, es decir, el arte, manifestar plenamente su libre desarrollo de personalidad, precisa expresarlo y devolverlo a la comunidad, para ser apreciado y valorado por ésta, teniendo en cuenta que para su creación, también se tuvieron que haber tomado referencias de la Comunidad de la Vida (aspectos culturales, sociales y de la naturaleza a la que pertenece el artista), es decir, el ciudadano, permitiendo, con ello, que se genere una integración y cohesión y se le pueda hablar no sólo de un desarrollo de la persona o ciudadano/a sino también de un desarrollo colectivo, de América Latina y el Caribe, como región; recordemos que antes que nada tenemos un arraigo y un vínculo con la Madre Tierra, que por nada del mundo debemos olvidar, pues de hacerlo, ella nos recordará que lo que le hacemos a ella, nos lo hacemos a nosotros mismos.

Por otra parte, se abre una oportunidad para la integración de América Latina y el Caribe aunando esfuerzo con la Cooperación Triangular o Sur - Sur, si se logra articular lo que ha venido planteando la UNESCO, en las dos Conferencias Mundiales sobre la Educación Artística, contenidas en la Hoja de Ruta

para la Educación Artística, en 2006 y la Agenda de Seúl, en 2010, toda vez que permitiría el libre desarrollo de la personalidad de los/as ciudadanos/as y se llenaría de contenido y herramientas para hacer realidad el derecho al desarrollo y el arte en la educación, lo que representa una alternativa de cara al desarrollo e integración de América Latina y el Caribe.

Además, esta propuesta visibiliza una oportunidad y abre un camino para que las universidades dirijan la mirada hacia las iniciativas que la UNESCO está avanzando e integren sinergias y realicen cooperación universitaria, para el desarrollo en América Latina y el Caribe y no sólo transmitan conocimientos a los estudiantes, sino también formen ciudadanos/as, con una dimensión de la realidad ética, espiritual, con capacidad de reflexión y no se limiten a considerar, como únicas respuestas, las que el docente les ofrece acerca de su realidad, como si fuera la única verdad, dejando de lado otras alternativas, otras maneras de observar, otra forma de asumir la vida, de concebir el desarrollo y la integración. De lo anterior, es necesario reiterar que el enfoque basado en derechos humanos refleja su accionar y éxito en cada iniciativa, siempre y cuando esté relacionada y desarrollada dentro de las políticas públicas de los Estados de América Latina y el Caribe.

Ello implica, necesariamente, la interacción de sinergias entre Ministerios de educación y cultura, centros educativos de primaria, secundaria y universitaria, entidades sin ánimo de lucro, movimientos sociales, docentes, comunidades y las diferentes maneras de

comprender la familia, como núcleo esencial de la sociedad; para sembrar semillas con consciencia espiritual y ética, que enriquezcan el proceso educativo, haciendo investigación, como también acción y reflexión y, de esta manera, se manifiesten conciencias críticas, creativas, innovadoras y transformadoras de la realidad, que permitan el libre, pleno y armonioso desarrollo, de manera responsable, dentro de un entorno natural y cultural de la ciudadanía en la Madre Tierra, ya que la pobreza existe, en tanto, permanezca en cada uno de nuestros corazones y mentes y cada quien tiene la capacidad de discernir y de darse a sí mismo la oportunidad de reducir esa pobreza y convertirla en capacidad de Ser en el Hacer.

Finalmente y dando respuesta a la pregunta planteada en la presente propuesta, que responde a la hipótesis planteada, podemos observar que se abre una posibilidad para que el arte y la educación promuevan el libre desarrollo de la personalidad, sustentando una alternativa de integración y de desarrollo de la ciudadanía en América Latina y el Caribe, enfocada desde el interior de cada ser humano, que permita el florecimiento de la esencia del Ser y nuestra inescindible relación con Madre Tierra.

## EPÍLOGO

Detrás de toda acción hay un fundamento filosófico – consciente o no- de la vida, pero que, usualmente, no es observado, porque tenemos el corazón y la mente mirando hacia otro lado y, en este momento, el bastión filosófico es el consumismo y la realización ma-

terial; por tanto, la visión está nublada y adormecida y ello nos impide despertar la conciencia, pero una vez la desarrollemos, mediante la auto-observación, nos permitirá evolucionar, como la familia humana que somos.

En el desarrollo de la presente investigación, se suscitó libremente la voluntad de expresar, de manera artística, las reflexiones y los argumentos planteados para ser puestos en consideración del público, mediante una escultura, así:

Nombre de la escultura: "Libertad Fundamental". Es la representación del hemisferio derecho y el hemisferio izquierdo del cerebro de un ser humano, diferentes, pero integrados en un todo, sometidos a las cadenas del consumo de sí mismos y la obsesión por tener, durante estos últimos veintiún siglos, sentados en un tronco de árbol talado, confundidos y contrariados; este sujeto decide observarse hacia adentro, para descubrirse y comprenderse a sí mismo y dar cuenta de sus propias capacidades, en razón a que la Libertad Fundamental -Libertad Interior-, le hace Ser libre al desarrollar su personalidad, sin ataduras mentales y del corazón.



Figura 1. Libertad fundamental. Autor Bernardo Alfredo Hernández Umaña.



Figura 2. Libertad fundamental. Autor Bernardo Alfredo Hernández Umaña.

La escultura fue donada al Área de Cooperación Internacional para el Desarrollo, de la Universidad de Valladolid.

---

## Bibliografía

---

Asociación para las Naciones Unidas en España. (1998). La Declaración Universal de Derechos Humanos. Comentario artículo por artículo. Barcelona. Icaria.

CARDOZO, F., FALETTO, E. (1969). Dependencia y Desarrollo en América Latina. México. Fondo de Cultura Económica.

FREIRE, P. (2007). Pedagogía del oprimido, Madrid. Siglo XXI.

GEORGESCU-ROEGEN, N. (1995). La Décroissance. Entropie-Ecologie-Economie, Sang de la terra. Paris.

KRISHNAMURTI, J. (2008). Aprender es vivir, Cartas a las Escuelas. Madrid. Gaia.

LATOUICHE, S. (2009). Pequeño tratado del decrecimiento sereno. Barcelona. Icaria.

MÁRQUEZ, C. (2008). Logros y desafíos en el 60 Aniversario de la Declaración Universal de Derechos Humanos. Bilbao. Universidad de Deusto.

MORÍN, E. (1999). Los siete saberes necesarios para la educación del futuro. París, UNESCO.

MORÍN, E., CIURANA, E., MOTTA, R. (2003). Educar en la Era Planetaria. Epílogo La misión de la educación para la era planetaria. Barcelona, Gedisa.

NUSSBAUM, M.C., AMARTYA, S. (Comps.). (1993). La calidad de vida. México: Fondo de Cultura Económica.

NUSSBAUM, M.C. (2011). Sin Fines de Lucro, Por Qué la democracia necesita de las humanidades, Bogotá. Katz.

OLIVA, J.D. (2011). El derecho al desarrollo y la cooperación internacional. Especial atención a la práctica española, Madrid. CIDEAL.

ORAÁ, J., GÓMEZ, F. (2008). La Declaración Universal de los Derechos Humanos. Bilbao. Universidad de Deusto.

ROSTOW, W.W. (1960). Las etapas del crecimiento económico. México: Fondo de Cultura Económica.

SEN, A. (2000). Desarrollo y libertad. Barcelona: Planeta.

SOLOW, R. (1992). Un paso casi práctico hacia la sostenibilidad. Washington, DC. Resources for the future.

TAIBO, C. (2009). En defensa del decrecimiento sobre capitalismo, crisis y barbarie. Los libros de la catarata. Madrid.

---

### Monografía parte

---

ABAD, J. (2011). "Usos y funciones de las artes en la educación y el desarrollo humano". Educación artística, cultura y ciudadanía. (Coord). Lucina Jiménez, Imanol Aguirre y Lucia G. Pimentel. OEI. Madrid: 17-23.

ESCOBAR, A. (2012). Más allá del desarrollo: postdesarrollo y transiciones hacia el pluriverso. Revista de Antropología Social, 21: 23-62.

GARCÍA, L. (1995). "Sobre el paternalismo", El libre desarrollo de la personalidad artículo 10 de la Constitución. (Coord). Luis García Sanmiguel. Universidad de Alcalá servicio de publicaciones. Alcalá de Henares: 15-25.

GÓMEZ, M. (2011). Los derechos humanos y el desarrollo: hacia un camino compartido. En Los derechos humanos en la sociedad global: mecanismos y vías prácticas para su defensa (pp. 315-339). CIDEAL. Disponible desde Internet en: <http://www.cideal.org/cd/fscommand/cap7.pdf> (con acceso agosto 2014).

JUNG, C.G. (2010). Sobre el desarrollo de la personalidad. Madrid. Trotta. Pags 162-167.

ROBLES, G. (1995). "El libre desarrollo de la personalidad (artículo 10.1 de la C.E)". El libre desarrollo de la personalidad artículo 10 de la Constitución. (Coord). Luis García Sanmiguel. Universidad de Alcalá servicio de publicaciones. Alcalá de Henares: 46-49.

---

### Monografía electrónica

---

DIEZ del C.P. (2005). Una Nueva Mirada a la Educación Artística desde el Paradigma del Desarrollo Humano. Directora: María Ángeles López Fernández, Isabel Merodio. Tesis Doctoral. Universidad Complutense de Madrid, Departamento de Didáctica de la Expresión Plástica. Disponible desde Internet en: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/tesis?codigo=17121> (con acceso agosto 2014).

GUDYNAS, E., ACOSTA, A. (2011). El Buen Vivir más allá del desarrollo. Qué Hacer. DESCO, Febrero/Marzo, 2011(181) 70-81 Disponible desde Internet en: <http://www.transiciones.org/publicaciones/GudynaAcostaBuenVivirDesarrolloQHacer11r.pdf> (con acceso agosto 2014).

GUTIÉRREZ, E. (2008). De las teorías del desarrollo al desarrollo sustentable: Historia de la Constitución de un enfoque multidisciplinario. Ingenierías, 11(39): 45-60. Disponible desde Internet en:

[http://dialnet.unirioja.es/servlet/listaarticulos?tipo\\_busqueda=EJEMPLAR&revista\\_busqueda=8290&clave\\_busqueda=188842](http://dialnet.unirioja.es/servlet/listaarticulos?tipo_busqueda=EJEMPLAR&revista_busqueda=8290&clave_busqueda=188842) (con acceso agosto 2014).

HERNÁNDEZ, A. (2011). El currículo y los libros de texto de economía: el caso de Castilla y León. Directora: Rocío Anguita Martínez. Universidad de Valladolid, Departamento de Pedagogía. Disponible desde Internet en: <https://www.educacion.gob.es/teseo/mostrarSeleccion.do#> (con acceso agosto 2014).

MARTÍNEZ, J. (2009). Hacia un decrecimiento sostenible en las economías ricas. *Revista de economía crítica*, Segundo semestre 2009(8):121-137. Disponible desde Internet en: <http://www.paralelo36andalucia.com/wp-content/2011/01/decrecimiento-Martinez-Alier.pdf> (con acceso agosto 2014).

Naciones Unidas. (1987). Nuestro futuro común: informe Brundtland. Comisión Mundial del Medio Ambiente y Desarrollo. Disponible desde Internet en: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N87/184/67/IMG/N8718467.pdf?OpenElement> (con acceso agosto 2014).

Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2006). Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la Cooperación al desarrollo. Nueva York - Ginebra, Naciones Unidas. Disponible desde Internet en: <http://www.ohchr.org> (con acceso agosto 2014).

STIGLITZ, J. (1998). Knowledge for Development: Economic Science, Economic Policy and Economic Advice. Paper prepared for the Annual World Bank Conference on Development Economics, Working Paper. Disponible desde Internet en: <http://siteresources.worldbank.org/DEC/Resources/84797-1251813753820/6415739-1251813951236/ABCDE98-STIGLITZ.pdf> (con acceso agosto 2014).

UNESCO. (2005). *Educating for Creativity: Bringing the Arts and Culture into Asian Education*. Informe del Simposio Regional Asiático sobre Educación Artística. Disponible desde Internet en: [http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CLT/CLT/pdf/Arts\\_Edu\\_RegConf\\_Asia\\_Conclusions.pdf](http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CLT/CLT/pdf/Arts_Edu_RegConf_Asia_Conclusions.pdf) (con acceso agosto 2014).

WALLERSTEIN, I. (1998). Paz, estabilidad y legitimación 1990-2025/2050. López Segrera F; Los retos de la globalización, Ensayos en homenaje a Tehotonio Dos Santos, 1. Disponible desde Internet en: <http://www.reggen.org.br/midia/documentos/pazestabilidadylegitimacion.pdf> (con acceso agosto 2014).

---

## Fuentes electrónicas

---

Declaración Universal de los Derechos Humanos. Disponible desde Internet en: <http://www.un.org/es/documents/udhr/> (con acceso febrero 2015).

Declaración sobre el derecho al desarrollo. Disponible desde Internet en: <http://www2.ohchr.org/spanish/law/desarrollo.htm> (con acceso febrero 2015).

Declaración del Milenio. Disponible desde Internet en: <http://www.un.org/spanish/milenio/ares552.pdf> (con acceso febrero 2015).

Naciones Unidas. Disponible desde Internet en: <http://www.un.org/es/> (con acceso febrero 2015).

Carta de la Tierra. Disponible desde Internet en: [http://www.earthcharterinaction.org/invent/images/uploads/echarter\\_spanish.pdf](http://www.earthcharterinaction.org/invent/images/uploads/echarter_spanish.pdf) (con acceso febrero 2015).

# A comunicação no Terceiro Setor e o papel integracionista das ONGs

**Ricardo Carvalho de Almeida<sup>51</sup>**  
(Brasil)

51 Pesquisador em Comunicação pela USCS - Universidade Municipal de São Caetano do Sul, Linha de Pesquisa - Processos comunicacionais: inovação e comunidades; integra o grupo de pesquisa: Novas responsabilidades sociais da comunicação. Especialista em Didática e Prática do Ensino Superior; graduado em Comunicação Social - Publicidade e Propaganda. Atualmente, professor coordenador de programas e projetos de extensão da USCS pela Coordenadoria de Integração, Desenvolvimento e Apoio Profissional: PAES - Programa de Apoio a Entidades Sociais. PROEDUC - Programa de Contribuição com a Educação Básica: Projeto Universidade Aberta; Desafio de Redação. Professor organizador: Oficina de Empreendedorismo Social e Oficina de Empregabilidade e Projeto de Vida. Fundador / Diretor Administrativo Financeiro da Organização Social Opção Brasil. Representante da Red Opción Latinoamérica: Rede de Instituições e pessoas orientadas para a Integração Latino-americana, promoção do voluntariado, protagonismo jovem, participação e empreendedorismo social, mobilidade acadêmica e negócios para a América Latina.

## Resumo

O objetivo deste trabalho é apresentar e discutir a comunicação no Terceiro Setor em seu papel comunicativo e integracionista. Trata-se de um estudo exploratório que se vale de modelos teóricos sobre o Terceiro Setor, em especial as ONGs, comunicação e integração regional, com ênfase na América Latina. Com base no que foi apresentado consideramos que os espaços de participação criados por estas organizações se estabelecem em um ambiente comunicativo, de exercício democrático e em transformação, essencialmente um espaço de comunicação física, presencial e virtual. A comunicação desempenha papéis que contribuem e influenciam a participação voluntária nestes espaços por identificação, pertença ou relação de significado, proporcionando empoderamento comunitário, popular alteridade e identidade regional.

**Palavras chaves:** Comunicação; Terceiro Setor; ONGs; Integração; América Latina.

## Introdução

A realidade integrativa da América Latina ocorre de acordo com múltiplos sistemas, processos e fatores, dentre os quais podem ser inseridas as organizações

do Terceiro Setor, ainda porque se voltam prioritariamente para o bem comum, solidariedade, participação cidadã, desenvolvimento sustentável e justo.

Nesse contexto consideraremos as Organizações Não Governamentais (ONGs), um dos modelos dentre outros tantos que integram a rede social de organizações presentes na América Latina. As ONGs cumprem papel relevante por atenderem demandas sociais que geram benefícios para públicos, pessoas ou comunidades, normalmente não atendidas por instituições governamentais ou por investimento social privado de fundações ou institutos dirigidos por empresas. O cumprimento desse papel das ONGs, no ambiente do Terceiro Setor, passa necessariamente por uma comunicação alternativa, popular, voluntária e integradora, configurando inclusive redes de comunicação dedicadas a propósitos socioculturais latino-americanos.

As ONGs na região determinam sua maneira de ser a partir do modo como sua comunicação é desenvolvida trazendo consigo inovações e integração:

A multiplicação das formas de comunicação, acionadas pelas organizações não governamentais ou por outras associações da sociedade civil, constitui outra realidade inédita do processo de mundialização. (Mattelart, 2006, p. 173).

O objetivo deste trabalho é apresentar e discutir a comunicação no Terceiro Setor e o papel integracionista

das ONGs. Trata-se de um estudo exploratório que se vale de modelos teóricos sobre Terceiro Setor e ONGs, comunicação e integração latino americana.

## Contextos para as ONGs na América Latina

Para tratar a comunicação no Terceiro Setor, assim como o papel integracionista exercido, em especial a partir das ONGs, se faz necessário discorrer sobre o contexto político e social em que se estabeleceram estas organizações na região.

As mudanças ocorridas na estrutura e no papel do Estado ao longo dos séculos XIX e XX exerceram grande influência no desenho das organizações sociais e na relação que estas estabelecem com a sociedade e instituições. Por um lado, o individualismo da visão da burguesia durante o apogeu do Estado Liberal refletiu no distanciamento entre Estado e a sociedade, já o Estado socialista apresentou-se como poder da classe trabalhadora em forte oposição ao individualismo, porém com liberdades restritivas. Mas foi a partir da Segunda Guerra Mundial que profundas mudanças políticas, sociais e econômicas provocaram alterações nos centros de poder, revolução nos sistemas de comunicação, aumento da produtividade agrícola e industrial, mudanças estas que também propiciaram o aumento da pobreza, da violência, de doenças, da poluição ambiental, de conflitos religiosos, étnicos, sociais e políticos. Tais mudanças também geraram no mundo atual problemas locais, regionais, nacio-

nais e internacionais, passando a depender da articulação de um amplo espectro de agentes sociais.

Neste contexto de transformações, a sociedade civil definia-se:

[...] ora como a esfera de constituição da política (e do Estado), contrapondo-se à barbárie, ora como a capacidade de auto-regulamentação e determinação da esfera econômica (do mercado), em face do individualismo e do Estado, ora ainda como potencialidade do mundo da cultura e das ideologias na construção de uma hegemonia política. (Albuquerque, 2006).

Na perspectiva de um conceito relacional para a sociedade civil entre estado/mercado/sociedade civil, as ONGs se apresentam enquanto “não mercado” e “não governo”. São instituídas no Terceiro Setor, relacionadas às demandas por cidadania, democratização, direitos humanos e similares voltados a contribuir com os rumos do desenvolvimento social. Neste entendimento, a sociedade civil é o espaço onde nascem e organizam-se as associações voluntárias e autônomas. Entretanto, constituídas por indivíduos que trazem consigo a síntese de suas relações comunitárias e culturais, indissociáveis de suas relações com o mercado e o Estado. (Scherer-Warren, 1993).

Na maior parte da América Latina, esta relação foi abalada quando a região viveu regimes de opressão e poder cerceado, que interferiram no exercício da ci-

dadania, liberdade de expressão e participação social. Porém, cada povo com suas peculiaridades, mas com tantas semelhanças, alcançou sentimentos de maior integração pelo exercício de alteridade e identidade popular, algo que compõe o entendimento natural de resistência quando Maria Nazareth Ferreira (2008, p. 59) comenta que: “[...] a destruição da identidade é o primeiro passo em qualquer tentativa de dominação: a colonização da personalidade”.

O regime militar nas décadas de 1960 a 1980 foi responsável por abafar os movimentos sociais, a atuação das ONGs e a criação destas instituições como espaços democráticos de participação e exercício da cidadania de maneira autônoma. Emir Sader (2010, p. 5) comenta que:

A América Latina passou a ser um continente propício aos modelos neoliberais devido à proliferação de ditaduras militares, que quebraram a capacidade de resistência do movimento popular.

Com a queda das ditaduras e os processos de redemocratização na região na década de 1980 no Brasil, em especial a partir da promulgação da Constituição Brasileira em 1988, o surgimento das ONGs foi possível e se acelerou. Processo que não foi diferente em muitos dos países latino-americanos, como o caso da Argentina que:

[...] En la dictadura se desacelera notablemente el surgimiento de nuevas organiza-

ciones, cobrando un vigoroso impulso desde la apertura democrática hasta nuestros días. [...] cobra relevância la cantidad de organizaciones creadas a partir de la apertura democrática. Sumando los valores de los períodos comprendidos desde este hecho hasta nuestros días, tenemos que cerca del 50% de las organizaciones surgen en este contexto (Soto, 2005, p.57).

O relatório sobre as Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos no Brasil (Fasfil), publicado em 2002 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), apontou que 62% destas instituições foram criadas a partir da década de 1990.

O surgimento de uma nova participação social, espaços democráticos de acesso e apropriação popular ocorreram com as ONGs em consonância com o modelo neoliberal, hegemônico na maioria dos países da América Latina. Neste momento, os projetos e processos de integração da América Latina realizavam-se como comenta Dennis de Oliveira (2010, p. 29-38) “dentro das perspectivas mercadológicas”.

Refletindo sobre o modelo de economia instituída liberal e globalizada, e a instituição de redes por segmentos de interesse a partir dos avanços das tecnologias de informação e comunicação, as ONGs também passaram a adotar a criação de redes e fóruns de discussão com seus pares em outras regiões e países em busca de reconhecimento, aprendizado e troca de experiências, o que fortaleceu a criação de uma

agenda política mundial trazendo temas como meio ambiente, gênero, raça, interesses comunitários, entre outros, que ganharam força e relevância na pauta midiática e, conseqüentemente, despertaram interesse, engajamento e participação do cidadão a partir destas instituições independentes.

A busca da reconstituição do tecido social é sentida nas mais variadas áreas. É curioso este novo espaço de nome monstruoso, as “ONGs”, que se definem absurdamente como organizações não governamentais, como se isso definisse algo. Na realidade, trata-se de um setor não governamental e não empresarial, de formas diretas de organização das comunidades em torno dos interesses difusos e transindividuais (p. 29).

Abuquerque define que:

[...] as Organizações Não-Governamentais ONGs - são instituições privadas sem fins lucrativos que ao obter algum resultado econômico de suas atividades, devem reinvesti-lo na atividade-alvo da organização. Apesar de não-governamentais, os fins a que essas instituições se dedicam têm características de serviço público, ainda que em escala diferente do realizado pelo Estado (2006, p. 31).

Em 2012 o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) publicou uma pesquisa sobre os números

e dados das Fundações Privadas e Associações sem fins lucrativos no Brasil onde expõe que até o ano de 2010 havia 290,7 mil organizações deste segmento. Dessas instituições, 72,2% (210,0 mil) não possuíam sequer um empregado formalizado, apoiando-se em trabalho voluntário.

A partir desta nova e crescente participação social pelo Terceiro Setor e reconfiguração do trabalho voluntário, as ONGs latino americanas trazem consigo uma forma de atuação mais independente e protagonista. Inicialmente exerciam um papel assistencialista; passaram a diversificar suas formas de atuação em âmbito local e regional; encontraram-se com um espaço social em transformação, um ambiente relacional e tecnológico que não impõe fronteiras territoriais de atuação, em que a cultura e a sua capacidade de comunicação são desafios aos limites de sua atuação. Este cenário permitiu a formação de novos atores sociais com vistas à progressão e multiplicação das experiências.

Oliveira (p. 29) destaca que “a América Latina é a região onde acontecem as mais ricas experiências de alternativas sociais na atualidade”.

As ONGs evidenciando-se neste cenário dos anos 1990 são influenciadas e exercem influência nos novos espaços de participação permitidos e conquistados. De um lado, o exercício da cidadania e poder podem se efetivar nas mega-estruturas multinacionais seguindo uma lógica de mercado globalizado, mas é algo que dilui esta cidadania a um “anonimato” e liqui-

da consideravelmente o espaço de expressão social do indivíduo. As ONGs, por outro lado, como espaços autônomos de participação social e configuradas em ambientes comunicativos independentes, vêm no cenário atual contribuindo significativamente com o fortalecimento e amadurecimento do ambiente democrático recentemente instituído, possibilitando a organização e participação de indivíduos de maneira ativa e por segmentos de interesse.

Dowbor (1995, p. 9) comenta que as transformações provocadas pela globalização e avanços tecnológicos influem no modo dos indivíduos interagirem com os espaços regionais, locais, comunitários e interferem na orientação e formação de identidade dos indivíduos. As ONGs, em seu papel comunicativo e em rede, contribuem para rearticular os espaços sociais, onde: “O todo parece uma expressão diversa, estranha, alheia às partes. E estas permanecem fragmentadas, dissociadas, reiterando-se aqui ou lá, ontem ou hoje, como que extraviadas, em busca de seu lugar” (Ianni, 1992, p. 177).

Esta rearticulação dos espaços passa por uma redefinição da cidadania, e em particular por uma redefinição das instituições para que os espaços participativos coincidam com as instâncias de decisões significativas. As hierarquizações tradicionais dos espaços já são insuficientes, ou inadequadas. Precisam de muito mais democracia, de uma visão mais horizontal e interconectada da estrutura social (Dowbor, p.9).

Assim, as ONGs restabeleceram-se na América Latina em meio a hegemonia política e econômica neoliberal e, paradoxalmente, passaram a exercer influência nos processos democráticos, ampliação da participação com vistas ao bem-estar social e a interesses coletivos comuns, a partir de um processo comunicativo assertivo desmercantilizado, contribuindo assim com a maturidade democrática na reconstrução pelo empoderamento popular, ou seja:

(Do *ing.* Empowerment) Empoderamento, ou o poder para as pessoas, é em sentido próprio, o processo libertário de restituição de liberdades de decisão e ação, dos poderes enquanto liberdades, identificados mais propriamente aos direitos dos cidadãos ou trabalhadores e não a concessões ou privilégios. Liberdade como poder de decisão que estava delegado a outras instâncias ditas superiores de poder, ou mais precisamente sob a tutela da autoridade de um outro que não o próprio agente da ação. Leila Kaas observa que neste sentido “o termo inglês trai o sentido original da expressão”, identificando o conceito com a “libertação do oprimido” com a noção freireana da conquista da liberdade pelas pessoas que têm estado subordinadas a uma posição de dependência econômica, física ou de qualquer outra natureza; é portanto, sinônimo de emancipação, isto é, empoderar-se como negação e contraposição a apoderar-se (Brancaglione y Pereira, 2011, p. 99).

Por sua recente presença e atuação nos países latino-americanos, assim como por suas características legais e distintas linhas de atuação, as ONGs, enquanto espaços de participação e intervenção social, atualmente possuem em seus quadros especialistas ao fim social ao qual cada organização se propõe. Porém, pela fragilidade dos seus meios de captação de recursos, principalmente financeiros, permitem que ocorram deficientes processos comunicativos e de gestão para garantir sua sustentabilidade, o que contribui também com a perda de qualidade de seus trabalhos e processo de informações essenciais para a elaboração e impacto da comunicação de suas ações de maneira ampliada e assertiva. Segundo Franco (2002, p. 59) a informalidade é uma característica marcante das ONGs:

O terceiro setor caracteriza-se, assim, pela realização e geração autônoma, espontânea ou auto-organizada, de ações e normas, em geral informais, de comportamento social, baseadas na cooperação. Isso é muito diferente da realização e geração, heterônoma e hierárquica, de ações e normas formais de comportamento social (que caracterizam o Estado). E é muito diferente da realização e geração de ações e normas de comportamento social baseadas na competição (que caracterizam o mercado), mesmo quando estas últimas também possam ser realizadas e geradas autonomamente, inclusive de forma espontânea ou auto-organizada.

---

## O papel comunicativo das ONGs

Assim, sugere-se que a comunicação organizacional aplicada no segmento das ONGs, com características particulares e em consolidação, venha recorrer a medidas e decisões inovadoras comparadas aos modelos tradicionais e contemporâneos que a postulam. Como já previa Drucker (1990, p. 132) no campo da gestão para estes segmentos organizacionais:

A instituição sem fins lucrativos deve ser baseada na informação. Ela deve ser estruturada ao redor das informações que fluem dos indivíduos que executam o trabalho para aqueles que estão no topo – os responsáveis finais – e também ao redor das informações que fluem para baixo. Esse fluxo de informações é essencial, porque uma organização sem fins lucrativos precisa ser uma organização de aprendizado.

As ONGs recorrem ao serviço civil voluntário inclusive para a realização de suas demandas com comunicação. Esta comunicação caracteriza-se como um processo alternativo, que nem sempre é realizado por profissionais de comunicação. Esta prática constitui um processo de comunicação que propicia um ambiente participativo e de exercício democrático que envolve uma relação educativa quanto à comunicação como troca de saberes e direcionada ao bem comum de acordo com o fim social de cada instituição. Peruzzo traz um entendimento que caracteriza a co-

municação popular e alternativa e que vem ao encontro do praticado a partir de grande parte das ONGs:

[...] a comunicação popular e alternativa se caracteriza como expressão das lutas populares por melhores condições de vida que ocorrem a partir dos movimentos populares e representam um espaço para participação democrática do “povo”. Possui conteúdo crítico-emancipador e reivindicativo e tem o “povo” como protagonista principal, o que a torna um processo democrático e educativo. É um instrumento político das classes subalternas para externar sua concepção de mundo, seu anseio e compromisso na construção de uma sociedade igualitária e socialmente justa (2006, p. 4).

Scherer-Warren (1994, p.8) argumenta que os “campos de ação das ONGs na América Latina podem ser definidos a partir de três referenciais: a filantropia; o desenvolvimento; e a cidadania”. A filantropia, em seu entendimento como ação solidária, um meio para a construção de uma cidadania com base ética para a sociedade civil. O desenvolvimento, a partir de ações ao encontro da sustentabilidade e justiça social. A cidadania, orientada no empoderamento e participação social. A autora ressalta que estes três campos são faces de um campo mais abrangente, com conteúdo ético e menos ideologizado com: “[...] a busca do bem comum, através da resolução dos problemas de exclusão social, sob uma nova ótica para o desenvol-

vimento e para a realização da cidadania plena para todos” (p.10).

A comunicação em sua nuance comunitária é também alternativa quando:

[...] se liga a organizações e movimentos sociais, cuja razão de existir é diferente daquela que rege o mercado. A finalidade, na realidade brasileira, é ampliar e democratizar a cidadania e favorecer o desenvolvimento comunitário e da pessoa humana, integralmente (Peruzzo, 2013, p. 104).

A comunicação nas ONGs integra-se à dimensão dos meios de comunicação; isso ocorre na medida em que a sociabilidade se desloca da mediação de uma mídia exclusivamente hegemônica para um meio mais humanista, em especial nas organizações surgidas na região latino-americana sob circunstâncias semelhantes.

São os novos protagonismos midiáticos, culturais e políticos que reinventam a esfera pública na América Latina. Eles apresentam uma outra proposta de integração do continente a partir da base e para além do mercado. Concordamos com Sader quando afirma que o continente latino-americano é o lugar do mundo onde mais se apresentam inovações políticas, o lugar onde a utopia renasce e se reconstrói (Oliveira, op. Cit, p. 33).

As ONGs exercem em diversos momentos papel de meio de comunicação alternativo e, por seu fim social e não lucrativo, se contrapõem aos meios de comunicação de massa e o poder que estes sustentam enquanto dominante sociedade da informação. Os meios alternativos compõem a base da democracia participativa enquanto também sociedade da comunicação e emergem com o Terceiro Setor da comunicação. Gumucio alerta sobre a compatibilização que se deve estabelecer entre a liberdade de expressão e o direito à comunicação, pois uma cultura comunica por seus espaços de participação que estabelecem uma relação indissociável com a democracia.

Del mismo modo que los medios masivos contribuyen a perpetuar la cultura hegemónica y el poder que se sustenta en ella, los medios alternativos promueven la diversidad cultural y son la base de la democracia participativa (Gumucio - Dragon, 2010, p. 123-143).

A comunicação alternativa, onde se situa a comunicação das ONGs, ocorre mediante as mudanças na sociedade a partir da interação entre informática, telecomunicações, audiovisual e entre o papel dos meios alternativos quanto à descentralização da liberdade de expressão cidadã e a liberdade de expressão comercial, esta também exercida de forma descentralizada em relação à esfera pública posta a serviço do mercado.

La comunicación alternativa se plantea entonces como prácticas diversas (contrahegemónicas, libres, populares, comunitárias, independientes), creando nuevos medios para enfrentar la manipulación ejercida por los grandes conglomerados mediáticos, que hegemonizan la producción, distribución de información y significados (Sel, 2010, p. 52).

Os meios hegemônicos de comunicação, devido aos processos desencadeados pela globalização frente aos desafios no campo cultural e ideológico, exercem efeito no entendimento da identidade na região latino-americana sobre as culturas chamadas populares. Segundo Ferreira “[...] todas as formas diretas de interação social são substituídas por formas mediadas por um amplo sistema de comunicação, na maioria das vezes, completamente estranho ou distante daquela realidade (2008, p.74)”.

As tecnologias da informação, como também as políticas de acesso, direito ou liberdade de comunicação, são variáveis presentes na essência funcional das ONGs, que influenciam a cultura e conseqüentemente a comunicação destas organizações a partir das relações de significado que este exercício oferece. É nesse momento que a comunicação exerce papel comunitário, de empoderamento, de identidade e emancipação dos indivíduos participantes trazendo inovações.

Ao se concordar com a afirmação de Walter Benjamin, que uma “tecnologia só pode ser absorvida por uma cultura quando esta lhe dá uma função social”, as redes eletrônicas só passariam a fazer sentido a partir do momento em que fossem utilizadas para a difusão de um discurso particular, de mais uma fala no conjunto dos discursos sociais. É quando se dá um cunho social à rede, ao permitir o intercâmbio de experiências e a construção, conjunta, de modos diferentes de ver, de compreender e de construir o mundo. Construção que permite vislumbrar novas formas de apropriação desse mundo (Mendonça, 2004, p.14).

As mídias sociais são apropriadas pelas ONGs e o fim comunicativo se torna um relevante processo de comunicação para identificação com seu público adepto em interesses e ideais. O ciberativismo, como apresenta Ugarte:

[...] é uma estratégia para formar coalizões temporais de pessoas que utilizando ferramentas dessa rede, geram a massa crítica suficiente de informação e debate, para que este debate transcenda à blogosfera e saia à rua, ou modifique, de forma perceptível o comportamento de um número amplo de pessoas (2008, p. 111).

A partir do modelo político econômico liberal e globalizado em que se reafirmaram as ONGs, a instituição

de redes por segmentos de interesse a partir dos avanços das tecnologias de informação e comunicação, estas organizações encontraram condições para atuar. Passaram a adotar a criação de redes e fóruns de discussão com seus pares em diversas regiões e países em busca de reconhecimento, aprendizado e troca de experiências.

Um estudo de Scherer-Warren sobre o papel das ONGs na construção civil da América Latina aponta as seguintes possibilidades destes ambientes de comunicação e integração que são as redes:

- Redes temáticas (por exemplo, em torno das questões ecológicas, da mulher, da saúde, das crianças e adolescentes, dos jovens, do negro, etc);
- Fóruns de ONGs (com representantes das várias ONGs de uma localidade, de uma região, de um país latino-americano ou de todos os continentes, com o objetivo de discutir programas de ação, estratégias políticas, projetos comuns, formas de cooperação, etc.);
- Associações de ONGs (implica a filiação de várias ONGs de um país ou de uma região em torno de uma associação. Neste sentido tem certo grau de institucionalização, todavia, tendem a utilizar formas de articulação e intercâmbios, semelhantes às demais redes, como os fóruns);
- Redes de informação (como as agências alternativas de notícias, os correios eletrônicos e os bancos de dados, responsáveis pela difusão de informações rápidas para outras ONGs, movimentos sociais e cidadãos interessados);
- Redes de reflexão (trata-se de uma ONG que funciona enquanto rede de reflexão política e cultural entre cidadãos. Através de boletins e outras publicações periódicas, faz a difusão e o intercâmbio de ideias, estudos e informações. Na prática, a linha divisória entre a rede de reflexão e a de informação não é fácil de determinar. De fato, estes tipos de rede incorporam as duas dimensões, porém sua ênfase pode star mais dirigida para uma destas);
- Interface de experiências (várias ONGs locais, representado problemas diversos, unem-se em torno de um projeto comum, como a revisão constitucional, a questão da violência, um projeto de reforma urbana, etc). (1994, p. 11).

## O papel integracionista da comunicação das ONGs

Comunicação no ambiente das ONGs ocorre a partir da formação de comunidades de indivíduos, profissionais da comunicação ou não, que se agrupam em torno de ideias ou sentimentos que os identificam, seja de ordem local, comunitária ou sem qualquer relação de espaço, o que foi possibilitado pelas redes e tecnologias da informação para suas práticas.

[...] a configuração de comunidade não precisa restringir-se a demarcações territoriais geográficas, podendo as pessoas estarem cultivando relacionamentos e comparti-

lhando interesses, identidades etc. também através das ondas eletromagnéticas, do ciberespaço ou rede de computadores (Peruzzo, 1994, P. 11).

Nesse sentido, as novas tecnologias virtuais têm sido aliadas das ONGs no papel integracionista com seus diferentes públicos, como admite Lemos: “Comunidades virtuais se agregam em torno de interesses comuns, independentes de fronteiras ou demarcações territoriais fixas”.

A comunicação proporciona exercício da cidadania de forma ampla a diferentes stakeholders de qualquer organização social, algo que atesta sua relevância na autonomia política e econômica das ONGs. Soares e Ferraz (2006, p. 51) afirmam que:

Toda organização, tanto do setor privado como do Terceiro Setor, precisa de visibilidade para se legitimar diante da sociedade, para que seja agregada credibilidade política às suas ações perante os poderes públicos e para que sejam atraídos novos investidores ou consolidados os parceiros já existentes.

Ou como apresenta Kunsch (1986, p.29):

[...] a comunicação é imprescindível para qualquer organização social. O sistema organizacional se viabiliza graças ao sistema de comunicação nele existente, que permi-

tirá sua realimentação e sua sobrevivência. Caso contrário, ele entrará num processo de entropia e morte.

O processo evolutivo em constante atualização da comunicação frente às transformações no comportamento da sociedade traz contribuições e sofre influência pelas práticas de comunicação das organizações do Terceiro Setor a partir das inovações em processos e fluxos de comunicação presentes nas demandas e desafios das práticas comunicativas deste segmento. Tal fenômeno ocorre também por sua natureza de integrar indivíduos por contribuições voluntárias, amadoras, profissionais, doações ou por empreendimentos sociais realizados para garantir sua autonomia, sustentabilidade e cumprimento de sua missão social.

O grande desafio enfrentado pelos profissionais que trabalham nessas organizações é, muitas vezes, a falta de recursos financeiros para a implementação de projetos estratégicos de comunicação e uma formação muito técnica e pouco humanística, que o permita entender o outro e dialogar com ele. Com isso, é preciso que usem a criatividade, façam experimentações e tenham motivação e um olhar atento para perceberem tendências, demandas e desenvolverem um bom trabalho. Além do mais, é uma área de atuação relativamente nova, não havendo ainda “fórmulas” de como fazer comunicação para o Terceiro Setor (Paiva, 2009, p.2).

Peruzzo complementa:

As manifestações comunicacionais, nesse universo, se configuram a partir de um conjunto de premissas e atividades, com vistas a mobilizar e efetivar mudanças reais na vida das pessoas, e, por outro lado, posicionar e facilitar o relacionamento desses atores junto aos seus públicos e à sociedade, no âmbito geral (2013, p.104).

A comunicação transnacional exercida pelas ONGs é outro elemento a se destacar, pois traz inovadores aspectos integracionistas que estes atores não-estatais transnacionais vêm assumindo para a teoria das relações internacionais. Villa explora três aspectos:

[...] primeiro, a proposta da categoria de influência como meio político de atuação das ONGs transnacionais; segundo, a inserção destas em processos sociais globais -tais como desequilíbrios ecológicos, direitos humanos, consumo- e, finalmente, os métodos de criação de consenso em torno de problemas sociais de ordem planetária. Conclui-se que a atuação das ONGs atinge os planos interestatais, supranacionais e transnacionais (1999, p.21).

Nesta amplitude desterritorializada de atuação, as ONGs trazem em sua comunicação, de distintas fronteiras relativas aos fins que se dedicam, a relevância do regional em interação com a globalização, por suas

características filantrópicas, de desenvolvimento e de cidadania (Scherer-Warren, 1994) em face dos fenômenos comunicativos e de inovação desta área, bem como pela relação entre identidade, cultura e comunicação (Caprino y Perazzo, 2008, 111-126).

Para Tönnies (1973, p.104), “unidade e a possibilidade de uma comunidade das vontades humanas se apresentam imediata, nos laços de sangue; em segundo lugar, na proximidade espacial e, finalmente, para os homens, na aproximação espiritual”.

O papel comunicativo das ONGs exercido de maneira alternativa, popular, voluntária e integrativa, colabora com a construção da identidade cultural latino-americana, pois “quanto mais forte for a identidade cultural, existirá maior resistência, portanto, menor dependência; quanto mais frágil for a identidade cultural, maior será a dependência, pois não haverá resistência cultural” (Ferreira, 2008, p.61).

A interatividade presente na atividade comunicativa das ONGs proporciona e emite múltiplos valores e significados; influencia na formação do cidadão quando possibilita a integração pelo acesso, a participação, o usufruto das informações e conhecimentos produzidos e autoproduzidos. Trata-se da apropriação de conteúdos e cidadania comunicativa (Giacomini y Caprino, 2007, p. 97-114). Configura uma participação que resulta da interação dos indivíduos por identificação e sentimento de pertença pelos conteúdos e temas comunicados e defendidos pela organização.

---

## Considerações finais

As ONGs na América Latina estão inseridas no espaço social da sociedade civil, instituídas como pessoa jurídica privada, tocadas por indivíduos voluntários, em função de questões de interesse público ou temas de referência, local, regional ou sem fronteiras territoriais; são influenciadas pelos rumos das tecnologias da informação e comunicação e contribuem ativamente na rearticulação dos espaços sociais na sociedade. Exercem distintos papéis comunicativos compreendendo diferentes concepções de redes, ambientes virtuais e meios de comunicação social. Oferecem-se como organizações politicamente integradoras, mobilizadoras, de empoderamento e de compartilhamento de valores e sentidos legítimos.

As organizações, em geral, buscam em seus modelos de comunicação organizacional ampliar o envolvimento por parte de seus membros, funcionários e servidores. Esse intento, no perfil das ONGs, é estabelecido com naturalidade e de maneira espontânea, quase sempre na forma de um voluntariado, recentemente apoiado nas novas tecnologias da comunicação e informação.

Percebe-se que a democratização da comunicação das ONGs possibilita expressões culturais e comunitárias, o que fortalece o entendimento do alterismo, como elemento para a afirmação de uma identidade cultural latino-americana.

A comunicação nas ONGs expressa-se por uma prática imbuída de alteridade no comunicar. Um ambiente de integração e socialização para a construção ética de uma cultura pautada no outro, contribuindo para o desenvolvimento da sociedade na região quando comunica: gestos, atitudes, posicionamentos, conteúdos, a respeito das bases de interesse social que determinam uma cultura.

---

## Bibliografia

---

ALBUQUERQUE, A.C.C.de. (2006). *Terceiro Setor história e gestão das organizações*. São Paulo: Summus.

BRANCAGLIONE, M.V., PEREIRA, B.A. (2011). *Empoderamento*. In: *Luiz Carlos Merenge, Márcia Moussallem*. (Org.). *Dicionário do Terceiro Setor*. São Paulo: Plêiade.

CAPRINO, M.P., PERAZZO, P.F. (2008). *Possibilidades da comunicação e inovação em uma dimensão regional*. In: CAPRINO, Mônica Pegurer (org.). *Comunicação e Inovação*. São Paulo: Paulus, p.111-126.

DOWBOR, L. (1995). *Da Globalização ao Poder Local: A Nova Hierarquia dos Espaços*. São Paulo em perspectiva.

DRUCKER, P. (1990). *Administração de organizações sem fins lucrativos - princípios e práticas*. Editora Pioneira, São Paulo.

FERREIRA, M.N. (Org.) (2008). *Globalização e identidade cultural na América Latina*. S. Paulo: Celacc.

FRANCO, A.de. (2002). *A nova sociedade civil: o terceiro setor e seu papel estratégico*. Brasília: Agência de Educação para o Desenvolvimento.

GIACOMINI FILHO, G., CAPRINO, M.P. (2007). *Apropriação de conteúdos e cidadania comunicativa*. Comunicação & Sociedade, v. 29, p.97-114.

GUMUCIO-DRAGON, A. (2010). *Interacción Cultural y Medios Alternativos*. In: OLIVEIRA, Dennis de. (Org). *Cultura e comunicação na América Latina: Integrar para além do mercado*. São Paulo: CELACC/ECA/USP, 2012. Trabalhos apresentados no III Simpósio Internacional de Cultura e Comunicação na América Latina, p.123-143.

KUNSCH, M.M.K. (1986). *Planejamento de Relações Públicas na Comunicação Integrada*. São Paulo: Summus.

LEMOS, A. [s.d.]. *Ciber-sociabilidade - tecnologia e vida social na cultura contemporânea*. Salvador: Ufba, Centro de Estudos e Pesquisa em Cibercultura.

MATTELART, A., MATTELART, M. (2006). *O Domínio da Comunicação*. In: *História das Teorias da Comunicação*. São Paulo: Ed. Loyola, p.159-187.

MENDONÇA, M. L. M. (2004). *Comunicação e mobilização social no terceiro setor*. In: Anais Intercom 2004. Porto Alegre: Intercom, p.1-15.

OLIVEIRA D.de. (2010). *Desafios à integração da América Latina*. In: OLIVEIRA, Dennis de. (Org) *Cultura e comunicação na América Latina: Integrar para além do mercado*. São Paulo: CELACC/ECA/USP, 2012. Trabalhos apresentados no III Simpósio Internacional de Cultura e Comunicação na América Latina, p.29-38.

PAIVA, L.C. (2009). *Os desafios da Comunicação no Terceiro Setor: um estudo de caso da Fundação Ricardo Moysés Júnior*. Anais do XIV Congresso de Ciências da Comunicação na Região Sudeste. Rio de Janeiro: Intercom, p.1-14.

PERUZZO, C.M.K. (2002). *Comunidade em tempo de redes*. In: PERUZZO, C.M.K.; COGO, Denise; Kaplun, Gabriel. *Comunicación y movimientos populares: ¿Quais redes*. Porto Alegre: Editora Unisinos, p.275-298.

PERUZZO, C.M.K. (2013). *Fundamentos teóricos das relações públicas e da comunicação organizacional no terceiro setor: Perspectiva alternativa*. Revista FAMECOS, v.20:1, jan.abr, p.89-107.

PERUZZO, C.M.K. (2006). *Revisitando os conceitos de comunicação popular, alternativa e comunitária*. Anais do XXIX Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação. Brasília: Intercom, p.1-17.

PEROLD, H., TAPIA, M.N. (2007). *Servicio Cívico y Voluntariado en Latinoamérica y el Caribe*. Service Enquiry/Servicio Cívico y Voluntariado. Buenos Aires: Contartese Gráfica SRL, v. 2.

SADER, E. (2010). *Integrar para além do mercado*. In: OLIVEIRA, Dennis de. (Org) *Cultura e comunicação na América Latina: Integrar para além do mercado*. São Paulo: CELACC/ECA/USP, 2012. Trabalhos apresentados no III Simpósio Internacional de Cultura e Comunicação na América Latina, p.1-27.

SEL, S. (2010). *Medios y Cultura Alternativa. El caso argentino em La disputa por nuevas regulaciones*. In: OLIVEIRA, Dennis de. (Org) *Cultura e comunicação na América Latina: Integrar para além do mercado*. São Paulo: CELACC/ECA/USP, 2012. Trabalhos apresentados no III Simpósio Internacional de Cultura e Comunicação na América Latina, p.51 - 94.

SCHERER-WARREN, I. (1993). *Redes de Movimentos Sociais*. São Paulo/Rio de Janeiro, Loyola/Centro João XXXIII.

\_\_\_\_\_. (1994). *Organizações não-governamentais na América Latina - seu papel na construção civil*. São Paulo, São Paulo em Perspectiva, v. 8:3.

SOARES, I., FERRAZ, L. (2006). *Voluntários, Terceiro Setor e Gestão da Comunicação*. In: COSTA, Maria Cristina (org.). *Gestão da Comunicação: Terceiro Setor, Organizações Não Governamentais, Responsabilidade Social e Novas Formas de Cidadania*. São Paulo: Atlas, p.39-53.

SOTO, S.F., MARTIGNONI, N., RODRÍGUEZ, P., TEREZIO, C., ROIGÉ, M., TOMELLINI, M. (2005). *Características, prácticas y representaciones de las organi-*

*zaciones sociales locales. Resultados del I Censo de la sociedad Civil de Tantil*. In: Silvia Fernandez Soto. (Org). Buenos Aires: Universidad Nacional del Centro.

TÖNNIES, F. (1973). *Comunidade e sociedade como entidades típico-ideais*. In: FERNANDES, Florestan (Org.). *Comunidade e sociedade*. São Paulo: Nacional, v.1, p.96-116.

UGARTE, D.de.O. (2008). *Poder das redes*. Porto Alegre: EDIPUCRS.

VILLA, R.A.D. (1999). *Formas de influência das ONGs na política internacional contemporânea*. Revista Sociologia Política, nº 12, jun, p.12-33.



## Capítulo 2

# ECONOMÍA

Los retos de la integración económica latinoamericana: ¿existencia o inexistencia de ventajas comparativas para la agricultura colombiana dentro de la zona ALADI?

**Jenny Paola Danna**<sup>52</sup>  
(Colombia)

**Remí Jean Emile Stellan**\*\*  
(Francia)

---

<sup>52</sup> Doctora en Sciences Économiques de la Université de Grenoble (Francia), Directora Línea de Investigación en Globalización y Desarrollo Sostenible en la Fundación Universitaria los Libertadores (Bogotá), Profesora Invitada de Grenoble Ecole de Management (GEM).

\*\* Doctor en Sciences Économiques de la Université de Grenoble (Francia), Doctor en Sciences Économiques et Sociales de la Université de Fribourg (Suiza), Profesor Asistente de la Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá.

Este trabajo analiza si la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) representa una oportunidad para la agricultura colombiana. La ALADI es la zona de integración económica regional más grande en América Latina. Colombia y otros 12 países miembros aplican preferencias arancelarias y no arancelarias, sobre una amplia selección de productos, incluyendo los agrícolas, con el fin de crear, a largo plazo, un mercado común latinoamericano. En el marco de este proyecto, las exportaciones agrícolas colombianas podrían aumentar, bajo la condición de poseer ventajas comparativas frente a los otros países miembros. Por el contrario, sin dichas ventajas, la agricultura colombiana se vería amenazada por la competencia agrícola de los otros miembros. Este trabajo mide las ventajas comparativas de la agricultura colombiana dentro de la zona ALADI. Para esto, se utiliza el método del Centre d'Études Prospectives et d'Informations Internationales (CEPII), principal centro de investigación en economía internacional de Francia ([www.cepii.fr/CEPII/es/cepii.asp](http://www.cepii.fr/CEPII/es/cepii.asp)). Este método calcula dichas ventajas, mediante la combinación de tres tipos de factores: i) el comercio total de mercancías dentro de la zona ALADI, así como su evolución en el tiempo; ii) el comercio de mercancías entre Colombia y el resto de la zona, además de su evolución en el tiempo y iii) el tamaño de la economía colombiana, determinado por el Producto Interno Bruto (PIB). Las ventajas comparativas, se calculan a partir de la base de datos UNCTADstat, para 11 grupos de productos agrícolas, derivados de la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional (CUCI) a 2 cifras Revisión 3. El resultado principal es que solo un grupo, a saber los azú-

cares y preparados de azúcar y miel, muestra ciertas ventajas comparativas sostenibles en el tiempo. Se concluye, que la agricultura colombiana no posee, en su estado actual, la competitividad suficiente para el proyecto de mercado común latinoamericano. A largo plazo, si la ALADI sigue profundizando la integración económica latinoamericana, se pueden anticipar dificultades para el sector objeto de análisis, lo que implica revisar la política agrícola colombiana e implementar estrategias, con el fin de solucionar los problemas de competitividad.

**Palabras claves:** Colombia, Agricultura, Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), Ventajas Comparativas, Competitividad.

Clasificación JEL: F15, L16, Q17, Q18

## Introducción

Durante 1960 y 1970, en los países miembros de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), prevaleció el modelo proteccionista de desarrollo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI), que dio relevancia al progreso de la industria en detrimento del sector agrícola (Ocampo, 2001; Kalmanovitz & López, 2002). El fracaso del ISI, en los años 1980, generó desequilibrios sectoriales incompatibles con el desarrollo socioeconómico de las economías latinoamericanas (Cardoso & Fishlow, 1989). En respuesta a dicha situación, los 13 países miembros de la ALADI comenzaron a plantear esquemas de desarrollo, basados en la especialización productiva

del sector agrícola y en los posibles beneficios derivados de sus exportaciones (Galdeano Gómez, 2001), profundizando, así, el proceso de regionalización<sup>53</sup>. Para ello, procuraron el refuerzo y la dinamización del acuerdo que dio origen a la ALADI, a saber el Tratado de Montevideo (TMV), con el fin de aumentar sus intercambios comerciales, incluyendo, los agrícolas. Así, pues, se implementaron diversos mecanismos para la expansión del comercio intrarregional, como la suscripción de acuerdos complementarios regionales y parciales, cuyo fin, a largo plazo, reside en el establecimiento de un mercado común latinoamericano.

En este sentido, cada país miembro deberá reducir, progresivamente, hasta cero, sus derechos arancelarios (así como los obstáculos no arancelarios) (Pelkmans, 2011) y al final, enfrentar una competencia más significativa, a medida que se liberalice el comercio, en general y el agrícola, en particular. Por ello, es relevante determinar si la agricultura colombiana dispone de ventajas comparativas al interior de la ALADI o si no dispone de ellas, con el fin de establecer si la creciente dinamización del comercio, al interior de la

53 La creación de zonas de integración regional (igualmente denominado regionalización), se entiende como el proceso que reagrupa distintos Estados-Naciones próximos geográficamente en un mismo grupo político o económico bastante federado, para favorecer la formación de mercados integrados (Siroën, 2004). Como lo señala igualmente la Organización Mundial de Comercio (OMC), “estos acuerdos comerciales regionales atañen igualmente los acuerdos celebrados entre países que no se encuentran necesariamente en la misma zona geográfica” (Siroën, 2004, p3).

zona, beneficia o penaliza al sector en cuestión. El análisis del estado del arte no revela ninguna investigación sobre este problema, cuya solución permitiría comprender mejor los retos futuros del sector agrícola colombiano al interior de la zona de integración regional ALADI. Por el contrario, encontramos algunos trabajos que analizan el conjunto de países, más que casos individuales; por ejemplo, Buitrago & da Costa Braga (2014) utilizan un enfoque histórico para determinar las razones de la constitución de la ALADI. Otros autores, como Aragão (1983), se interesan en analizar el acuerdo que da origen a la zona de integración latinoamericana, en 1960, la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), para posteriormente determinar la pertinencia de los objetivos propuestos en el TMV, suscrito en 1980. Por su parte, Torres Zorrilla (1984) estudia las restricciones no arancelarias existentes entre los miembros de la zona y, en el caso de Berlinski et al. (1984), diseñan un procedimiento para determinar la proporción de importaciones exentas de aranceles, en algunos países miembros.

Los pocos trabajos que se focalizan en evaluar la participación de Colombia al interior de la ALADI, en términos de exportaciones o en medir las Ventajas Comparativas (VC) de los productos agrícolas colombianos dentro de la zona, no miden las VC para una nomenclatura de bienes agrícolas, suficientemente desagregada, ni/o tampoco las mide al nivel de la zona ALADI misma; por ejemplo, Echavarría (1995) y Moscoso Duran (2003) realizan mediciones para solo tres países de la zona: Colombia, México y Venezuela.

Además, presentan las VC de Colombia únicamente para 1995, lo que impide ver la evolución del indicador en el tiempo; otros trabajos tienen en cuenta solo algunos productos agrícolas colombianos. De la misma manera, la ALADI (2012) calcula las VC de cada país miembro, al interior de zona; sin embargo, las medidas que tienen en cuenta la agricultura son únicamente desagregadas, en dos ramas de actividad: la rama agroalimentaria y la rama madera, papel y diversos, dejando de lado el resto del sector. Así, pues, insistimos en que ninguna investigación se ha focalizado, hasta el momento, en determinar si la agricultura colombiana dispone de ventajas comparativas, dentro de la zona de integración regional ALADI.

Para calcular las ventajas comparativas, se utiliza la nomenclatura Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional (CUCI) con 2 cifras (Revisión 3), disponible en la base de datos UNCTADstat542. El método de cálculo elegido es el propuesto por el Centre d'Études Prospectives et d'Informations Internationales<sup>55</sup> (CEPII), principal centro de investigación en economía internacional de Francia. Dividiendo el

---

54 La base de datos, se puede consultar en la página de United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), disponible desde Internet en: <http://unctad.org/en/pages/Statistics.aspx> (consultado el 10/08/2014).

55 La información sobre el Centre d'Études Prospectives et d'Informations Internationales (CEPII), puede ser consultada desde Internet en: [www.cepii.fr/CEPII/es/cepii.asp](http://www.cepii.fr/CEPII/es/cepii.asp) (consultado el 10/07/2014).

sector en 11 grupos de productos derivados de la nomenclatura en cuestión, la investigación muestra que solo el grupo Azúcares, preparados de azúcar y miel, dispone de ventajas comparativas sostenibles en el tiempo; por tal razón, se infiere que el sector agrícola colombiano no parece estar listo para el proyecto de mercado común latinoamericano, planeado por la ALADI.

Para obtener los resultados mencionados con anterioridad, el presente artículo se divide en cinco partes. En la primera parte, se presentan las principales características de la zona de integración ALADI y se analizan los mecanismos existentes, para dinamizar el comercio, en general y el comercio agrícola, en particular; en la segunda y tercera parte, se procede a la explicación del método elegido, para calcular las ventajas comparativas del sector agrícola colombiano al interior de la zona ALADI, a saber el Indicador de Ventajas Comparativas Reveladas (VCR) del Centre d'Études Prospectives et d'Informations Internationales (CEPII); posteriormente, se dan a conocer los datos y los parámetros para llevar a cabo dichos cálculos; en la cuarta parte, se muestran los resultados de la medición de las VCR para los 11 grupos de productos agrícolas derivados de la CUCI a 2 cifras y, finalmente, se presentan las conclusiones y futuras líneas de investigación.

## 1. La ALADI y el sector agrícola colombiano

La ALADI es el grupo de integración regional más importante de América Latina (Gil & Paikin, 2013). Cuenta, actualmente, con 13 países miembros, aceptados según el procedimiento de la resolución 239 de mayo 20 de 1998 del Comité de Representantes<sup>56</sup>; sin embargo, su campo de acción no reside únicamente en los países miembros. El grupo ALADI, se extiende hacia el resto de América Latina –y hacia el mundo–, pues su estructura jurídica establece la posibilidad de firmar acuerdos subregionales, plurilaterales y bilaterales (cf. TMV, artículos 25 y 27). De la misma manera, cuenta con 18 países y 10 organismos observadores, que pueden acceder a la documentación de carácter público y participar en las sesiones públicas del Comité de Representantes (artículo 28 del capítulo VII, resolución 1 del 18 de marzo de 1981 del Comité de Representantes) (Diagrama 1).

<sup>56</sup> Toda la información sobre artículos, capítulos, resoluciones, acuerdos y anexos de la ALADI pueden ser consultados en la siguiente página: [www.aladi.org/](http://www.aladi.org/) (consultada el 01/06/2014).



Diagrama 1. Composición de la ALADI. Fuente: Elaboración propia.

La ALADI es, igualmente, el grupo de integración regional más antiguo del continente (Gil & Paikin, 2013). Sus orígenes datan de 1960, cuando se instaura la Asociación Latino-Americana de Libre Comercio (ALALC) (Aragão, 1983); luego, en 1980, con la suscripción del TMV, se establece su nueva estructura, mediante la cual, se crea un marco jurídico global, constitutivo y regulador, con el fin de construir, gra-

dualmente, un *mercado común latinoamericano* a largo plazo<sup>57</sup> (TMV, artículo 1).

Para lograr la constitución progresiva de un mercado común latinoamericano, la ALADI obra por la

<sup>57</sup> Igualmente, la ALADI obra por la reducción de los obstáculos técnicos al comercio (TMV, artículo 13).

aplicación de preferencias arancelarias regionales a productos procedentes de los países miembros con respecto a los aranceles aplicados a otros países<sup>586</sup> (TMV, artículo 5). En este contexto, dos mecanismos se han implementado para alcanzar dicho objetivo: la creación de acuerdos comerciales de *alcance regional* (i) y la creación de acuerdos comerciales de *alcance parcial* (ii).

- i. Por una parte, los acuerdos comerciales de *alcance regional* para todos los países miembros propenden por la dinamización y la expansión del comercio intrarregional, mediante la implementación de acuerdos adicionales y complementarios al TMV (artículo 6). En efecto, se busca que “los países miembros de la Asociación se otorg[uen] sobre sus importaciones recíprocas una preferencia arancelaria que consist[a] en una reducción porcentual de los gravámenes aplicables a las importaciones desde terceros países” (Acuerdo Regional relativo a la Preferencia Arancelaria Regional N° 4, capítulo 1, artículo 1), entendiendo por gravámenes los derechos aduaneros y recargos de carácter fiscal, monetario, cambiario o de otra naturaleza (Acuerdo Regional relativo a la Preferencia Arancelaria Regional N° 4, capítulo 1, artículo 2).

- ii. Por otra parte, los acuerdos comerciales de *alcance parcial*, con la participación de dos o más países de la zona (TMV, artículos 7, 8 y 9), propenden por la creación de condiciones para profundizar el proceso de integración, mediante su multilateralización gradual. Así, únicamente los países miembros que suscriban un acuerdo parcial y aquellos que se adhieran posteriormente serán regidos por los derechos y deberes establecidos en el mismo. Con este mecanismo de *alcance parcial*, se pretende lograr los objetivos no alcanzados durante los 20 años de vigencia del ALALC (Aragão, 1983). Los acuerdos de alcance parcial, se dividen en comerciales, de *complementación económica*, agropecuarios, de promoción del comercio y adopción de otras modalidades. Los *acuerdos comerciales* tienen, como fin, la promoción del comercio entre los países miembros (TMV, artículo 10). Los acuerdos de complementación económica establecen un espacio económico ampliado entre dos o más países, con el objetivo de crear un programa especial de desgravación para los productos comprendidos en las listas de excepciones e incorporar otros al régimen de desgravación inmediata<sup>59</sup> (TMV, artículo 11). Los *acuerdos agropecuarios* aúnan por “fomentar y regular el comercio agropecuario intrarregional”. Además, estos se podrán referir “a

<sup>58</sup> Otros objetivos de la ALADI son igualmente la cooperación científica y tecnológica, la promoción del turismo y la preservación del medio ambiente (TMV, artículo 14).

<sup>59</sup> La lista de los acuerdos de complementación económica puede ser consultada desde Internet en: [www.aladi.org/nsfaladi/textacdos.nsf/vacweb](http://www.aladi.org/nsfaladi/textacdos.nsf/vacweb) (consultado el 20/01/2015).

productos específicos o a grupos de productos y podrán basarse en concesiones temporales, estacionales, por cupos o mixtas, o en contratos entre organismos estatales o paraestatales” (TMV, artículo 12).

Finalmente, los acuerdos de *promoción del comercio* establecen preferencias no arancelarias (TMV, artículo 13) y la adopción de otras modalidades hace referencia a la implementación de reglas y de normas, para establecer otras modalidades de acuerdos, de alcance parcial (TMV, artículo 14).

La agricultura hace indiscutiblemente parte del proyecto de mercado común de la ALADI. En efecto, la agricultura está presente en cada uno de los mecanismos presentados con anterioridad, que también propenden por el aprovechamiento de los factores de producción, el estímulo de la complementación económica, el aseguramiento de las condiciones equitativas a la competencia y el impulso del desarrollo armónico entre los países miembros. En este sentido y siendo congruentes con lo explicado anteriormente, los acuerdos comerciales agrícolas pueden ser de alcance *regional* o *parcial*.

Entre los acuerdos comerciales de *alcance regional* que involucran la agricultura colombiana encontramos el Acuerdo Regional para Recuperación y Expansión del Comercio Intrarregional (AR.PREC N° 5) y el Acuerdo Regional Relativo a la Preferencia Arancelaria Regional (AR.PAR N° 4), los cuales, instituyen preferencias arancelarias regionales, conformes a lo pre-

visto en el Artículo 5 del TMV. El primero, firmado el 15 de julio de 1988, entre todos los miembros, procura promover y expandir el comercio recíproco, evitar la profundización de los desequilibrios en los intercambio intrarregionales e instaurar preferencias arancelarias para un gran grupo de productos, entre los cuales, figuran los agrícolas (cf. apéndice 1 del Anexo III de AR.PREC N° 5). El segundo, firmado 27 de abril de 1984, igualmente entre todos los miembros, tiene como finalidad que estos realicen una reducción porcentual progresiva de los gravámenes aplicables a las importaciones y que otorguen preferencias arancelarias recíprocas a los productos agrícolas. En efecto, tal y como lo especifica el artículo 3 del capítulo II del mismo, “la preferencia arancelaria regional se aplica a la importación de toda clase de productos originarios del territorio de los países miembros”.

En este mismo orden de ideas, entre los *acuerdos de alcance parcial* que incluyen el sector agrícola colombiano, destacamos: los *acuerdos comerciales* AAP.AG N°2, AAP.A25TM N°6, AAP.A25TM N°7, AAP.A25TM N°31 y AAP.C N°28, y los *acuerdos de complementación económica* AAP.CE N°24, AAP.CE N°33, AAP.CE N°49 y AAP.CE N°59. En la tabla 1, se presenta una síntesis de cada uno de estos acuerdos, donde se destacan: los principales productos agrícolas colombianos privilegiados, en el marco de los acuerdos de alcance parcial; los países que hacen parte del acuerdo y la fecha de suscripción. Esta síntesis no constituye la totalidad de los acuerdos ni toma en cuenta todas sus características, pues no es el objeto de este

trabajo<sup>60</sup>; no obstante, permite constatar los productos agrícolas colombianos que se ven favorecidos por las preferencias arancelarias y no arancelarias, acordadas en el marco de la ALADI. Hacemos igualmente énfasis en el hecho de que en los acuerdos en los que intervienen más de dos países, cada uno puede otorgar preferencias arancelarias y no arancelarias, a grupos de productos distintos (Tabla 1).

Además de los mecanismos presentados con anterioridad, en el TMV se establece, igualmente, que los acuerdos agrícolas deben incorporar “elementos de flexibilidad que tengan en cuenta las características socioeconómicas de la producción de los países participantes” (TMV, artículo 12). En este sentido, la ALADI ha definido elementos de flexibilidad comercial, pues considera que las características propias de cada uno de los países miembros de la zona se deben tener en cuenta en el momento de establecer las reglas de comercio, para promocionar el desarrollo económico y social de la región (Gil & Paikin, 2013). El objetivo de esta iniciativa es que estos países tengan la posibilidad de participar plenamente en el proceso de

60 La información detallada de cada uno de los acuerdos puede ser consultada en: [www.aladi.org/nsfaladi/textados.nsf/vpaíses/colombia?OpenDocument&Start=1&Count=310&Collapse=1](http://www.aladi.org/nsfaladi/textados.nsf/vpaíses/colombia?OpenDocument&Start=1&Count=310&Collapse=1) (consultado el 27/01/2015).

integración de América Latina<sup>61</sup> (cf. TMV, artículo 18); sin embargo, frente al proyecto del mercado común latinoamericano, estos elementos de flexibilidad se deben considerar como algo provisional, pues los países miembros deberán reducir, paulatinamente, los obstáculos arancelarios y no arancelarios al comercio, hasta hacerlos desaparecer. De esta manera, cada país miembro, se deberá enfrentar a una mayor competencia, a medida que los elementos de protección desaparezcan, dando paso al desarrollo del mercado común, planeado por la ALADI, razón por la cual, es importante saber si el sector agrícola colombiano tiene la competitividad suficiente dentro de este marco de integración. Para ello, utilizamos el indicador de Ventajas Comparativas Reveladas (VCR) del *Centre d'Études Prospectives et d'Informations Internationales* (CEPII), que permite medir la competitividad del sector, al interior de la zona. A continuación, se presenta el método utilizado para realización de los cálculos.

61 En este sentido, Bolivia, Ecuador y Paraguay gozan de un sistema preferencial por ser considerados como Países de Menor Desarrollo Económico Relativo (PMDER) en la región (cf. AR.AM N° 1, AR.AM N° 2, AR.AM N° 3). Así, estos se ven favorecidos por programas especiales de cooperación (financiamiento, apoyo tecnológico, ruedas de negocios, etc.), medidas compensatorias a favor de los países mediterráneos y nóminas de apertura de mercado.

Tabla 1. Principales acuerdos de alcance parcial, que incluyen la agricultura colombiana.

Acuerdo	Países / suscripción	Gozan de preferencias
AAPAG Nº 2	Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela (noviembre 22 de 1991)	Semillas.
AAPA25TM Nº 6	Colombia y Nicaragua (Marzo 2 de 1984)	Jengibre, sorgo, maní a granel, ajo y tabaco.
AAPA25TM Nº 7	Colombia y Costa Rica (Marzo 2 de 1984)	Tomillo, laurel, jengibre, cúrcuma, maíz, soya, frijol y semilla de palma para la siembra.
AAPA25TM Nº 31	Colombia y la Comunidad del Caribe (CARICOM) (julio 24 de 1994)	Pepinos y pepinillos frescos, arvejas pequeñas, habichuelas, frijoles y demás vegetales, ajos frescos o refrigerados, cocos, nueces, marañones y raíces.
AAPC Nº 28	Colombia y Venezuela (noviembre 28 de 2011)	Papas para la siembra y el consumo, tomates, cebollas, chalotes, ajos, coles, coliflores, lechuga repollada, remolacha, rábano y raíces comestibles similares, arvejas, frijoles, berenjenas, lenteja, yuca, ñame, coco, nuez, plátano y una gran variedad de frutas.
AAPCE Nº 24	Colombia y Chile (diciembre 6 de 1993)	Se firma un convenio de cooperación y coordinación de sanidad agropecuaria, con el fin de facilitar y agilizar el intercambio de productos (cf. Capítulo XII, Anexo 5). Igualmente, se otorga una desgravación arancelaria especial a diversos productos agrícolas (cf. Anexo 1 del AAPCE Nº 24).
AAPCE Nº 33	Colombia, México y Venezuela (junio 13 de 1994)	Se tratan temas de subsidios a la exportación agrícola y de medidas de apoyo interno y se le dan preferencias arancelarias al azúcar, al algodón en rama, al lino en bruto, al cáñamo en bruto, al yute y a las fibras de coco, entre otros (cf. Capítulo 5 del AAPCE Nº 33).
AAPCE Nº 59	Colombia, Argentina, Brasil, Ecuador, Paraguay, Uruguay y Venezuela (Octubre 18 de 2004)	Se otorgan preferencias a los siguientes productos colombianos: arroz descascarillado, sorgo de grano, trigo, la cebada, nuez, chocolate, café, tabaco, ajo, maíz dulce, yuca, fresa, trigo, cebada y avena.
AAPCE Nº 49	Colombia y Cuba (septiembre 15 de 2000)	Se dan preferencias porcentuales a la importación de productos agrícolas negociados: zanahoria, nabos, remolacha, rábano, raíces, yuca, batata, coco, nuez, marañón, pina, guayaba, mango, naranja, limón, melón, sandía, papaya, toronja, café, semillas, etc. (cf. capítulo II, artículo 5, Anexo 1 del AAPCE Nº 49).

Fuente: Elaborado a partir de [www.aladi.org](http://www.aladi.org)

## 2. Indicador de Ventajas Comparativas Reveladas del Centre d'Études Prospectives et d'Informations Internationales (CEPII)

En el contexto actual de integración económica internacional, se plantea el problema de la competitividad. Una rama de actividad debe tener la capacidad de hacer frente a la competencia internacional, generada por la misma rama perteneciente a otra economía; una manera de dar cuenta de dicha capacidad es midiendo las *ventajas comparativas*. Probablemente, la rama en cuestión utiliza técnicas de producción más eficientes que en el extranjero, razón por la cual, es capaz de producir bienes/servicios con menores costos o con mejor calidad (Eaton & Kortum, 2002; Costinot, 2009). Este factor, entre otros<sup>62</sup>, debe contribuir a la competitividad de la rama; por tal razón, se dice que ésta dispone de ventajas respecto a su equivalente en otras economías o, simplemente, que posee “ventajas comparativas” (también, “ventajas competitivas”). Así, pues, medir dichas ventajas para varias ramas permite saber si éstas tienen la capacidad de hacer frente a la competencia internacional.

62 Además de la tecnología, podemos mencionar las dotaciones en factores de producción, el desarrollo financiero (mercados financieros profundos y estables) y los dispositivos jurídico-legales para garantizar la ejecución y aplicación de los contratos (Chor, 2010; Morrow, 2010; Cuñat & Melitz, 2012).

La manera usual para medir las ventajas comparativas, se basa en la estructura de los intercambios. Por tal razón, se dice que el método en cuestión mide las ventajas comparativas “reveladas por los intercambios” o, simplemente, las “ventajas comparativas reveladas” (VCR). El *Centre d'Études Prospectives et d'Informations Internationales* (CEPII) propone un método para calcular las VCR. Por lo que sabemos, este método es actualmente el más desarrollado desde aquel formulado y mejorado por Béla Balassa, en la década de 1960. El indicador de Balassa (1965), se fundamenta, únicamente, en las estructuras relativas de exportación, suponiendo que si una rama de un país exporta más en comparación a la misma rama de otro país, la primera rama dispone de ventajas comparativas<sup>63</sup>. Luego de algunas mejoras, Balassa (1966) toma también en cuenta las importaciones en su indicador; así, se evitan malas interpretaciones en cuanto a la competitividad de una rama, por no haber tenido en cuenta estas transacciones en el cálculo.

El indicador del CEPII va más allá, pues tiene en cuenta, además de las exportaciones e importaciones de un producto o de un grupo de productos, la evolución en el tiempo del peso de cada producto en la economía mundial y el tamaño del mercado nacional<sup>64</sup>

63 Ver Barattieri (2009) para un ejemplo reciente de la utilización de la fórmula de Balassa (1965).

64 Costinot et al. (2012), así como Leromain & Orefice (2014) proponen otro método para medir las ventajas comparativas, basándose en una estimación econométrica de la productividad de una rama. En este tipo de trabajos, los intercambios tienen menos importancia teórica para la medición.

(Saint Vaulry, 2008). Así, se corrige el posible sesgo en la medición de las VCR, ocasionado por los desequilibrios coyunturales de la balanza comercial y por el tamaño en cuestión, determinado por el Producto Interno Bruto (PIB). Se hace entonces posible comparar el comercio de las diferentes ramas de actividad de un país, bajo una misma base común, mediante las variables y los cálculos presentados a continuación.

Los países de una zona dada de intercambios se identifican por la letra  $i \in \{1; 2; \dots; \epsilon\}$ . Los bienes se identifican por la letra  $k$  dentro de una nomenclatura de  $K$  bienes, es decir,  $k \in \{1; 2; \dots; K\}$   $k$  puede también ser una rama constituida por un grupo de bienes. En este caso, cada bien pertenece a un grupo y uno solo. El tiempo se descompone en periodos discretos, es decir,  $t \in \{1; 2; \dots; T\}$ . Así,  $VCR_{ikt}$  denota la ventaja comparativa revelada para el país  $i$  y para el producto  $k$  en el periodo  $t$ . La fórmula es la siguiente<sup>65</sup>:

$$VCR_{ikt} = 1000 \frac{W_{kt}}{Y_{it}} \left[ \frac{X'_{ikt} - M'_{ikt}}{W_{kt}} - \frac{X_{it} - M_{it}}{W_t} \right] \quad (1)$$

Para comprender la fórmula, el punto de partida se compone de las siguientes variables:  $X_{ikt}$ , que significa el valor de las exportaciones de  $k$  realizadas por  $i$  en  $t$ , y  $M_{ikt}$ , que denota el valor de las importaciones de  $k$  realizadas por  $i$  en  $t$ . De estas dos variables, se deducen otras dos, las cuales, son incorporadas en la fórmula. La primera es el comercio total de  $k$  en  $t$  dentro de la zona delimitada por los  $n$  países, a saber:

$$W_{kt} := \sum_{i=1}^n (X_{ikt} + M_{ikt}) \quad (2)$$

La segunda variable es el comercio de todos los bienes o grupos de bienes, incluyendo  $k$ , en  $t$ , dentro de la zona, a saber:

$$W_t := \sum_{k=1}^K W_{kt} = \sum_{k=1}^K \sum_{i=1}^n (X_{ikt} + M_{ikt}) \quad (3)$$

La fórmula no incorpora  $X_{ikt}$  y  $M_{ikt}$ , sino  $X'_{ikt}$  y  $M'_{ikt}$ . De hecho,  $X'_{ikt}$  corresponde a  $X_{ikt}$  después de ponderar esta última variable por un coeficiente  $e_{kt}$ , es decir:

$$X'_{ikt} := X_{ikt} \cdot e_{kt} \quad (4)$$

Igualmente,  $M'_{ikt}$  corresponde a  $M_{ikt}$  después de la ponderación por  $e_{kt}$ , es decir:

$$M'_{ikt} := M_{ikt} \cdot e_{kt} \quad (5)$$

El coeficiente se calcula de la siguiente manera:

$$e_{kt} := \frac{W_{kr}/W_r}{W_{kt}/W_t} \quad (6)$$

Para comprender  $e_{kt}$  es importante tener en cuenta lo siguiente: las exportaciones y las importaciones reflejan, a la vez, factores estructurales, tales como la tecnología, así como fluctuaciones coyunturales; sin embargo, las ventajas comparativas no dependen de las fluctuaciones, sino únicamente de factores estructurales. En consecuencia, utilizar  $X_{ikt}$  y  $M_{ikt}$  para calcular las VCR implica tener en cuenta las fluctuaciones de orden coyuntural en la medición de las ventajas comparativas, aunque no debería ser el

65 [www.cepii.fr/%5Cfrancgraph/bdd/chelem/indicateurs/indicspeit.htm](http://www.cepii.fr/%5Cfrancgraph/bdd/chelem/indicateurs/indicspeit.htm) (consultado el 25/09/2014).

caso. Por lo tanto,  $X_{ikt}$  y  $M_{ikt}$  se deben ajustar, con el fin de que reflejen únicamente factores estructurales, independientemente de las fluctuaciones coyunturales.

Precisamente, este ajuste se puede hacer ponderando  $X_{ikt}$  y  $M_{ikt}$  por  $e_{kt}$ . Este último, se determina seleccionando un periodo "de referencia" entre todos los periodos analizados, denotado por la letra  $r$ . Se supone que  $W_{kr}/W_r$ , el cual, significa la parte del comercio de  $k$  en el comercio de todos los bienes en  $r$ , refleja los factores estructurales del comercio de  $k$  independientemente de las fluctuaciones coyunturales; sin embargo, si para un periodo  $t$  tenemos como resultado  $W_{kt}/W_t \neq W_{kr}/W_r$ , es decir,  $e_{kt} \neq 1$  esto supone que  $X_{ikt}$  y  $M_{ikt}$  reflejan fluctuaciones coyunturales, además de factores estructurales. Si, por ejemplo  $e_{kt} = 1.2$ , eso equivale a que la parte del comercio de  $k$  en el comercio de todos los bienes en  $r$  es superior de 20% a la misma parte en  $t$ . En este orden de ideas,  $X_{ikt}$  y  $M_{ikt}$  deberían ser superiores de 20%, para corresponder a  $W_{kr}/W_r$ , es decir, para corresponder a la parte estructural del comercio de  $k$ , en lugar de corresponder a  $W_{kt}/W_t$ . Multiplicar  $X_{ikt}$  y  $M_{ikt}$  por  $e_{kt}$  permite obtener este ajuste. Los resultados de este tipo de multiplicación son  $X'_{ikt}$  y  $M'_{ikt}$ , respectivamente<sup>66</sup>.

Así, las dos variables precedentes representan las exportaciones e importaciones (de  $k$  por  $i$  en  $t$ ) ajus-

66 Si  $e_{kt} = 1$  eso significa que  $k$  tiene la misma importancia en el comercio total tanto en  $r$  como en  $t$ . Ningún ajuste es necesario, pues multiplicando por  $e_{kt} = 1$  resulta en  $X_{ikt} = X_{ikt}$  y en  $M_{ikt} = M_{ikt}$ .

tadas, para corregir el posible sesgo ocasionado por los desequilibrios coyunturales. De esta manera, si las exportaciones e importaciones ajustadas varían, se supone que esto responde a cambios en los factores estructurales únicamente, por ejemplo, variaciones en la productividad o en las dotaciones en factores de producción, en el país  $i$  o en otro país de la zona.

Después de calcular  $X'_{ikt}$  y  $M'_{ikt}$ , se deducen más variables dentro de la fórmula inicial:

$$\begin{aligned} X'_{it} &:= \sum_{k=1}^K X'_{ikt} \\ M'_{it} &:= \sum_{k=1}^K M'_{ikt} \end{aligned} \quad (7)$$

Estas dos variables son, respectivamente, las exportaciones totales ajustadas por  $i$  en  $t$  y las importaciones totales ajustadas por  $i$  en  $t$ . A continuación, la fórmula incorpora  $X'_{ikt} - M'_{ikt}$ , a saber el saldo comercial ajustado de  $k$  por  $i$  en  $t$ . En este contexto, dividiendo el saldo anterior por  $W_{kt}$ , como se indica en la fórmula, obtenemos la parte del saldo comercial (ajustado) de  $k$  por  $i$ , en el comercio de  $k$  (en  $t$ ); igualmente, la fórmula incorpora  $X'_{ikt} - M'_{ikt}$ , a saber el saldo comercial total por  $i$  en  $t$ . Dividiendo el saldo anterior por  $W_t$ , como se indica en la fórmula, obtenemos, entonces, la parte del saldo comercial total (ajustado) por  $i$  en el comercio total (en  $t$ ). Si la primera parte es superior a la segunda, se supone que existe una ventaja comparativa para  $i$  respecto a  $k$  en  $t$ . Ésto, se realiza mediante el cálculo de la diferencia entre la primera parte y la segunda, es decir:

$$(X'_{ikt} - M'_{ikt})/W_{kt} - (X'_{it} - M'_{it})/W_t \quad (8)$$

Teniendo en cuenta lo anterior, una ventaja comparativa corresponde a una diferencia *positiva*, mientras que una desventaja comparativa corresponde a una diferencia *negativa*; sin embargo, esta diferencia no es el resultado del indicador  $VCR_{ikt}$  como tal. Este último, se obtiene, primero, multiplicando la diferencia anterior por  $W_{kt}/Y_{it}$ , es decir, por el comercio de  $k$  en  $t$  relativamente al PIB de  $i$  en  $t$ . Para comprender por qué, el punto de partida es el siguiente.

Supongamos que para dos países diferentes  $i$  y  $j$  tenemos:

$$\frac{X'_{ikt} - M'_{ikt}}{W_{kt}} - \frac{X'_{it} - M'_{it}}{W_t} = \frac{X'_{jkt} - M'_{jkt}}{W_{kt}} - \frac{X'_{jt} - M'_{jt}}{W_t} \quad (9)$$

En este caso, diríamos que los dos países disponen de las mismas ventajas comparativas; sin embargo, si  $W_{kt}/Y_{it} < W_{kt}/Y_{jt}$ , eso significa que el comercio de  $k$  en  $t$  tiene mayor importancia frente a la producción de  $i$  en  $t$ . En otras palabras,  $i$  tiene la misma posición que  $j$  en el comercio de  $k$  en  $t$ , pero produciendo menos; por tal razón, se especializa más en la producción de  $i$  en  $t$ , lo que refleja más ventajas comparativas por definición. En este orden de ideas, si se multiplica  $(X'_{ikt} - M'_{ikt})/W_{kt} - (X'_{it} - M'_{it})/W_t$  por  $W_{kt}/Y_{it}$  y se multiplica  $(X'_{jkt} - M'_{jkt})/W_{kt} - (X'_{jt} - M'_{jt})/W_t$  por  $W_{kt}/Y_{jt}$ , se obtiene un valor más grande para  $i$  que para  $j$ , lo que permite dar cuenta de ventajas comparativas más importantes para  $i$  que para  $j$ .

Finalmente, multiplicar el resultado por 1.000 tiene como finalidad expresar el indicador como una décima de porcentaje, por ejemplo, 2‰ (2 por mil).

Al final, obtenemos la fórmula inicial, descrita en la ecuación 1.

### 3. Parámetros y datos para calcular las ventajas comparativas del sector agrícola colombiano dentro de la ALADI

En este trabajo,  $i$  corresponde a “Colombia”, pues nos interesamos en el análisis de la competitividad del sector agrícola de este país; luego,  $n = 13$ , debido a que la zona ALADI se compone de 13 países miembros (*cf. supra*, diagrama 1). En cuanto a los bienes  $k$ , utilizamos los grupos derivados de la nomenclatura de mercancías<sup>67</sup>

CUCI (Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional), con dos cifras, Revisión 3. En efecto, se puede considerar esta nomenclatura como la usualmente aplicada por las organizaciones internacionales, como la Organización Mundial del Comercio (OMC). En este contexto, calculamos las VCR, a partir de los  $K = 66$  grupos de bienes presentes en esta

67 Eso implica que el comercio de servicios no se tiene en cuenta para calcular las VCR en este trabajo. Sobre este punto: *cf. Saint Vaulry* (2008).

nomenclatura<sup>68</sup>. De éstos, hacemos énfasis en los 11 grupos presentados en la tabla 2, pues se relacionan, exclusivamente, a productos del sector agrícola y a los derivados de dichos productos<sup>69</sup>.

Entre estos 11 grupos, siete se componen de materias agrícolas comestibles, crudas y transformadas

68 La nomenclatura, se puede consultar en el sitio internet de las Naciones Unidas, división Estadísticas: <https://unstats.un.org/unsd/cr/registry/regcst.asp?Cl=14&Top=2&Lg=3> (consultado el 10/09/2014).

69 Como se indica en la fórmula es necesario calcular las VCR, a partir de todos los grupos antes de focalizarse sobre los grupos relacionados a la investigación.

(códigos 04, 05, 06, 07, 08, 11 y 12); tres, de materias agrícolas crudas no-comestibles (22, 24 y 25) y, el último, se identifica a los aceites y grasas de origen vegetal (42). Los “otros grupos” disponibles en la nomenclatura CUCI están conformados por otro tipo de productos, a saber: i) productos pecuarios comestibles (animales vivos, carnes, huevos) y no comestibles (cuero y pieles, principalmente); ii) minerales, minas y metales; iii) combustibles y, iv) productos de la industria (química, manufactura, maquinaria, y equipo de transporte, entre otros). Constatamos, que al interior de esos “otros grupos” existen cuatro, en donde se encuentran algunos productos agrícolas; los cuatro grupos en cuestión son: productos y preparados comestibles diversos (09), caucho en bruto

Tabla 2. Grupos de bienes relacionados con el sector agrícola para calcular las VCR del sector, nomenclatura CUCI con 2 cifras, Revisión 3.

Código CUCI	Grupo
04	Cereales y preparados de cereales
05	Legumbres y frutas
06	Azúcares, preparados de azúcar y miel
07	Café, té, cacao y especias (y sus preparados)
08	Pienso para animales (excepto cereales sin moler)
11	Bebidas
12	Tabaco y sus productos
22	Semillas y frutos oleaginosos
24	Corcho y madera
25	Pasta y desperdicios de papel
42	Aceites y grasas fijos de origen vegetal, en bruto, refinados o fraccionados

Nota: Para más detalles, disponible desde Internet en: <http://unstats.un.org/unsd/cr/registry/regcs.asp?Cl=14&Lg=3&Co=29> (consultada el 5/09/2014).

(23), fibras textiles (26) y productos animales y vegetales en bruto no especificados en otra parte (29); por ejemplo, el grupo 23, se compone de los cauchos, tantos naturales como sintéticos.

Teniendo en cuenta lo anterior, señalamos que los 11 grupos, exclusivamente compuestos por productos agrícolas que elegimos para la realización de esta investigación, no permiten medir las VCR de la totalidad de los productos agrícolas, sino una parte; dicho en otras palabras, los 11 grupos permiten medir las VCR de la mayoría de los productos agrícolas. Así, pues, hacemos énfasis en el hecho que, tomando estos 11 grupos, es posible obtener resultados sobre la competitividad de una gran parte del sector agrícola colombiano. Otras investigaciones en el futuro, en las que se utilizará otra nomenclatura, permitirán complementar y hacer más amplios los resultados del presente trabajo.

En cuanto a los periodos  $t$  utilizados para los cálculos, tenemos como periodo 1, el año 1995 y, como periodo final, el 2013, es decir,  $T = 19$ . Así, calculamos las VCR sobre casi dos décadas y desde la entrada en la era moderna de integración económica internacional, cuyo inicio se identifica a la creación de la OMC (cf. Baldwin, 2006, 2012). Se escogen estos valores para  $t$ , debido a la disponibilidad en la base de datos utilizada para calcular las VCR. La base en cuestión es la UnctadSTAT (unctadstat.unctad.org), proporcionada por la Conferencia de la Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, más conocida como la UNCTAD, por su sigla en idioma inglés.

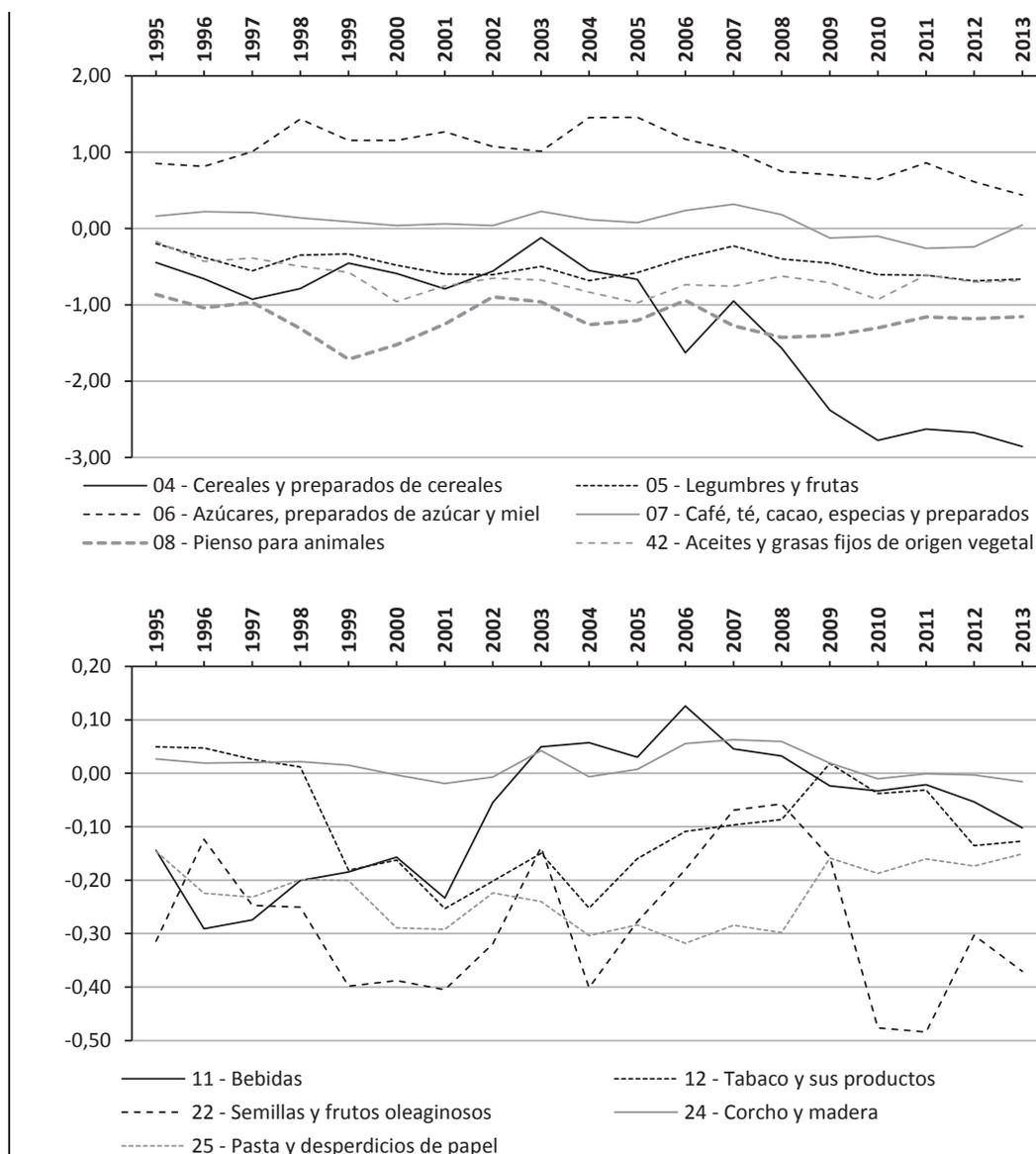
Con respecto al periodo de referencia  $r$  será el 2013, pues según el enfoque *backward-looking*, el último periodo disponible sirve como el periodo de referencia, para luego ajustar las exportaciones e importaciones de los años anteriores<sup>70</sup>. En otras palabras, se supone que el 2013 refleja las tendencias estructurales del comercio, con el fin de calcular las VCR, sin el sesgo generado por los desequilibrios coyunturales de los intercambios (cf. ecuaciones 4-6).

#### 4. Resultados y análisis: ¿la ALADI representa una oportunidad para el sector agrícola colombiano?

La gráfica 1 muestra las mediciones de las ventajas comparativas obtenidas a partir del indicador VCR. Las abscisas, se componen de los diferentes años estudiados, mientras que en las ordenadas, se encuentra el indicador VCR de cada año, para cada grupo de productos. Para facilitar la observación de las diferentes curvas obtenidas, hemos separado los once grupos en dos partes; todas las mediciones, según los parámetros y los datos anteriores, se pueden consultar en el anexo 1.

70 De lo contrario, un enfoque *forward-looking* supone que el primer periodo disponible es el periodo de referencia, para luego ajustar las exportaciones e importaciones de los siguiente años.

Gráfica 1. VCR de 11 grupos de productos agrícolas, nomenclatura CUCI con 2 cifras (revisión 3), Colombia en la zona ALADI. Fuente: Elaboración propia.



Para analizar dichas mediciones y así hallar resultados, distribuimos los 11 grupos de bienes, entre las siguientes seis categorías. Cada grupo pertenece a una categoría y a una sola:

1. La primera categoría  $K_1$ , se compone de los grupos, para los cuales, el indicador VCR es superior a un cierto nivel  $+\varepsilon > 0$  durante todos los años estudiados, es decir,  $K_1 := \{k: VCR_{ikt} > +\varepsilon \forall t\}$ . Si sobre casi dos décadas el indicador VCR de siempre es superior a  $+\varepsilon$ , consideramos que  $k$  han mostrado ventajas comparativas *sostenibles en el tiempo*. El parámetro  $\varepsilon$  determina en qué medida el indicador VCR debe ser positivo y estar suficientemente "lejos" de cero durante cada año para que  $k$  muestre dichas ventajas.
2. La segunda categoría  $K_2$ , se compone de los grupos, para los cuales, el indicador VCR no es siempre superior a  $+\varepsilon$ ; sin embargo, éste termina siendo superior a  $+\varepsilon$ , durante el último periodo de análisis, es decir:

$$K_2 := \left\{ k: VCR_{ikt} \leq +\varepsilon \exists t; \lim_{t \rightarrow T} VCR_{ikt} > +\varepsilon \right\}$$

En este sentido, en  $K_2$  encontramos grupos cuyo indicador VCR presenta ciertas variaciones en el tiempo, pero al final estas variaciones terminan con un indicador positivo y suficientemente "lejos" de cero. Estos grupos no han mostrado ventajas comparativas sostenibles en el tiempo, contrariamente a los en  $K_1$ , pero muestran el *potencial para poseer dichas ventajas*.

3. La tercera categoría  $K_3$ , se compone de los grupos, para los cuales, el indicador VCR permanece

entre  $-\varepsilon$  y  $+\varepsilon$ , durante todos los años, es decir,  $K_3 := \{k: VCR_{ikt} \in [-\varepsilon; +\varepsilon] \forall t\}$ . En este caso, consideramos que el indicador VCR de  $k$  siempre se sitúa "cerca" de cero, a saber dentro del intervalo  $[-\varepsilon; +\varepsilon]$ . Debido a esta cercanía, los grupos clasificados en  $K_3$  dispondrán de ventajas o desventajas comparativas bajas, durante casi dos décadas. Si son desventajas bajas durante un cierto periodo, admitiremos que los grupos en cuestión están poco amenazados por la competencia dentro de la ALADI. Por el contrario, si son ventajas bajas durante otro periodo, deducimos que los grupos no parecen tener el potencial para poseer ventajas comparativas sostenibles en el tiempo, contrariamente a los grupos en  $K_2$  (y, por lo tanto, a los grupos de  $K_1$ ). Por estas dos razones, definimos como "*neutros*" estos grupos pertenecientes a  $K_3$ .

4. La cuarta categoría  $K_4$ , se compone de los grupos, para los cuales, el indicador VCR no se sitúa entre  $-\varepsilon$  ni  $+\varepsilon$ , durante todos los periodos; sin embargo, durante el último periodo de análisis, éste termina estando dentro del intervalo, es decir,  $K_4 := \{k: VCR_{ikt} \notin [-\varepsilon; +\varepsilon] \exists t; \lim_{t \rightarrow T} VCR_{ikt} \in [-\varepsilon; +\varepsilon]\}$ . En  $K_4$  encontramos grupos cuyo indicador VCR presenta ciertas variaciones en el tiempo, pero al *final* estas variaciones terminan con un indicador cerca de cero. En consecuencia, encontramos ventajas o desventajas bajas únicamente al *final* del periodo, contrariamente a  $K_3$ . En otras palabras, los grupos en  $K_4$  parecen al final estar poco amenazados por la competencia dentro de la ALADI, pero no parecen *tampoco* tener el po-

tencial para poseer ventajas comparativas sostenibles en el tiempo. Por lo tanto, definimos estos grupos como “*neutros in fine*”.

- La quinta categoría  $K_5$ , se compone de los grupos, para los cuales, el indicador VCR puede ser superior a  $-\varepsilon < 0$  en algún año, pero termina siendo inferior a  $-\varepsilon$ , es decir:

$$K_5 := \{k: VCR_{ikt} \geq -\varepsilon \exists t; \lim_{t \rightarrow T} VCR_{ikt} < -\varepsilon\}.$$

En  $K_5$  encontramos grupos cuyo indicador VCR presenta ciertas variaciones en el tiempo, pero al final estas variaciones terminan con un indicador negativo y “lejos” de cero. Por tal razón, estos grupos *no poseen ventajas comparativas in fine*.

- Finalmente, la sexta categoría  $K_6$ , se compone de los grupos, para los cuales, el indicador VCR es inferior a un cierto nivel  $-\varepsilon$ , durante todos los años estudiados, es decir,  $K_6 := \{k: VCR_{ikt} < -\varepsilon \forall t\}$ . Si sobre casi dos décadas el indicador VCR de  $k$  siempre es inferior a  $-\varepsilon$ , consideramos que *k nunca ha mostrado ventajas comparativas*.

Como se observa, las categorías se ordenan. En efecto, pasando de una categoría  $K_x$  a la siguiente  $K_{x+1}$  desaparece cada vez más la posibilidad de poseer ventajas comparativas *sostenibles en el tiempo* y aparece cada vez más la posibilidad de poseer *desventajas comparativas*. Pasar de  $K_1$  a  $K_2$ , equivale a pasar de ventajas comparativas *sostenibles en el tiempo* a ventajas cuya sostenibilidad en el tiempo es únicamente *potencial*. Igualmente, pasar de  $K_2$  a  $K_3$  o a  $K_4$ , equivale a pasar de ventajas comparativas *potencialmente sostenibles* en el tiempo a ventajas/desventajas comparativas bajas ( $K_3$ ) o bajas *in fine*

( $K_4$ ). Por ende, pasar de  $K_3$  o  $K_4$  a  $K_5$  o  $K_6$ , equivale a pasar de ventajas/desventajas comparativas bajas ( $K_3$ ) o bajas *in fine* ( $K_4$ ) a desventajas comparativas *in fine* ( $K_5$ ) o a desventajas comparativas ( $K_6$ ). Para decir que la ALADI representa una oportunidad para el sector agrícola colombiano es necesario encontrar un número máximo de grupos de bienes pertenecientes a  $K_1$  o a  $K_2$ .

Las gráficas 2a y 2b muestran la distribución de los once grupos entre las diferentes categorías, dependiendo del comportamiento del indicador VCR en el tiempo, escogiendo 0.075, como valor de  $\varepsilon$ . En este contexto, un solo grupo sobre los 11 pertenece a  $K_1$ , mostrando ventajas comparativas sostenibles en el tiempo. Se trata del grupo 06, que se denomina *Azúcares, preparados de azúcar y miel*; no obstante, la sostenibilidad de las ventajas comparativas del grupo 06 podría desaparecer en el futuro. Cómo lo muestra la gráfica 2a, a pesar de ser positivo durante todos los periodos, el indicador VCR decrece a partir del 2006 (salvo en el 2011), después de haber crecido casi continuamente en los años anteriores. Además, el indicador en el 2013 es dos veces inferior al indicador en 1995.

A pesar de identificar un solo grupo de productos agrícolas con ventajas comparativas sostenibles en el tiempo, podríamos preguntarnos si tal vez otros grupos tienen el potencial para poseer dichas ventajas. Lamentablemente, este no es el caso para la agricultura colombiana, pues  $K_{-2} = \emptyset$ . Asimismo, constatamos la existencia de 1 grupo con ventajas (o des-

ventajas) bajas (24 - Corcho y madera; categoría  $K_3$ ) y otro grupo con ventajas (o desventajas), pero que se caracteriza por poseer ventaja bajas al final del periodo (07 - Café, té, cacao, especias y preparados; categoría  $K_4$ ).

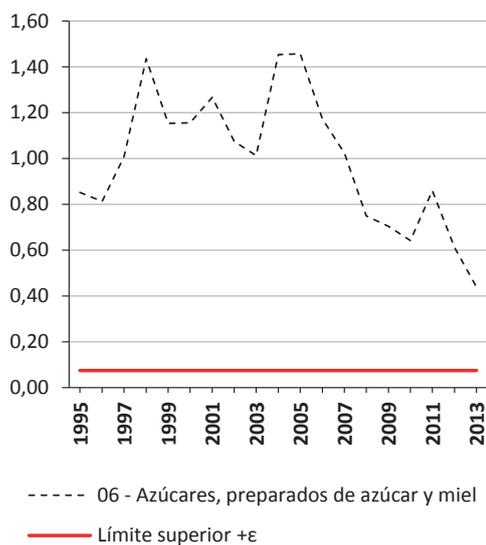
Gráfica 2a. Categorización de los grupos de productos agrícolas, según la naturaleza de sus ventajas comparativas. Fuente: Elaboración propia. Nota: *cf. supra* para la significación de cada categoría, en relación con los límites inferior y superior  $\pm\epsilon$ .

En este mismo orden de ideas, como se muestra en la gráfica 2b, ocho de los grupos analizados muestran desventajas comparativas in fine o nunca han tenido ventajas comparativas sobre casi dos décadas ( $K_5$  y  $K_6$ ), es decir, la mayor parte de los 11 grupos estudiados. Estos ocho grupos son:

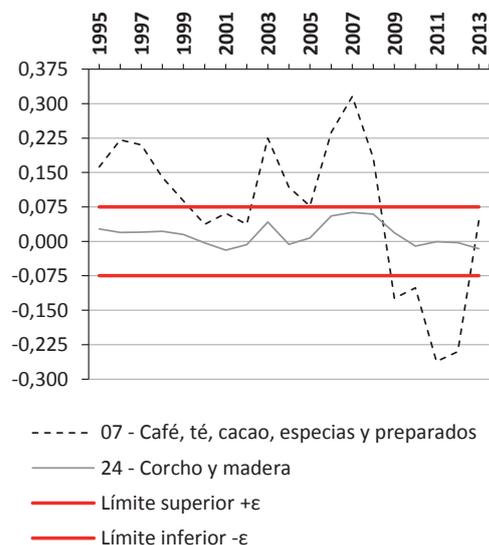
- 04 - Cereales y preparados de cereales ( $K_6$ )
- 05 - Legumbres y frutas ( $K_6$ )
- 08 - Pienso para animales (excepto cereales sin moler) ( $K_6$ )
- 11 - Bebidas ( $K_5$ )

**Gráfica 2a.** Categorización de los grupos de productos agrícolas, según la naturaleza de sus ventajas comparativas. Fuente: Elaboración propia. Nota: *cf. supra* para la significación de cada categoría, en relación con los límites inferior y superior  $\pm\epsilon$ .

Ventajas comparativas sostenibles en el tiempo ( $K_1$ )



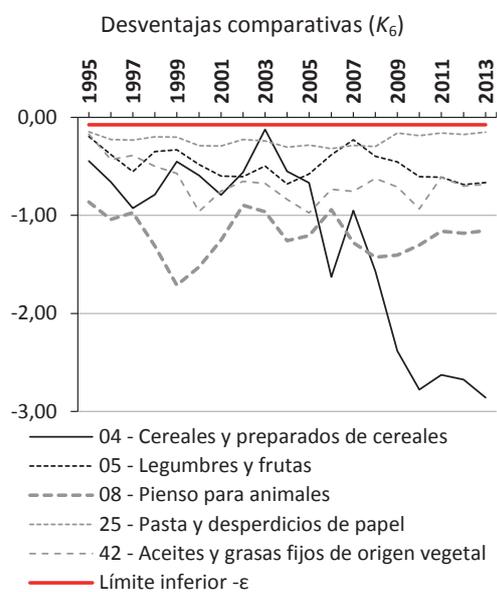
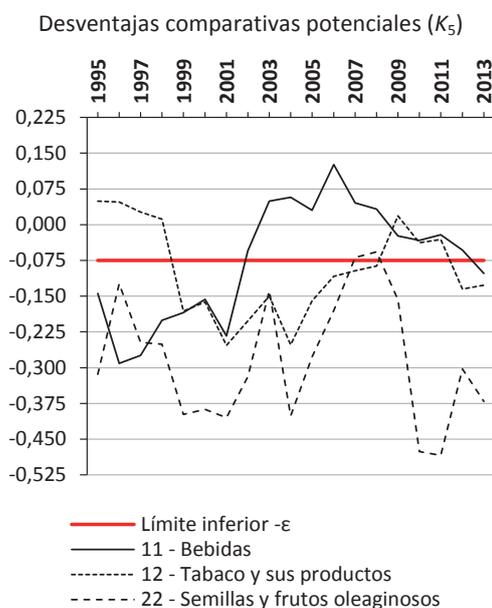
Ventajas y/o desventajas comparativas muy bajas (neutralidad,  $K_3$ ) o al final al final muy bajas (neutralidad *in fine*,  $K_4$ )



- 12 - Tabaco y sus productos ( $K_5$ )
- 22 - Semillas y frutos oleaginosos ( $K_5$ )
- 25 - Pasta y desperdicios de papel ( $K_6$ )
- 42 - Aceites y grasas fijos de origen vegetal, en bruto, refinados o fraccionados ( $K_6$ )

Gráfica 2b. Categorización de los grupos de productos agrícolas, según la naturaleza de sus ventajas comparativas. Fuente: Elaboración propia. Nota: *cf. supra* para la significación de cada categoría, en relación con los límites inferior y superior  $\pm \epsilon$ .

**Gráfica 2b.** Categorización de los grupos de productos agrícolas, según la naturaleza de sus ventajas comparativas. Fuente: Elaboración propia. Nota: *cf. supra* para la significación de cada categoría, en relación con los límites inferior y superior  $\pm \epsilon$ .



La tabla 3 sintetiza la distribución de los 11 grupos entre las seis categorías. Como resultado principal, señalamos que, en su estado actual, el sector agrícola colombiano no parece estar listo para el proyecto de mercado común latino-americano, como lo planea la ALADI. Por lo tanto, este proyecto podría afectar negativamente una gran parte de la producción agrícola colombiana, lo que podría, a su vez, afectar las rentas y el empleo en las zonas rurales. Consiguientemente, alcanzar el desarrollo de estas zonas sería aún más

difícil, si no se implementan medidas que contribuyan a aumentar la competitividad del sector. Usualmente, se considera un mercado común, como la oportunidad de acceder a mercados extranjeros y así estimular la producción, las rentas y el empleo, a través de exportaciones; sin embargo, liberalizar el comercio agrícola en la zona ALADI, no permite alcanzar dicha estimulación, en el caso de Colombia. Para que sea el caso, medidas de políticas públicas para reforzar la competitividad, aparecen como necesarias.

**Tabla 3.** Categorización de los grupos de productos agrícolas a 2 cifras CUCI Rev. 3, Colombia en la zona ALADI, 1995-2013.

Categoría	Criterio(s)	Significación	Grupos de bienes
$K_1$	$VCR_{ikt} > +\varepsilon \forall t$	Grupos de bienes con ventajas comparativas sostenibles en el tiempo	06
$K_2$	$VCR_{ikt} \leq +\varepsilon \exists t$ $\lim_{t \rightarrow T} VCR_{ikt} > +\varepsilon$	Grupos de bienes con ventajas comparativas potencialmente sostenibles en el tiempo	$\emptyset$
$K_3$	$VCR_{ikt} \in [-\varepsilon; +\varepsilon] \forall t$	Grupos de bienes con ventajas y/o desventajas comparativas muy bajas (neutralidad)	24
$K_4$	$VCR_{ikt} \notin [-\varepsilon; +\varepsilon] \exists t$ $\lim_{t \rightarrow T} VCR_{ikt} \in [-\varepsilon; +\varepsilon]$	Grupos de bienes con ventajas o desventajas al final muy bajas (neutralidad <i>in fine</i> )	07
$K_5$	$VCR_{ikt} \geq -\varepsilon \exists t$ $\lim_{t \rightarrow T} VCR_{ikt} < -\varepsilon$	Grupos de bienes con desventajas comparativas <i>in fine</i>	11, 12, 22
$K_6$	$VCR_{ikt} < -\varepsilon \forall t$	Grupos de bienes con desventajas comparativas	04, 05, 08, 25, 42

Fuente: Cálculos de los autores, a partir de la base de datos UnctadSTAT.

## Conclusión

La ALADI es la zona de integración económica regional más grande y antigua de América Latina. Los países miembros apuntan a crear un mercado común latinoamericano, lo que implicaría un aumento en la competencia en los mercados de bienes y servicios, que se pueden exportar/importar. En este contexto, el presente trabajo establece un diagnóstico de las ventajas comparativas del sector agrícola colombiano en la ALADI, con el fin de saber si este sector tiene la capacidad de hacer frente a la competencia agrícola de los otros países miembros. Se miden las ventajas comparativas, mediante el método contemporáneo elaborado por el CEPII, para 11 grupos de productos agrícolas, derivados de la nomenclatura CUCI, a dos cifras, Revisión 3. Se utilizan los datos de la base UnctadSTAT. Se encuentra que un solo grupo presenta ventajas comparativas sostenibles en el tiempo, a saber los *Azúcares, preparados de azúcar y miel*. En su estado actual, todos los otros grupos se ven en cierta medida amenazados por un mercado común latinoamericano.

Frente a estos resultados, dos soluciones son posibles. La primera, sería que Colombia salga de la ALADI; sin embargo, este no parece plausible, pues en el contexto actual de globalización, se busca la profundización de la integración económica, tanto a nivel regional como mundial. Entonces, la segunda solución sería más adecuada; se trata de mejorar la competitividad del sector agrícola, mediante medidas

de política económica. Reducir los costos unitarios de producción debería ser la prioridad, a través de inversiones que mejoran la productividad; también, se debería considerar la reconversión (¿dentro del mismo sector agrícola?) de los actores económicos que pertenecen a grupos que no podrían hacer frente a la competencia dentro de la ALADI; no obstante, esto requiere una coordinación entre las diferentes partes relacionadas, i.e., gobierno, administraciones locales, empresas del sector agrícola, empleados y otras, en particular, para saber cómo financiar una política de fortalecimiento de la competitividad del sector agrícola. De esta coordinación depende el futuro de la agricultura en Colombia.

## Bibliografía

ALADI. (2012). *30 años de Integración Comercial en la ALADI*. Montevideo: ALADI.

ARAGÃO, J.M. (1983). *ALADI: Perspectivas a partir de la Experiencia de la ALALC y de la Situación Actual de la Economía Internacional*. Integración Latinoamericana, diciembre, 3-22.

BALDWIN, R.E. (2006). *Multilateralising Regionalism: Spaghetti Bowls as Building Blocs on the Path to Global Free Trade*. *World Economy*, 29(11), 1451-1518.

BALDWIN, R.E. (2012). *A Domino Theory of Regionalism*. In G. Hufbauer, K. Suominen (Eds.). *The Econo-*

mics of Free Trade. Volume 2 (p.416-439). Cheltenham, Northampton: Elgar.

BALASSA, B. (1965). *Trade Liberalisation and "Revealed" Comparative Advantage*. The Manchester School, 33(2): 99-123.

BALASSA, B. (1966). Tariff Reductions and Trade in Manufactures among the Industrial Countries. *American Economic Review*, 56(3), 466-473.

BARATTIERI, A. (2009). *Comparative Advantage, Service Trade, and Global Imbalances*. *Journal Of International Economics*, 77(2), 255-264.

BERLINSKI, J., CAMELO, H., PAZMIÑO, M. (1984). *Importaciones exentas de aranceles en algunos países de la ALADI*. BID-INTAL, integración Iationamericana Buenos Aires, abril.

BUITRAGO, J.C., DA COSTA BRAGA, M. (2014). *ALADI. Algunas Hipótesis sobre su Configuración (1980-1995)*. *Revistas Univalle*, 15, 158-171.

CARDOSO, E., FISHLOW, A. (1989). *Latin American Economic Development: 1950-1980*, NBER, Working Paper, 3161.

CHOR, D. (2010). *Unpacking Sources of Comparative Advantage: A Quantitative Approach*. *Journal of International Economics*, 82(2), 152-167.

COSTINOT, A. (2009). *On the Origins of Comparative Advantage*. *Journal of International Economics*, 77(2), 255-264.

COSTINOT, A., DONALDSON, D., KOMUNJER, I. (2012). *What Goods Do Countries Trade? A Quantitative Exploration of Ricardo's Ideas*. *Review of Economic Studies*, 79(2), 581-608.

CUÑAT, A., MELITZ, M.J. (2012). *Volatility, Labor Market Flexibility, and Comparative Advantage*. *Journal of the European Economic Association*, 10(2), 225-254.

EATON, J., KORTUM, S. (2002). *Technology, Geography, and Trade*. *Econometrica*, 70(5), 1741-1779.

ECHAVARRÍA J. (1995). *El G-3 en el Camino de la Integración Continental, Reformas y Acuerdos Comerciales en America Latina*. *Coyuntura Economica, FEDESARROLLO*, 25(3), 129-161.

GALDEANO GÓMEZ, E. (2001). *Factores del Desarrollo Económico Actual en la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)*. *Revista de Estudios Regionales*, 61, 169-190.

GIL, L., PAIKIN, D. (2013). *Mapa de la Integración Regional en América Latina: Procesos e Instituciones*. Nueva Sociedad, Friedrich Ebert Stiftung, Septiembre, 1-34.

KALMANOVITZ, S., LÓPEZ, E. (2002). *La Agricultura en Colombia entre 1950 y 2000*. Banco de la República de Colombia. Borradores de Economía, 255, 1-45.

LEROMAIN, E., OREFICE, G. (2014). *New Revealed Comparative Advantage Index: Dataset and Empirical Distribution*. International Economics, 139, 48-70.

MOSCOSO DURAN, F. (2003). *La Colombie dans le Groupe des Trois*. Tesis de doctorado presentada a la Faculté des sciences économiques et Sociales de l'Université de Fribourg (Suiza).

MORROW, P.M. (2010). *Ricardian-Heckscher-Ohlin Comparative Advantage: Theory and Evidence*. Journal Of International Economics, 82(2), 137-151.

PELKMANS, J. (2011). *European Union Single Market: design and development*. In S.N. Durlauf & L.E.

Blume (Eds.). *The New Palgrave Dictionary of Economics*, Online Edition.

SAINT VAULRY, A. (2008). *Base de Données CHELEM - Commerce International du CEPII*. Document de travail du CEPII, 9.

SIROËN, J.M. (2004). *La régionalisation de l'économie mondiale*. Paris, La Decouverte.

OCAMPO, J.A. (2001). *Raúl Prebisch y la Agenda del Desarrollo en los Albores del Siglo XXI*. Revista CEPAL, 75, 25-40.

TORRES ZORRILLA, J. (1984). *Estudio sobre las Restricciones no Arancelarias en los Países de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)*. Santiago de Chile, CEPAL. División de Comercio Internacional y Desarrollo.

**Anexo 1.** VCR de 11 grupos de productos agrícolas, nomenclatura CUCI con 2 cifras Revisión 3, Colombia en la zona ALADI, 1995-2013.

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
04 - Cereales y preparados de cereales	-0,446	-0,659	-0,927	-0,788	-0,453	-0,591	-0,792	-0,56	-0,122	-0,552
	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	
	-0,668	-1,628	-0,95	-1,568	-2,382	-2,776	-2,628	-2,674	-2,858	
	-	-	-	-	-	-	-	-	-	

05 - Legumbres y frutas	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>
	-0,196	-0,378	-0,553	-0,35	-0,332	-0,482	-0,598	-0,605	-0,496	-0,681
	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	
	-0,579	-0,382	-0,229	-0,398	-0,453	-0,604	-0,611	-0,687	-0,664	
-	-	-	-	-	-	-	-	-		
06 - Azúcares, preparados de azúcar y miel	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>
	0,852	0,812	1,008	1,435	1,153	1,155	1,267	1,074	1,013	1,453
	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	
	1,456	1,172	1,024	0,75	0,704	0,642	0,859	0,612	0,439	
+	+	+	+	+	+	+	+	+		
07 - Café, té, cacao, especias y sus preparados	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>
	0,162	0,221	0,21	0,14	0,088	0,037	0,061	0,037	0,225	0,118
	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	
	0,077	0,237	0,316	0,181	-0,124	-0,101	-0,262	-0,24	0,046	
+	+	+	+	-	-	-	-	+		
08 - Pienso para animales (excepto cereales sin moler)	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>
	-0,864	-1,041	-0,97	-1,312	-1,714	-1,525	-1,251	-0,895	-0,962	-1,258
	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	
	-1,206	-0,943	-1,277	-1,427	-1,404	-1,302	-1,161	-1,183	-1,156	
-	-	-	-	-	-	-	-	-		
11 - Bebidas	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>
	-0,144	-0,291	-0,274	-0,201	-0,185	-0,157	-0,234	-0,055	0,049	0,057
	-	-	-	-	-	-	-	-	+	+
	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	
	0,03	0,126	0,046	0,032	-0,024	-0,033	-0,021	-0,054	-0,102	
+	+	+	+	-	-	-	-	-		

12 - Tabaco y sus productos	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>
	0,05	0,047	0,026	0,012	-0,181	-0,162	-0,253	-0,202	-0,15	-0,252
	+	+	+	+	-	-	-	-	-	-
	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	
	-0,16	-0,109	-0,097	-0,087	0,018	-0,038	-0,031	-0,135	-0,127	
-	-	-	-	+	-	-	-	-		
22 - Semillas y frutos oleaginosos	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>
	-0,314	-0,124	-0,247	-0,251	-0,398	-0,388	-0,405	-0,319	-0,138	-0,401
	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	
	-0,278	-0,18	-0,069	-0,057	-0,157	-0,476	-0,484	-0,303	-0,371	
-	-	-	-	-	-	-	-	-		
24 - Corcho y madera	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>
	0,027	0,019	0,020	0,022	0,015	-0,003	-0,019	-0,007	0,042	-0,006
	+	+	+	+	+	-	-	-	+	-
	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	
	0,007	0,056	0,063	0,059	0,019	-0,010	-0,001	-0,003	-0,016	
+	+	+	+	+	-	-	-	-		
25 - Pasta y desperdicios de papel	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>
	-0,150	-0,225	-0,229	-0,197	-0,196	-0,291	-0,290	-0,219	-0,233	-0,302
	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	
	-0,280	-0,313	-0,279	-0,301	-0,162	-0,188	-0,158	-0,174	-0,151	
-	-	-	-	-	-	-	-	-		
42 - Aceites y grasas fijos de origen vegetal, en bruto, refinados o fraccionados	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>
	-0,173	-0,432	-0,387	-0,498	-0,572	-0,959	-0,754	-0,653	-0,674	-0,835
	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	
	-0,975	-0,735	-0,756	-0,623	-0,709	-0,932	-0,609	-0,701	-0,683	
-	-	-	-	-	-	-	-	-		

Un signo + significa un indicador VCR positivo, y un signo - significa un indicador VCR negativo.

# Diálogo político y social para la lucha contra el nuevo regionalismo abierto económico en Suramérica

Luis Nelson Beltrán Mora<sup>71\*</sup>  
(Colombia)

---

71 \* Profesor asociado de la Universidad de La Salle, Bogotá. En el grupo de investigaciones de Economía y Desarrollo Humano trabaja en la línea de investigación de Crecimiento Económico y Proyectos de Integración Económica Regional. Economista, Magister en Teoría y Política Económica, de la Universidad Nacional de Colombia; Ph.D en Integración y Desarrollo Económico, de la Universidad Autónoma de Madrid y Candidato a doctor en Derecho Internacional y Relaciones internacionales, de la Universidad Complutense y el Instituto de Investigaciones Ortega y Gasset.

---

## Resumen

La investigación tiene como propósito revisar la integración económica suramericana, evaluando los bloques de ALADI, CAN y el MERCOSUR, después de la firma de los TLC con Estados Unidos, en los años dos mil. El trabajo, después de repasar lo que son los AAP y CE de ALADI, concluye que los nuevos tratados no solo han generado desindustrialización, sino que está destrozando la integración regional; en este sentido, se afirma que los tratados regionales económicos vigentes intentan recobrar el patrimonio histórico, pero que se hace necesario el diálogo político y social, para cohesionar los tratados comerciales y llevar la integración económica a un estadio superior, como podría ser un mercado común o un área monetaria óptima.

**Palabras clave:** Integración, Suramérica, ALADI, CAN, MERCOSUR, Área monetaria óptima.

---

## 1. Introducción

En los años noventa, Suramérica, al igual que toda América Latina, seducida por los procesos de apertura comercial, entró en la nueva era de los tratados de libre comercio, incluso, negociando hasta el patrimonio histórico, es decir, las grandes ventajas y preferencias que se tienen por ser socios de los esquemas de integración regional, como la Asociación Latinoamericana de Integración -ALADI-, Comunidad Andina

CAN y Mercado Común del SUR –MERCOSUR-; los tratados o acuerdos económicos de nueva generación, por ejemplo, con Estados Unidos, no solo están trayendo serios problemas de competitividad local, sino que su reglamentación está destrozando a la CAN. En MERCOSUR, los acuerdos que se están realizando con las economías de Europa y Asia, en una nueva fase de regionalismo abierto, también están incidiendo en los bajos índices de comercio intra-regional en ese grupo y a muchos incumplimientos de la propia normativa, de ese bloque.

En la CAN y en MERCOSUR, como en la mayoría de los esquemas regionales, existe un afán de seguir practicando la ortodoxia neoliberal en el comercio internacional, en el equilibrio financiero y en la competitividad de las Naciones y se descuida las grandes ventajas regionales que ofrece la vecindad geográfica y, en general, los esquemas de integración, como la ALADI, que están basados en ventajas comparativas y complementación económica. Los tratados de nueva generación, como los TLC, son esquemas que terminan no solo condenando a las economías latinoamericanas a procesos de reprimarización de los aparatos productivos y pérdidas en los términos de intercambio, sino que alejan a los países de una integración regional plena.

Este artículo, intenta poner de presente que la fórmula para luchar contra el regionalismo abierto no es otra que insistir en la integración regional, por la vía de acuerdos políticos y sociales, que cohesionen los económicos; en este sentido, se aprecia de los

esquemas de la Unión de Naciones del Sur UNASUR y la reciente creada Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe CELAC, la idea de la integración plena latinoamericana; es así, que se aplauden los diálogos que quieren conducir a la unión política, social, económica y cultural de los pueblos, pero se condena que, en los mismos, desde el principio, por falta de consenso regional sobre la tesis de un modelo más endógeno, no se esté trabajando con ligereza en superar los estadios de la propia integración económica, en los bloques de tradición. Por ello, en medio de la crisis financiera internacional, se objeta que la región no ponga en práctica un área monetaria óptima para beneficio del comercio y la propia integración regional.

El trabajo, se divide en cinco grandes ítems. En este primero, se presenta el artículo; en el segundo, se muestra los preceptos y las bondades del libre comercio, donde se dirá que la integración entre economías vecinas –con aparatos productivos complementarios– contribuyen a generar bloques competitivos con desarrollo industrial; también se acota, que los acuerdos económicos que se acompañan de cohesión política y social, no solo logran superar los estadios de integración económica, sino que mejor aún, el comercio se vuelve productivo para luchar contra los fenómenos, como los desencuentros políticos bilaterales y la propia pobreza; la Unión Europea UE es el proceso donde se ha llegado a una verdadera comunidad por integrar a los tratados económicos los acuerdos de cohesión social y política.

El tercer ítem, a manera de antecedentes, revisa la construcción de la integración latinoamericana, desde el nacimiento de la ALADI, en 1960, hasta los acuerdos tradicionales en la región, como la CAN, 1969 y MERCOSUR, 1991, para acotar, posteriormente, que si bien los mismos lograron la concertación económica para echar andar la zona de libre comercio, nunca superaron las fases de la integración económica, porque en los mismos hizo falta los acuerdos en materia política y social; los tres tratados, hoy en día, atraviesan por serios problemas de supranacionalidad e, incluso, se proyecta su desintegración. En el ítem 4, se señalan las proyecciones de la integración suramericana y latinoamericana en los nuevos tratados de UNASUR y CELAC, para indicar que estos acuerdos, desde su fundación, quieren relanzar la integración comercial regional, por la vía de la unidad política, social y cultural; sin embargo, los mismos adolecen de instrumentos para lograr los consensos necesarios de cohesión, en esos mismos temas. Particularmente, después de cinco años del tratado fundacional de UNASUR y en medio de la crisis internacional, no existe unidad para poner a andar un área monetaria óptima, que ayude con los flujos comerciales regionales.

Finalmente, en el ítem 5, se presentan las conclusiones y recomendaciones de política comercial, para lograr una integración económica, social y política, más plena en Latino América.

## 2. Teoría del comercio y la integración económica

La escuela de pensamiento clásica siempre ha pregonado que el libre comercio entre economías, con altas complementariedades, asegura beneficios a los países participantes; también, que la mejor manera de aprovechar esas ventajas comparativas es la integración con las economías vecinas y las buenas relaciones internacionales, acotando, que los acuerdos comerciales no se debe agotar, exclusivamente, en el tema del comercio internacional, sino que se debe llevar al terreno político y social, para garantizar estadios más plenos de integración y, en definitiva, los teóricos de la integración, apoyados en los postulados del Derecho Internacional Público, apuntan a señalar que la conformación de los tratados que realizan las Naciones, se deben blindar con instrumentos de Derecho internacional o Derecho Comunitario, que no solo hagan cumplir las obligaciones de los países participantes, sino que lo más importante es que los mismos lleven a la institucionalidad y supranacionalidad del proceso de integración, que permita, entre otros, dar mayor solidez a los bloques conformados para las negociaciones con otros bloques comerciales, en el contexto global.

## Las bondades del libre comercio internacional

La teoría del comercio internacional sobre las ventajas comparativas de Smith (1776), Ricardo (1817) y los planteamientos más modernos de Krugman (1995) y Porter (2006) señalan de realizar comercio internacional entre economías complementarias, en la medida que los países se pueden especializar en la producción de algunos bienes de ventajas comparativas, que poseen o adquieren los países con relación a otros; luego, pueden transformar conjuntamente esas ventajas, en competitivas. Smith (1976), apoyado en las ventajas absolutas que tienen las Naciones para especializarse en la producción de algunos bienes, no dudaba en afirmar que, en definitiva, los productos extranjeros ofrecen mayor calidad, mejor diseño y características agregadas, para los productores y los consumidores locales; generalmente, el comercio disminuye el costo de los bienes<sup>72</sup>. Ricardo (1817) fue quien introdujo el concepto de la ventaja comparativa en el comercio internacional y compartía los principios de Smith, en el sentido que creía que el comercio libre no sólo distribuía eficientemente el trabajo entre los países, sino que, más importante,

72 En el sentido de la división internacional del trabajo y la idea de que un país con el comercio internacional podía producir un bien barato, Smith ya consideraba que este principio se daba entre economías más o menos iguales, pues en caso de que un país produjera todos los bienes más baratos, éste podría tener ganancias más grandes del comercio exterior que otros, con lo cual, el comercio libre ya no era igual para todas las Naciones.

pensaba que las Naciones se podían especializar en la producción de bienes, generando beneficios para todos, incluso, para los países pequeños de baja productividad. Ricardo sostuvo que los salarios a precios inferiores, provistos por otras Naciones en el mercado internacional, repercutiría favorablemente sobre la sociedad, pues los costos de producción, disminuirían; las ganancias de los empresarios, aumentarían y la inversión, se vería promovida y, con ella, el empleo y la producción.

El concepto de integración proviene del latín y según el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, significa acción y efecto de integrar o integrarse, constituir las partes un todo, unirse a un grupo para formar parte de él; en este sentido, León Lindberg define la integración como:

“Los procesos por los cuáles las naciones anteponen el deseo y la capacidad para conducir políticas exteriores e internas clave de forma independiente entre sí, buscando por el contrario tomar decisiones conjuntas o delegar su proceso de toma de decisiones a nuevos órganos centrales”; “se entiende por proceso de integración regional el proceso convergente, deliberado (voluntario) –fundado en la solidaridad-, gradual y progresivo, entre dos o más Estados, sobre un plan de acción común en aspectos económicos, sociales, culturales, políticos, etcétera” (Mariño, 1999: 112).

Para participar de la globalización y el comercio internacional, los países han tenido que desarrollar procesos de integración económica. Krugman (2005) señala que el comercio de bienes, servicios y capitales se ha dado en la medida que se producen avances en los procesos de negociación e integración bilateral o multilateral, que se realizan entre países bloques y otros.

Los integracionistas apegados a los postulados del relacionamiento político, social y cultural, acotan, incluso, que las distorsiones en materia de crecimiento económico y tasas de cambio, se pueden superar por la vía de un mayor entendimiento y aligeramiento de compromisos, al interior de los acuerdos. Los acuerdos políticos y sociales le dan legitimidad a los tratados comerciales y, en esta medida, la integración tiende a superar las etapas del libre comercio (Grien, 1996); es claro que las últimas etapas de la integración, como la sociedad económica, implican, entre otros, la revisión de las constituciones políticas.

Los procesos de integración en Europa aparecieron después de los acuerdos de paz, entre Alemania y Francia; la zona de libre comercio y las bondades del comercio pusieron fin a las agitadas relaciones germano francesas y fueron, sin lugar a dudas, la solución a la conflictiva. Así, en varios tratados, como el de la UE, se habla de la unidad política, para generar confianza en los temas de seguridad territorial y la unión social, para reconocer la responsabilidad del comercio con la resolución de los problemas de pobreza y de desigualdad que se presentan entre los integrantes,

cuando se integra por áreas geográficas o bloques comerciales, tan diferentes.

Los procesos de integración apoyados en la globalización<sup>732</sup> plantean varios estadios para los acuerdos y la asociación plena entre economías. La teoría de la integración económica refiere a la creación de zonas de libre comercio, aranceles externos comunes, mercados comunes, uniones monetarias y sociedades económicas; cada vez que se avance en una de estas etapas, la integración será estrecha y de compromisos más serios entre los socios (Beltrán, 2010). Fernández (2005) define la integración económica como un proceso, a través del cual, dos o más mercados nacionales, previamente separados y de dimensiones unitarias estimadas, se unen para formar un solo mercado, de una dimensión más idónea; al mismo tiempo, afirma que para lograr una verdadera integración económica es necesario una base política supranacional, toda vez que el proceso integracionista impone una coordinación de políticas cada vez más estrecha que, incluso, compromete o pueden desembocar en una unión política.

Los tratados imponen condiciones y hace necesaria, inclusive, la utilización del Derecho Internacional Público (DIP), para garantizar las obligaciones y los dere-

---

73 El proceso de globalización lo define el FMI, como la libre circulación de bienes, servicios, tecnología y capitales, cuyos agentes principales son las empresas transnacionales, pero cuyos vehículos de expansión son las nuevas tecnologías en el transporte y las comunicaciones, particularmente, las telecomunicaciones y la informática.

chos que se tienen por los Estados, a lo largo del proceso, pues los negociadores –que son los gobiernos–, entienden que el nuevo proceso, si bien es realizado con el deseo o la voluntad de los Estados, se debe dotar de normas comunes, para que los participantes cumplan con los compromisos, a los cuales, se han obligado. En este sentido, también los participantes, con la aplicación del DI, institucionalizan órganos comunes, que surgen como autoridad central, que dan credibilidad al proceso.

“La formación de comunidades internacionales se debe fundamentalmente a la acumulación de valores e intereses compartidos, una situación a la cual se llega a través de la reglamentación e interacción entre sus distintas unidades, y por procedimientos consensuados de derecho<sup>74</sup>” (Wilhelmy, 1988: 56).

74 El empleo de los instrumentos jurídicos para el desarrollo de la integración económica, parte de reconocer que la misma es un proceso complejo, que requiere de la producción de normas por etapas. En efecto, si el objetivo de la integración comercial es avanzar hacia una verdadera sociedad económica, se requiere también que la normatividad se adelante por fases, mediante un proceso gradual, que vaya cubriendo las diferentes formas jurídicas de los negocios comerciales; el marco normativo, también debe ser progresivo y de convergencia del proceso; esto es, que la producción normativa debe abarcar temas de las áreas sociales, culturales, jurídicas y políticas de los Estados Miembros, que se integran comercialmente. En definitiva, la producción normativa debe conducir a la creación de órganos en los diferentes niveles de la integración económica (Fernández, *ibid*).

### Unión Europea un proceso exitoso de integración económica regional

La UE es el único bloque en el universo que, con la entrada del acuerdo de Maastricht, en 1993, dio un paso definitivo para superar el Mercado Común y llegar, en 1999, al Área Monetaria Óptima, como lo es el euro que, en la práctica, es la que ha permitido el aumento del comercio intra-regional; la UE, que se proyecta a una Sociedad Económica, debe su evolución y solidez no sólo a la complementación económica, sino al desarrollo de un modelo de integración económico, político y social de variados instrumentos, para cohesionar la institucionalidad y la supranacionalidad del bloque. La UE integró a su tratado económico fundacional de Roma, de 1957, acuerdos en materia política externa común, en 1993 y en el frente social, en 2005, todos, permitiéndole superar varios estadios de integración en lo económico, como la zona de libre comercio, en 1952 y el Mercado Común, en 1992.

La creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea TJCE, en 1962, no solo garantiza el Derecho Comunitario del bloque, sino la aplicación de los principios de supremacía, aplicación y efecto directo; el mismo, ha permitido el desarrollo de un sistema de solución de controversias, que garantiza el arbitraje y el cumplimiento de los deberes y los derechos de los países miembros. La normatividad común –en materia externa y la creación del euro– contribuyeron a superar el regionalismo abierto que se había impuesto en Europa, en la década de los noventa; el acuerdo de Maastricht facilitó el desarrollo de la política externa

común frente a otros foros económicos y políticos; la creación del Banco Central Europeo BCE dio estabilidad monetaria y cambiaria; en los años dos mil, la entrada en funcionamiento de los fondos estructurales, con instrumentos de promoción del desarrollo social, ha contribuido con la corrección de las asimetrías entre países grandes y pequeños; este último aspecto, ha hecho que, por ejemplo, exista una amplia participación ciudadana, en el contexto de la conformación política de la U.E.

La Unión Monetaria<sup>75</sup>, pese a los problemas actuales de crisis financiera en España, en Bulgaria y en Francia, ha incentivado, incluso a la UE, de lanzar la propuesta de una sola constitución política, para perfeccionar la integración económica<sup>76</sup>.

El modelo de la integración plena ha motivado a la integración de más países a la UE, que siendo la CE,

---

75 En 1999, después de cumplir con las condiciones macroeconómicas del acuerdo de Maastricht, fija el Euro como moneda única para los integrantes de la UE.

76 Este bloque tiene una población de cerca de 500 millones de habitantes. El PIB de la UE llegó a 16 billones, en 2010 y el per cápita alcanzó 30.000 euros. En materia de comercio, la UE logró que sus exportaciones al mundo se multiplicaran por cuatro, en el período 1994 y 2010, siendo explicadas en 65%, por el comercio intra-grupo. En 2010, las exportaciones de la UE alcanzaron US\$6.0 billones, 14% de las exportaciones totales del mundo. Cabe mencionar que la UE y sus 27 miembros hacen parte de la OMC.

partió en los años cincuenta, con seis integrantes; el número ascendió a 27 países, en 2011: Bélgica, Dinamarca, Alemania, Grecia, España, Francia, Luxemburgo, Italia, Irlanda, Países Bajos, Chipre, República Checa, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Austria, Portugal, Finlandia, Suecia, Reino Unido, Eslovaquia, Bulgaria y Rumania.

Los resultados económicos de la UE son exitosos y se convierten en enseñanzas para otras comunidades; el principal logro es el alto crecimiento del comercio internacional e intra-grupo. Desde la entrada en vigencia de la UE, en 1993, las exportaciones de este bloque comercial pasaron de US\$1.4 billones, en 1993 a US\$5.3 billones, en 2010; es importante resaltar que los países que adoptaron el euro, 15 países, representaron el 90% de los intercambios ese año. Así, la UE de 27 países, representó, en 2010, el 40% del total de exportaciones mundiales, siendo el bloque económico con el mayor comercio para el mundo. Lo más importante de este resultado es que el principal cliente para las exportaciones de la UE es el propio bloque, con una participación del 75%, en 2010, 30 puntos porcentuales superiores a 1992.

La unión monetaria permitió que la mayoría de los países de la UE logran disfrutar de la estabilidad económica y de los fondos comunes, que se utilizan para promover las ventajas comparativas, de cada una de las Naciones. Cada que un Estado ingresa a la UE recibe suplementos económicos, para que cubra los gastos administrativos que acarrea el proceso de

incrementar la competitividad. Algunas de las características de la Unión Europea son: mercado interior con libre circulación de mercancías por el territorio común; circulación de personas por todos los países miembros; institucionalización de organismos supranacionales comunes; ciudadanía de la unión, que es el vínculo político de los nacionales de los Estados miembros y facultad para elegir y ser elegibles, para conformar el Parlamento Europeo, entre otros.

Otro de los logros ha sido el crecimiento económico que ha tenido la UE, desde 1993; en los últimos 15 años, se ha puesto a la par de la economía americana, que se puede considerar que tuvo una época de expansión importante, después de la década de los ochenta y, en materia monetaria, el fortalecimiento del euro, con relación a otras monedas divisas en el mundo, especialmente el dólar, ha sido importante para lograr mantener la competitividad del bloque (Gráfico 1).

### 3. Complementación económica suramericana

El precepto teórico del libre comercio, entre economías vecinas y complementarias, siempre ha existido en América Latina. La Comisión Económica para América Latina CEPAL, que nació en 1948, se construyó sobre la base del desarrollo del pensamiento económico regional, pregonando la adopción de un modelo de sustitución de importaciones y la conformación de los esquemas de integración en la región; producto de este pensamiento nacieron los tratados de la Aso-

ciación Latinoamericana de Libre Cambio -ALALC-, en 1961, institución que originó la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio -ALADI-, en 1980.

El propósito de la ALADI siempre ha sido promover la integración en América Latina, imponiendo un modelo económico endógeno y protegido para el desarrollo empresarial de toda la región. Con la aparición del Grupo Andino GRAN, en 1969, compuesto por Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, Perú y la incorporación de Venezuela, en 1973, se comenzó a hablar de tratados de libre comercio regionales, en el marco de los Acuerdos de Alcance Parcial y de Complementación Económica AAP y CE; estos acuerdos fueron decisivos para la integración regional, toda vez que las preferencias y la reducción de aranceles se realizaron, promoviendo las ventajas comparativas y la vecindad, provocando, entre los años setenta y ochenta, un fuerte dinamismo de los flujos de bienes y de capitales, entre países del área, haciendo coherente el modelo de sustitución de importaciones, para la promoción de la industria y las exportaciones regionales. Aunque el modelo se agotó a finales de la década de los ochenta, toda vez que el mismo profundizó una crisis fiscal sin precedentes en toda la región, con déficit del sector público, superiores al 5% del PIB y procesos inflacionarios y revaluacionistas de hasta dos dígitos de las monedas nacionales, creó las bases del desarrollo industrial en la región<sup>77</sup>.

77 En conjunto América Latina experimentó, en los ochenta, crisis de balanzas de pagos, con déficit externos de la cuenta corriente superior a 5% del PIB y crecimientos

Gráfico 1. Cotizaciones euro-dólar, 1990-2012. Fuente: Elaboración propia, con base a CEI Argentina, 2013.



Entre 1950 y 1990, en la mayoría de los países de la región el sector manufacturero, pasó de participaciones de menos de un dígito, en el PIB, hasta llegar al 30%, en 1990, como ocurrió en las economías de Brasil, de México y de Argentina; en Colombia y en Chile, el sector manufacturero llegó a 25%. El desarrollo del sector productivo permitió a la región aumentar y diversificar las exportaciones; en la mayoría de países de la región y, especialmente, en los bloques regiona-

del PIB negativos, en lo que se conoce como la “década perdida”; el Estado, se había endeudado para promover las empresas públicas y privadas y, en muchos países, las exportaciones no tradicionales se habían reducido en relación a la década de los setenta; en opinión de la propia CEPAL, las industrias nacionales se había rezagado en un ambiente de baja competitividad de los factores productivos, como el trabajo y el capital.

les de ALADI<sup>78</sup>, el 80% de las exportaciones alcanzó a ser la industria manufacturera, luego que en los años cincuenta, las mismas eran primarias: Brasil y Colombia, Café; Chile, cobre; México, petróleo y, Perú y Bolivia, plata, entre otros (Ocampo, 2004).

### Apertura y tratados de nueva generación

Desde 1990, la mayoría de países de la región iniciaron procesos de apertura económica, basados en la

<sup>78</sup> Este organismo, que ha logrado sobrevivir al regionalismo abierto y lo integran 12 países latinoamericanos: 11 suramericanos: Argentina, Brasil, Bolivia, Colombia, Chile, Cuba, Ecuador, Perú, Paraguay, Uruguay y Venezuela y uno centroamericano, México.

reducción de aranceles y de acuerdos de nueva generación; en 1991, se comenzó a trabajar en la posibilidad de integrar los países del SUR, con la creación del Mercado Común del SUR MERCOSUR, que nace, oficialmente, con el tratado de asunción, en 1991 y que dentro del esquema de ALADI, intentaba pasar de una Zona de Libre comercio a un Mercado Común, en 1995 (Grien, 1996). En la CAN, en 1991, se perfeccionó la zona de libre comercio de los cinco países y se fijó, para 1995, también la entrada en vigencia del mercado común; en ambos esquemas, la integración no pasó del estadio de un arancel común imperfecto (Garay 1997). Los avances más importantes en materia de institucionalidad y supranacionalidad, se observaron en la CAN, en 1996, con la creación del Sistema Andino de Integración -SAI-, que imprimió una mayor participación de los empresarios y trabajadores de la región, en el proceso de integración; también, porque imitando a la UE, la CAN fortaleció el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina TJCA (Beste, 2004).

En la segunda mitad de los noventa, los acuerdos de AAP y CE de ALADI dieron origen a los acuerdos de libre comercio de Bolivia, en 1996 y de Chile, en 1997, con el MERCOSUR (Pulecio, 1997); si bien los mismos distraían la integración al interior de CAN y el propio MERCOSUR, aplicaron la normativa de ALADI, que implicó, incluso, la firma de acuerdos de los países de ALADI con la mayoría de países centroamericanos; así, Colombia, Ecuador y Perú realizaron tratados con México y con Cuba y Brasil, con Surinam y Guayana, entre otros. La intensión de más acuerdos regionales terminó en 2004, con la negociación del tratado de

libre comercio, bloque a bloque, CAN-MERCOSUR, que está vigente por el AAP y de CE No.59 de ese año.

Pero el regionalismo abierto regional se va haber truncado en un nuevo regionalismo, en la primera mitad de década de los años dos mil (Sachs, 2002), esta vez, basado en negociaciones de bloques y de países suramericanos, por separado, con terceros mercados y acuerdos de nueva generación; en esta oportunidad, si bien no se aceptó la propuesta de integración formulada por Estados Unidos en torno a la creación de la asociación de libre comercio de las Américas ALCA que, intentaba integrar a los 34 países del hemisferio americano, desde Alaska hasta la Patagonia, por las altas asimetrías que generaba los mercados de Estados Unidos y Canadá, en América Latina, si se impuso -en las negociaciones regionales-, la posición de Brasil, de realizar acuerdos comerciales a la medida de cada país con Estados Unidos; los famosos "ALCA light", que darían origen a los TLC de los suramericanos, con el país del norte.

Chile firmó un TLC con Estados Unidos, en 2003; los centroamericanos firmaron el CAFTA, en 2004 y Perú, Colombia y Ecuador, iniciaron en 2004, negociaciones que, para los dos primeros, terminaron siendo vigentes en 2008 y 2012, respectivamente. Sobra advertir que los mismos tratados tienen implicaciones más profundas que los propios AAP de ALADI, por las negociaciones de servicios, de capitales, de normas de origen, de propiedad intelectual, de compras gubernamentales y hasta sistemas de solución de diferencias.

Los TLC son los que, en la práctica, han hecho revivir la discusión en pro y contra de la globalización económica indiscriminada en América Latina, porque los mismos no solo han afectado la integración regional, sino que los países involucrados han visto deteriorar los aparatos productivos locales y el proyecto de diversificación exportadora. En efecto, después que Colombia, Perú y Ecuador comenzaron a negociar el TLC con Estados Unidos, en 2004, Venezuela dimitió a la CAN, en 2006, al mismo tiempo de su salida del G-3, que integraba con Colombia y México; el país bolivariano señaló, en su momento, que los logros del comercio bilateral estaban en peligro, no sólo por los problemas políticos que afrontan Colombia y Venezuela, sino, en especial, porque los dos economías se iban a ver perjudicadas por la alta competitividad que exhibía el aparato productivo de Estados Unidos, tanto en la productividad marginal del trabajo como por los subsidios que entregaba ese país a los productos locales<sup>79</sup> (Beltrán, 2010).

La CAN después del retiro de Venezuela, en 2006, terminó por negociar los TLC de Colombia y Perú, con Estados Unidos; posteriormente, arrancó las negociaciones con la UE y, de manera bilateral, ambos países realizaron negociaciones con el EFTA y Corea del Sur, entre otros. En el caso de la CAN, desde 2006, Colombia y Perú comenzaron negociaciones con la UE, tendientes a lograr un TLC; en 2008 y 2011, se firmaron los tratados respectivos. Éstos, al igual que el TLC con

---

79 Solo en 2005, Estados Unidos entregó US\$80.000 millones a los programas de subsidios agrícolas; ver Ministerio de Agricultura de Colombia, 2005.

Estados Unidos, abarcan compromisos en todas las áreas del comercio, a pesar que la justificación de estos tratados es que ellos hacen parte de la política de internacionalización de las dos economías y el desarrollo de nuestros mercados, han terminado cediendo preferencias a Estados Unidos en contra, incluso, superiores a las de los patrones de ALADI.

MERCOSUR, al igual que la CAN, desde mediados de los años dos mil, comenzó negociaciones con los países de Europa, extendiendo sus negociaciones hasta Asia y África, en un claro nuevo regionalismo abierto; estos acuerdos comerciales de nueva generación, sobrepasan los 20, entre 1995 y 2012. En este contexto, es oportuno considerar que las crisis que se sucedieron en el MERCOSUR, entre 1999 y 2002, fueron consecuencia de la evolución de las condiciones internas de los países que componen el bloque, es decir, crisis económicas y políticas que se generaron en Brasil y en Argentina, respectivamente y de los propios incumplimientos del sistema integracionista del MERCOSUR<sup>80</sup>. Algunos analistas, como Bauzas (2002), considera que la iniciación de negociaciones con la UE, para un tratado de libre comercio, comenzó a retrasar el mercado común del bloque; aunque el tratado tiene la particularidad de ser negociado bloque a blo-

---

80 LAMPREIA, Luis Felipe. Señala en el artículo "A política externa do governo", en *Jornal do Brasil*, que Brasil pidió a sus socios carta libre para manejar la política arancelaria en una franja de 150 productos, que se agregaban a los 300 ya exceptuados del arancel externo común, en las negociaciones con la UE.

que<sup>81</sup>, Uruguay se ha venido mostrando renuente a la firma del mismo, desde el 2005, ha preferido insistir en un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos, antes que con los europeos y considera que el tratado será hasta de octava generación, en el sentido que él mismo negociará mucho más que aranceles, asuntos y normas de origen, pues se han adelantado negociaciones en servicios, inversiones, compras gubernamentales y hasta propiedad intelectual. Bajo estos parámetros de regionalismo abierto, Uruguay, en 2005, quería tener un tratado de libre comercio con Estados Unidos, que lo llevó, finalmente, a realizar un tratado de inversión recíproca, en 2007.

El nuevo regionalismo abierto, por ejemplo, con la participación de Brasil en los BRIC, en 2010, ha vuelto a hacer temblar el sistema de MERCOSUR, no solo por lo que significan los acuerdos industriales y las preferencias arancelarias que otorga el país carioca a Rusia, India y China, sino fundamentalmente porque se teme que la alta competitividad de China desplace mercados en el espacio del Mercado del Sur. Uruguay insiste que las negociaciones con la UE se centran en un conjunto de sectores que tiene fuertes ventajas comparativas de UNASUR que coincide con la política proteccionista de la UE, en el sector agrícola, particularmente.

---

81 Los tratados, en su mayoría, establecen compromisos para reducir los aranceles, disminuir las barreras arancelarias y establecer cláusulas en cuanto a la Nación más favorecida, el trato nacional y tipos de cambio.

Bauzas considera que la evaluación general del posible acuerdo MERCOSUR y UE es que se trata de una larga negociación sin rumbo estratégico claro, ni liderazgo político, que quedó a la deriva entre los funcionarios de gobierno, a cargo de las negociaciones y las presiones mercantilistas de los intereses particulares, potencialmente más afectados; incluso, se ha señalado que la UE tiene un interés reactivo a la aproximación de Estados Unidos al continente, en general y la región, en particular<sup>82</sup> (Bauzas, 2002).

Chile, ha sido otro país que antes de promover la integración regional es muy multilateral en sus negociaciones con el mundo; fue el primer país de América Latina que firmó tratados de libre comercio con China, 2006 y con Japón, 2007, cuyo objetivo es llegar al Foro de Cooperación Económica del Asia Pacífico (APEC) y, en particular, de cumplir los objetivos de un comercio libre y abierto. El tratado con China, se debe considerar como de nueva generación y el compromiso de desgravación inmediata y es muy significativo, pues se estima que más del 90% de las exportaciones chilenas se benefician con ella, pero también, que un 80% de las compras a China están sin aranceles. Asimismo, el programa de liberalización sin duda resulta reforzado por las limitaciones al uso de salvaguardias; en tal sentido, se ha pronunciado el sector

---

82 Se trata de un acuerdo con una economía política compleja, porque es liberalizante en los dos sentidos y, por este mismo motivo, está asociado a fuertes ganancias del comercio. Es claro que los acuerdos de la UE con Chile y con México son menos significativos a este nivel de ahí la facilidad con que los mismos se han negociado y han sido firmados.

productivo chileno, que asegura que la producción nacional se ha venido afectado por la entrada indiscriminada de productos chinos, después de entrar en vigencia el tratado<sup>8312</sup>.

## Resultados de la integración suramericana

El cuadro siguiente refleja el estado de la integración suramericana, después de los acuerdos de nueva generación y los TLC indiscriminados, que se han firmado por encima de los acuerdos regionales AAP y CE de ALADI. El primero es la pérdida de dinamismo e importancia del comercio regional; en efecto, las exportaciones intra-regionales de la ALADI solo han crecido dos veces desde los noventa y 40%, entre 2005 y 2010; este último año, pese a subir un punto porcentual con relación a los noventa, solo representaron el 8% del total de intercambios que realizaron los países, resto del mundo. Es importante analizar que en los setenta y ochenta, las exportaciones intra-

---

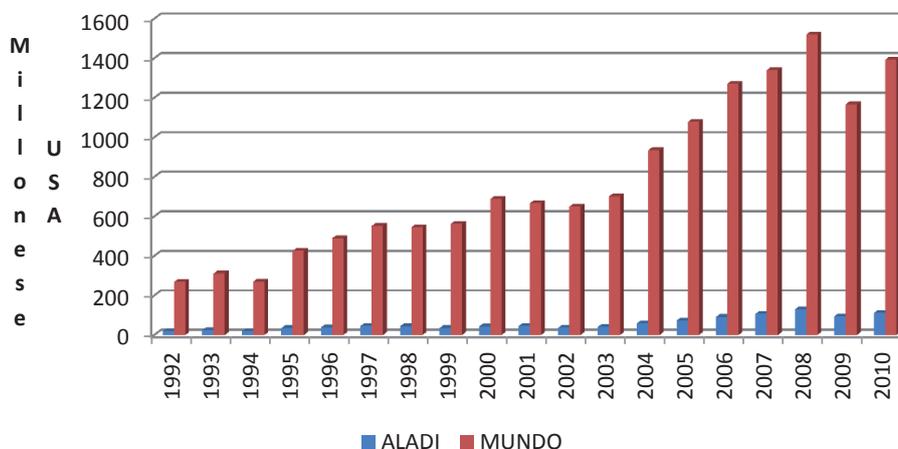
83 Por otro lado, las medidas se aplicarán sólo durante el período de transición. Dicho período abarcará los tres primeros años desde la entrada en vigencia del Tratado, excepto para los productos cuyo proceso de liberalización contemple un plazo de cinco o más años, para los cuales, el período de transición se considerará igual al período que deberá cumplirse para que los referidos productos alcancen la desgravación absoluta, conforme un listado, incluido como Anexo I. El régimen de calificación de origen contempla la aceptación de un mínimo de 40% en calidad de valor de contenido regional, cuando se deba seguir el criterio del valor agregado, excepto para las mercancías incluidas en un listado taxativo (Anexo III).

regionales pesaban 19% del total de exportaciones de ALADI al mundo (Gráfico 2).

Otro de los resultados desfavorables de la integración en América Latina es la alta dependencia que tiene el comercio exterior del mercado norteamericano y de Europa; las exportaciones de la CAN a Estados Unidos pasaron de representar el 37% del total, en 1990, a 50%, en 2010; de ahí, como sugiere la teoría que estos países hayan sentido mayormente la crisis de Estados Unidos, que inició desde 2008, con caídas de las exportaciones de más de 40%. Es importante señalar que las exportaciones de ALADI a los mercados de Estados Unidos y la UE siguen concentradas en materias primas, sin mayor valor agregado; la clasificación de la CEPAL señala que las exportaciones de manufacturas de la CAN a Estados Unidos representaron apenas el 15% del total, en tanto, que las tradicionales fueron del 85%. De igual manera, MERCOSUR si bien ha logrado diversificar sus socios comerciales, sus ventas siguen concentradas en bienes primarios y baja tecnología, sobre todo en los mercados de UE y Asia.

Finalmente, los acuerdos de nueva generación también han perjudicado el desarrollo productivo y la competitividad local; los países de ALADI, no solo cada vez más han aumentado su PIB no transable, sino que, fundamentalmente, la industria y la agricultura –actividades transables– han comenzado a disminuir en la composición total del PIB; la manufacturera en la región ha bajado su participación dentro del PIB total, de 25%, en 1990 a 14%, en 2012, lo que supone que

Gráfico 2. Comercio mundial y regional de ALADI, 1992-2010. Fuente: Cálculos del autor, con base a INTAL, 2013.



también la libertad discriminada ha provocado reducciones en el empleo local. La tasa de desempleo, en la mayoría de países de ALADI, se mantenía en 2 dígitos, a finales del 2012.

#### 4. Proyecciones UNASUR y CELAC

Los resultados anteriores junto con los desencuentros políticos bilaterales y los problemas de gobernabilidad local en región que, son en la práctica el caldo de cultivo para la incertidumbre inversionista en la región, están siendo tenidos en cuenta en la agenda de las cumbres de presidentes suramericanas. A finales

de la primera década de los años dos mil, las agendas se han concentrado en revivir el espíritu integracionista latinoamericano, por la vía de un modelo más endógeno, para el desarrollo productivo de la región.

En efecto, después que los tratados de nueva generación, especialmente los TLC con Estados Unidos, comenzaron a generar problemas locales de competitividad a las economías suramericanas que, como Chile, Perú y Colombia, vieron incrementar el déficit comercial industrial con el país del norte, incluso, atribuido a las deficiencias en el comercio, toda vez las altas protecciones que impuso Estados Unidos para acceso a su mercado y hasta la pérdida de soberanía

comercial, en el espacio suramericano, los países de la ALADI comenzaron a pensar en nuevos acuerdos regionales NAR, utilizando los AAP y CE, de la ALADI. Producto del entendimiento CAN y MERCOSUR, después del fracaso del ALCA, apareció la zona de libre comercio entre los dos bloques, en 2004, que da origen, en 2006, a la Comunidad Suramericana, que propuso la unidad política y social en la región, para los diez países que integran Suramérica; en mayo de 2008, Guyana y Surinam, se adhirieron al tratado de la Unión de Naciones del Sur, proyecto que ha tenido varios resultados positivos, no solo en la agenda económica, sino que el mismo ha conseguido en el foro político ayudar con la estabilidad política en la región (López, 2003).

Aunque para muchos la UNASUR es inspiración del movimiento socialista del ALBA, bloque que se fundó en 2005, ha puesto en marcha principios capitalistas: en 2008, dentro del acuerdo fundacional, acepta el acuerdo de alcance parcial 059 de 2004 de ALADI, que no es otra cosa que aceptar el libre comercio bloque a bloque CAN y MERCOSUR. Para ayudar con la estabilidad y la certidumbre inversionista, el tratado de UNASUR no solo da el trato nacional a los empresarios de los 12 países, sino que, más importante, adoptó, en 2009, la cláusula democrática, donde conmina a los países miembros a rechazar los golpes de Estado y cualquier forma de gobierno que no sea democrática; complementariamente, UNASUR, en lo político, creó el Consejo de Defensa Suramericano, que ha logrado intervenir, con éxito, en las crisis política de Bolivia, 2008 y de Ecuador, 2010; el mismo UNA-

SUR sirvió para recomponer las relaciones bilaterales de Colombia con Ecuador y Venezuela, en 2010.

Finalmente, el UNASUR, por la reglamentación de ALADI y normativa propia, ha reactivado los proyectos de desarrollo regional, basados en ventajas comparativas; desde 2008, ha impulsado, decididamente, el proyecto energético, que pretende crear PETROAMERICA, propuesta que uniría las petroleras suramericanas y centroamericanas de PDVSA, Venezuela; PETROZUATA, Ecuador; ECOPETROL, Colombia y CEMEX, México, entre otras.

LA UNASUR ha apoyado la creación de la Alianza del Pacífico AP, como bloque, que permitiría acercar a Suramérica y Centroamérica; este grupo lo conforman Perú, Chile, Colombia y México, desde 2012, que aunque con una visión más capitalista y de mayor participación del sector privado, también es un grupo que dio origen a la realización de las cumbres de presidentes latinoamericanos, que promovieron un diálogo más político y social, para revivir el espíritu integracionista latinoamericano, al crear, en 2012, la Comunidad de Estados latinoamericanos y del Caribe CELAC, en 2012, que al igual que UNASUR, se traza como meta una unión económica, política y social de las 33 Naciones, que componen el Continente Latinoamericano<sup>84</sup> (Cepal, 2012).

---

<sup>84</sup> Es obvio que un TLC, con la mayor potencia económica mundial, que representa el 43,3% de las exportaciones de Colombia, el 25,8%, de Perú, el 37,7%, de Ecuador y el 14,1%, de Bolivia, debe generar una reorganización del aparato productivo en cada país de la subregión, para adecuarse a ese Tratado.

## Cadenas productivas sociales conjuntas

Después que el nacimiento de UNASUR ocasionara un aumento sustancial de los flujos comerciales de bienes y servicios y capitales en la región, al igual que en la CAN y MERCOSUR, el bloque no ha querido trabajar y comprometerse con la idea de avanzar en las etapas de integración económica. Es lamentable que ha 2013, después de cinco años de entrar en funcionamiento el tratado fundacional de UNASUR, todavía no se haya avanzado en el marco jurídico e institucional, para avanzar al mercado común regional y, mucho menos, en el área monetaria óptima, estrategias tan necesarias para amortiguar la crisis financiera internacional. Se debe acotar, incluso, que existe una gran división en la región, en cuanto a la propuesta de crear cadenas productivas competitivas conjuntas en la región.

En efecto, entre 2008 y 2012, el comercio del grupo, motivado por los acuerdos regionales, crece 50% y los flujos intra-comunitarios representaron, en 2012, el 10% del total de comercio, 2 puntos porcentuales más que en 2008 (Cepal, 2009). Es importante señalar que el dinamismo se dio a pesar de los embates de la crisis internacional que, si está afectando seriamente el comercio de nuestros países con la región y el resto del mundo, en tanto que las exportaciones de UNASUR caen 30%, en 2012, con relación a 2011, en UNASUR, se registraron grandes salidas de capital, especialmente, de Brasil y de Argentina.

Hoy, más que nunca, la integración suramericana depende de la Unión de sus miembros. En efecto, las economías de CAN y MERCOSUR unidas en UNASUR, son altamente complementarias; si se mira la producción de bienes de CAN, se podría considerar que esta estructura es una vecindad agrícola minera, que podría aportar no solo materias primas a la vecindad, considerada como manufacturera MERCOSUR, sino que más importante, se podrían realizar estrategias para la elaboración de proyectos productivos conjuntos intra-industriales, capaces de transformar ventajas comparativas en competitivas.

La CAN es una vecindad con alta dotación de recursos naturales y energéticos; en tanto que, MERCOSUR es una vecindad productora y exportadora de agro-industria, industria liviana, maquinaria y automotriz. En el anterior contexto, Beltrán (2012) ha propuesto el lanzamiento, incluso, de cadenas competitivas sociales en UNASUR, más allá de la petroquímica, como debe ser el desarrollo de la cadena agro-industrial. Ésta, no solo debe aprovechar la ventaja comparativa de UNASUR, como la primera región del mundo en producción de alimentos, sino que la misma tiene la responsabilidad social de apostarle a solucionar uno de los grandes problemas que enfrenta la región, que es la pobreza por la inseguridad alimentaria de sus pueblos; el logro de esta cadena es cohesionar el arreglo económico a objetivos sociales. Otras cadenas productivas conjuntas son, entre otros, la metalmecánica y autopartes y la producción de radio y televisión (ibid, 2012).

## Posibilidades de un área monetaria común

Echar andar un área monetaria común en la región es una de las estrategias poderosas que tiene UNASUR para amortiguar la crisis financiera internacional es garantizar la realización del comercio intra-grupo y disminuir la incertidumbre económica regional.

La crisis internacional que también viene afectado a los asiáticos y a los europeos, se ha tratado de solucionar en estos bloques por la vía de unir esfuerzos para crear fondos comunes, para mantener, por lo menos, los flujos comerciales intra-regionales; así lo determinó los BRIC, la UE y ASEAN, en 2012, con recursos de más de US\$70.000 millones, US\$ 50.000 millones y US\$ 30.000 millones, respectivamente, para atender proyectos para mantener el comercio regional. Los únicos bloques donde todavía no se han tocado las propuestas de mantener el comercio ante la falta de dólares en el mercado mundial son la CAN y MERCOSUR, donde los países no aceptan crear fondos comunes ni tampoco pensar en crear un banco central para el buen funcionamiento de la política de fomento al sector productivo.

UNASURn en el momento tiene las posibilidades y los recursos para echar una área monetaria óptima para la región; las reservas internacionales excedentarias de los países miembros de UNASURn como lo muestra el cuadro 1n representaron más US\$580.000 millonesn en 2011, 2 veces superiores a los desbalances de la ALADIn en los ochenta y no-

venta y el 35% de los flujos comerciales regionales. Estos recursos, se pueden utilizar para echar andar las cadenas productivas conjuntas que hay en la región y aprovechar las ventajas comparativas, en un escenario más globalizado; sin embargo, contra todos los pronósticos, existen dudas de los países que podrían ser beneficiados de la iniciativa; Brasil, que acepta la creación de los fondos comunes en los BRIC, la rechaza en UNASUR, a pesar de ser un fundador, junto con Argentina y Venezuela, del Banco del Sur, que fue creado desde 2007. Sobre la posibilidad de tener una sola moneda han afirmado los funcionarios de hacienda de Brasil, que una unidad monetaria común perjudicaría la buena reputación y la posición que tiene el real dentro de las monedas del universo.

Es pertinente aclararle a Brasil, que la firma de UNASUR está basada sobre el principio de la unidad –en este caso monetaria- y que, efectivamente, para que la misma funcione, se debe constituir un Banco Central Suramericano BCS, que no solo se le asignen recursos para su funcionamiento, sino que, al igual que el Banco Central Europeo, se le dote de funciones independientes, para darle estabilidad y supranacionalidad macroeconómica a la región. En efecto, crear un BCS en UNASUR, significa, entre otros, luchar adicionalmente contra fenómenos, como la inflación e inestabilidad cambiaria de las monedas nacionales.

Cuadro 1. Reservas Internacionales de UNASUR, 2002 y 2011 (millones de US\$).

País	Año	
	2002	2011
Argentina	10420	47523
Brasil	37823	352928
Paraguay	641	4881
Uruguay	772	10362
Chile	15351	38673
Venezuela	14860	29302
Colombia	10520	32746
Perú	9690	48765
Ecuador		4525
Bolivia	897	11903
Guyana	280	742
Surinam	106	738
Total	103362	585099

Fuente: Elaboración propia, con base a Cepal, 2012.

## 5. Conclusiones y recomendaciones

La integración suramericana viene atravesando por un proceso de nuevo regionalismo abierto, donde los países de la región, de manera bilateral y en bloque, han firmado, indiscriminadamente, tratados de libre comercio por fuera de los esquemas tradicionales de integración de la ALADI, CAN y MERCOSUR. Los TLC con Estados Unidos están desanimando la inte-

gración regional, porque los mismos no solo superan en preferencia a los AAP y CE de ALADI, sino que, sistemáticamente, perjudican los aparatos productivos locales, generando desempleo local; los TLC de Perú y de Colombia ocasionaron el retiro de Venezuela a la CAN, en 2006.

El nuevo regionalismo abierto, también ha sido pan de cada día en MERCOSUR, que firmó entre 2000 y 2012, veinte tratados de libre comercio, con Asia, Oceanía y

se encamina a cerrar el TLC con la Unión Europea; el proceso de negociación ha tenido serios reparos de parte de Uruguay, por considerar que el mismo anulará la entrada en vigencia del mercado común en el bloque; no obstante, que los TLC son en la práctica los que más generan problemas a la integración regional en América Latina, no menos importante es la falta de supranacionalidad de los tratados regionales, para avanzar en las etapas de integración.

En efecto, en la CAN y el MERCOSUR, después de 43 y 20 años de integración, respectivamente, no se ha superado la zona de libre comercio, entre otros factores, por los incumplimiento y la poca institucionalidad jurídica para echar un tribunal único de justicia suramericano, que haga cumplir las obligaciones a la que se obligan los Estados miembros. Los acuerdos económicos, también han fallado en la región, porque no han tenido cohesión política y social, aunque en los acuerdos fundacionales, se pregone por la Unidad en estas áreas; los mismos, se han limitado a reglamentar intergubernamentalmente las políticas liberales de comercio, descuidando los problemas de seguridad territorial y pobreza en general, que afronta Suramérica.

En el anterior contexto, se echo andar la Unión de Naciones del UNASUR, en 2008, proyecto joven de integración regional, que busca la unión política, social y económica para el desarrollo endógeno del espacio suramericano; aunque se aplaude los gestos por relanzar la integración regional, intentar acabar con el nuevo regionalismo abierto y luchar por la estabilidad

y gobernabilidad local, como de las buenas relaciones de vecindad, se pone de manifiesto, por lo menos en el frente económico, el poco interés de impulsar cadenas productivas conjuntas, por la vía de la creación de fondos comunes y un BCS. Esos instrumentos son gran parte de la estrategia para amortiguar la crisis financiera internacional y mantener el flujo de comercio regional.

---

## Bibliografía

---

Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi). (2013). *Estadísticas comercio Exterior*. Disponible desde Internet en: <http://www.aladi.org/> (26 de agosto de 2013).

BELTRÁN, L. (2010). *Integración económica colombo-venezolana: dinámica en medio de la incertidumbre política*. Global Journal of Human Social Science, 6, p.16-30.

BELTRÁN, L. (2012). *Colombia: complementación económica para UNASUR*. ESAP.

BAUZAS, R., FANELLI, J. (2002). *"Mercosur Integración y Crecimiento"*, Buenos Aires, ed, Altamira.

BESTE, E. (2004). *Regional Integration and National Adaptation: Some Observations from European Experiences*. Lima: Comunidad Andina.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). (1996). *1980-1995, 15 años de desempeño económico*. Santiago de Chile: Cepal.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). (2009). *La transformación productiva 20 años después. Viejos problemas, nuevas oportunidades*. Santiago de Chile: Cepal.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). (2012). Estadísticas Magic Plus. Disponible desde Internet en: [www.eclac.org](http://www.eclac.org).

Comunidad Andina (CAN). (2005). *Normativa andina*. Comunidad Andina. Disponible desde Internet en: [http://www.comunidadandina.org/normativa/trat-prot/conv\\_automotor.htm](http://www.comunidadandina.org/normativa/trat-prot/conv_automotor.htm) (24 de febrero de 2013).

FERNÁNDEZ, D. (2005). "Modelo económico de la Unión Europea: Fundamentos y limitaciones". En: ICE. Revista de Economía, No. 820, enero-febrero.

GARAY, L. (1997). *Regionalismo abierto e integración en las Américas. A propósito del Grupo Andino*. En: L. Mónica. Agenda de largo plazo de la relación colombo venezolana en el marco de los procesos de integración latinoamericanos y hemisféricos, Bogotá: Tercer Mundo/CAF, p. 420-522.

GRIEN, R. (1996). *La integración económica como alternativa inédita para América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.

GUTIÉRREZ, A. (2001). *El comercio bilateral agroalimentario entre Colombia y Venezuela: evaluación, principales problemas y perspectivas*. Banco Interamericano de Desarrollo, Documento de trabajo No.11, BID.

KRUGMAN, P. (1995). "Acuerdos Comerciales e integración regional", en DNP/ BID, 1995. Integración económica en Perspectiva, Bogotá: imprentas-presencia.

LÓPEZ, C., MESQUITA, M. (2003). *Regional Integration and Productivity: The Experiences of Brazil and Mexico*. Sao Pablo: INTAL-ITD-STA Working paper14/ Inter-American Development Bank.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de Colombia. (2005). *La negociación agrícola en el TLC con los Estados Unidos*. Bogotá: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Disponible desde Internet en: [http://www.agronet.gov.co/www/docs\\_agronet/20083131](http://www.agronet.gov.co/www/docs_agronet/20083131).

MARIÑO, J. (1999). *La Supranacionalidad en los procesos de integración regional*, Mave Editor, España.

Ministerio de Energía y Minas de Venezuela. (2011). *Reservas comprobadas de petróleo*. Caracas: MEM.

OCAMPO, J. (2004). *América Latina y el Caribe en la era global*. Bogotá: Alfaomega.

PORTER, M. (2006). *Estrategia y ventaja competitiva*. Barcelona: Deusto.

PULECIO, J. (1997). *Grupo Andino-Mercosur: una vía para la inserción creativa en el escenario internacional*. En: J. Pulecio. *Sociedad civil e integración en las Américas*, Bogotá: Fescol/Universidad Javeriana, p.30-40.

RICARDO, D. (1985). "*Principios de Economía Política y Tributación (1817)*". *Grandes pensadores*, Madrid.

SACHS, J., VIAL, J. (2002). *Competitividad y crecimiento económico de los países andinos y en América Latina*. Cambridge: Harvard University.

SMITH, A. (1982). "*Investigación sobre la Naturaleza y Causas de la riqueza de las naciones*", FCE, México.



# Alternativas a la salida de la crisis capitalista mundial en curso desde América Latina: ¿Oportunidad de emancipación del sujeto político? El caso de Bolivia

Claudia Alicia Rodríguez Tinjacá<sup>85</sup>  
(Colombia)

---

<sup>85</sup> Docente Colegio Anglo Colombiano, Coordinadora del Programa Modelo de Naciones Unidas, Doctorante Procesos Sociales y Políticos de América Latina, Universidad de Arcis - Santiago de Chile.

---

## Resumen

El escrito aborda las características de la crisis capitalista neoliberal, así como sus interpretaciones; analiza los impactos de la crisis económica mundial en América Latina y las salidas a la misma, desde la integración; por último, mira las posibilidades de emancipación respecto al neoliberalismo y al capitalismo, contenidas en un proceso, como el boliviano.

**Palabras clave:** Crisis capitalista, financiarización, neoliberalismo, sujeto político, integración latinoamericana.

---

## Introducción

La crisis por la que atraviesa el capitalismo, en su versión neoliberal hoy, evidencia lo que muchos estudiosos del tema consideran como las insustentabilidades del sistema, que estaría llegando a sus límites, como lo han planteado, entre otros, Jean Francois Chesnais, David Harvey, Michael Klare, Walden Bello, Samir Amín, así como varios académicos de América Latina y el Caribe. Proponemos una mirada a la crisis actual, sus particularidades, sus efectos en América Latina, así como las alternativas que se podrían estar construyendo en un país, como Bolivia, desde donde se han diseñado, de algún modo, otros horizontes, diferentes al neoliberalismo.

Consideramos, que en América Latina se han construido aportes claves al pensamiento y a la praxis emancipatoria desde los tiempos de la colonia y, en el siglo XX, los ejemplos abundan; no obstante, a fines del siglo XX y comienzos del XXI -momento en el que nadie avizoraba ninguna alternativa al “pensamiento único”, en el escenario social, económico y político, en este continente-, surgieron movimientos sociales importantes, que impugnaron el modelo neoliberal y hasta los principios en los que se sustenta el capitalismo.

El Caracazo; la Marcha por la Dignidad y el Territorio de comunidades indígenas del Oriente boliviano y la Amazonia; la campaña de autodescubrimiento de Nuestra América, promovida por comunidades indígenas y afrodescendientes; el movimiento indígena de Ecuador; la resistencia zapatista; los piqueteros, en Argentina; las insurrecciones populares e indígenas, en Bolivia de los últimos doce años; los Movimientos sociales en Brasil, en Uruguay y en Colombia, dan cuenta de la resistencia y la conformación de un sujeto social en América Latina subalterno, plural, que se fue organizando al tenor de una de las mayores crisis sociales y económicas por las que atravesara la región en su historia republicana, durante las décadas de 1980 y 1990.

La crisis social, económica<sup>86</sup> y política provocada por la implantación y la extensión del modelo neoliberal en toda la región continental y del Caribe, produjo la

86 Similar o peor a la ocurrida a fines de 1929.

exclusión y la miseria de millones de seres humanos de campos y de ciudades, quienes vivieron antes que otras personas en el mundo. Los rigores de este paradigma teórico, implantado de manera hiperrealista, primeramente por la bota militar, para acallar y desarticular los movimientos sociales, que “reivindicaban la clase y la nación” (Tapia, 2005) hacia los años 70s y para aplastar, antes de que surgiera, cualquier tipo de oposición al modelo.

Las clases dominantes latinoamericanas (que se convirtieron en intermediarias del capital financiero internacional y en exportadoras), actuaron asociadas y subordinadas con el gobierno de Estados Unidos, así como con los organismos de crédito multilateral (BM, FMI, BID) en la desnacionalización y la transferencia de los recursos de millones de latinoamericanos/as, que se habían construido con mucho esfuerzo, décadas atrás, para solventar la crisis del capitalismo del centro, iniciada a mediados de la década de 1970. En los 80s y 90s, el expolio configuró su dominio bajo regímenes democráticos, pero como contrapartida, los excluidos iniciaron la conformación de importantes resistencias al dominio, que hoy, pueden constituir la brújula que ayude en la búsqueda de un nuevo horizonte social, diferente al modelo de civilización actual (Fernández Nadal & Silnik, 2011); Bolivia podría constituir esa brújula en el proyecto del “buen vivir”. Lo más probable es que las alternativas provengan de los pueblos y Naciones de América Latina, África y Asia, comunidades todas que han vivido en carne propia el colonialismo y el imperialismo occidental.

Jean Chesnais cree que la salida a la crisis sólo se puede dar de manera colectiva. Dice que los planes de sociedades futuras ya no funcionan, porque nos encontramos en *uncharted waters* (aguas que nunca se navegaron), para las cuales, no hay una carta de navegación (Chesnais, 2012). A diferencia de Chesnais creemos, en cambio, que tal vez esa carta de navegación, se inició hace unos años en América Latina y el Caribe; la resistencia se inició aquí y, tal vez, aquí se estén haciendo y pensando soluciones, con el sujeto político que se ha conformado. Si bien es cierto en los últimos años en América Latina, tras una fuerte presión de movimientos sociales populares, han sido elegidos, democráticamente, gobiernos que se pueden catalogar como “progresistas”, que fueron apoyados por amplios movimientos sociales de resistencia; el modelo económico no ha cambiado y ese es uno de los retos que se debe afrontar, pues un gran obstáculo para el cambio es que las carencias de la mayor parte de la población de países, como Ecuador y Bolivia es tan grande, que las políticas económicas promovidas por estos gobiernos y calificadas como neo-desarrollistas, dicen justificarse en la promoción del crecimiento económico, con el fin de paliar las carencias de la población; sin embargo, dichas políticas entran en tensión con los movimientos sociales que se insurreccionaron y se sacrificaron por el cambio, en Bolivia, cuyos protagonistas argumentan que “el buen vivir” no se puede consolidar desde el sistema que se pretende combatir.

Consideramos clave mirar hasta dónde hay continuidad o ruptura, respecto a la política económica mun-

dial neoliberal, en procesos, como el de Bolivia. Creemos que el camino se puede constituir en la creación de un poder contra hegemónico global (Klare, 2011). Dicho contra-poder nace, necesariamente, primero en el contexto de los estados nacionales<sup>87</sup>, pero para que funcione, debe trascender regional y globalmente y, en ese sentido, sería clave que los movimientos sociales, de todo tipo, confluyeran en organizaciones regionales y globales, que se inauguraron, de algún modo, en las manifestaciones en Seattle, contra el Foro de Davos, en la confluencia de movimientos sociales, en el Foro Social Mundial<sup>88</sup>, las cumbres de

---

87 Los cuales, siguen siendo actores funcionales en la acumulación capitalista actual.

88 Samir Amín, uno de los más importantes promotores del Foro Social Mundial, argumenta que la resistencia no se puede quedar en la periferia, por cuanto se repetiría la historia del siglo XX, en el que las revoluciones ocurrieron allí: Rusia, China, Vietnam, Cuba.... Considera, en cambio, que el internacionalismo de la I internacional del siglo XIX, cobra sentido hoy por el hecho de que no solo en la periferia se debe promover la insurrección contra el capitalismo, pues es imprescindible que en el corazón del sistema la rebelión se consolide, ya que ésta sería la única posibilidad de que el sistema colapsara, por ello promueve lo que él denomina la Quinta Internacional. (Amin, 2010). Claudio Katz afirma que los indignados que han aparecido en el mundo entero desde la primavera árabe, el pueblo griego, los/las jóvenes españoles, hasta Ocupa Wall Street, saben quién debe pagar por la crisis y cuestionan no solo a los banqueros y el neoliberalismo, sino al sistema capitalista en su conjunto y este momento debe ser aprovechado por los movimientos sociales de América Latina, para que enheben “el tejido de solidaridades”, “con los pueblos del primer Mundo”(Katz, 2012, p. 124).

los pueblos, alternas a las cumbres de Las Américas, espacios de las nuevas organizaciones regionales creadas en América del Sur. La Integración, se debe hacer desde la contra-hegemonía que puedan configurar los grupos subalternos de Nuestra América, en primera instancia.

El escrito, se divide en tres partes: la primera, analiza la crisis del capitalismo neoliberal en curso, algunos de sus rasgos e interpretaciones; la segunda, se refiere al impacto de la crisis en América Latina, en un contexto de reprimarización de las economías de la región, así como las alternativas que se plantean a la misma, desde la integración; la tercera hace una referencia a cómo los movimientos sociales bolivianos se han subvertido contra las reglas del neoliberalismo, planteado salidas al mismo y, de paso, han producido cambios en la correlación de fuerzas en el Estado y la sociedad; al mismo tiempo, han planteado perspectivas de emancipación, que quedaron esbozadas en la Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia, refrendada en enero de 2009; sin embargo, en la actualidad, se presentan varias tensiones, eventos de confrontación entre los movimientos sociales, que posibilitaron el ascenso al poder del MAS del gobierno de Evo Morales, que parece orientarse en una perspectiva desarrollista, la cual, entra en contradicción con los proyectos emancipatorios, esbozados en la Constitución.

### La crisis capitalista neoliberal en curso: características e interpretaciones

Samir Amin propone no permitir la perpetuación del régimen capitalista, por cuanto ésta se torna cada vez más onerosa al poner en el límite, incluso, la vida humana (Amin, 2010, p. 149). La salida es política y, ello implica, la conformación de un sujeto que imagine alternativas al sistema, que aproveche la crisis en curso, no para proponer un capitalismo con rostro humano, porque ese ya se agotó, evidente en la fractura del Estado de bienestar y cuya crisis data de hace cuarenta años (Amin, 2010).

Las crisis no implican la caída del sistema necesariamente, como se pudiera pensar, pues es claro que la salida a la crisis de los 70s, la constituyó el neoliberalismo, el que, a pesar del daño causado, tanto en los países de la periferia como del centro, sigue vigente. La burguesía de las últimas décadas ha devenido en una oligarquía que, a diferencia de la burguesía del siglo XIX y la primera mitad del siglo XX, se implantó localmente en industrias y en bancos y de ello derivó su legitimidad (Amin, 2010). La oligarquía actual -enfatisa Amin-, no tiene raíces y se puede aprovechar esta situación para crear un “bloque histórico” contra ella, que implique, a la gran diversidad de “la clase trabajadora”, además de las clases medias, la pequeña burguesía y los jóvenes indignados. Amin dice que las condiciones para la formación de una “Quinta Internacional” están dadas y, en ese sentido, la idea de un

socialismo Solar<sup>89</sup> podría ser una propuesta alternativa interesante (Amin, 2010, p. 154).

Consideramos que la crisis capitalista en curso es una crisis de civilización, que agrava cada día las contradicciones de todo tipo: la producción energética, el encarecimiento de los precios de los alimentos, las catástrofes ambientales, la baja de salarios en condiciones que no alcanzan siquiera para la reproducción del “trabajo vivo”<sup>90</sup>.

Michael Klare aduce que el aumento de los precios del petróleo, en el 2011, llevó a una baja en la demanda del mismo; presionó la utilización de biocombustibles, la tierra y los granos utilizados para su producción, como el maíz, provocando el aumento de los precios de los alimentos y una mayor crisis alimentaria; asimismo, el desastre nuclear en Fukushima, llevó al Estado japonés y a otros países del mundo a disminuir o parar los proyectos de energía nuclear y de reactores, lo que implica una mayor demanda de petróleo y carbón, pero el aumento de la demanda, ha influido en la subida de los precios del petróleo, del carbón y del gas licuado (Klare, 2011). La demanda sobre los

---

89 Planteado por Elmar Alvaer.

90 “Las condiciones de la reproducción social de las clases populares están amenazadas. El ascenso de la pobreza y la pauperización rampante que afecta a capas cada vez más importantes de asalariados lo demuestra”(Chesnais, 2012).

recursos energéticos está provocando la explotación de “petróleo difícil”, tanto en el mar como en la Antártida, lo que ocasionará deshielo y mayores desastres naturales<sup>91</sup>.

En una línea similar del análisis de la crisis, encontramos las interpretaciones de David Harvey, quien argumenta que las raíces se encuentran en la acumulación por desposesión que ha hecho el capital, en los últimos cuarenta años, en los siguientes campos:

1. La privatización y la mercantilización de los recursos vitales, que ha consistido en la compra y venta de recursos, como el agua, el medio ambiente, la biodiversidad, la emisión de gases<sup>92</sup> y las semillas, que no se pueden reemplazar por el cambio ambiental, como el caso de Monsanto en Argentina (Harvey, 2008).

---

91 Para tener un indicio de la grave situación ambiental generada por el modelo actual y la crisis energética, el 2010 fue uno de los de mayor emisión de gases efecto invernadero en el planeta (Klare, 2011).

92 Convirtiendo la degradación ambiental en un negocio (Harvey, 2008).

2. La financiarización, iniciada en los 70s y aumentada en los 90s, llevó al estallido de la crisis en 2008, primero en Estados Unidos<sup>93</sup> y sus efectos continúan hoy en Europa. La financiarización iniciada en los 70s, para solventar la crisis capitalista en el centro, consolidó los derivados financieros, cuyos ejemplos, en los últimos años, estuvieron constituidos por las hipotecas subprime de 2007, las compras a futuro de las *commodities*, en 2008, las pirámides tipo Ponzi (como la de Bernard Madoff), que se alimentaban del capital de las hipotecas y las *commodities*, por lo que la caída constituyó un efecto dominó (Harvey, 2008).
3. La gestión y la manipulación de la crisis hecha por las clases dominantes del capitalismo central, para transferir capitales de la periferia hacia el

---

93 Millones de ciudadanos pobres: obreros, afroamericanos, latinos, perdieron los predios comprados en la burbuja inmobiliaria iniciada en 2001, la cual, fue una salida a la crisis de las compañías.com, del 2000 (Lapavitzas, 2009). Las deudas adquiridas por los grupos sociales más pobres de la población es lo que Chesnais denomina "deudas ilegítimas". Los Préstamos subprime, es decir, por debajo de la calidad requerida, incidieron en la proliferación de sociedades inmobiliarias, que nacieron entre 1999 y el 2000, que hicieron préstamos de alto riesgo, con el fin de respaldar la titularización de los préstamos de las hipotecas. Las firmas hipotecarias buscaron los fondos de inversión de alto riesgo (Hedge funds) afiliados a los bancos de inversión y comerciales, tanto norteamericanos como extranjeros y aceptaron respaldar la titularización de las hipotecas. El que los bancos fueran estadounidenses y europeos, llevó a que la crisis que se propagó fuera mundial y tuviera como escenario el "Sistema financiero mundial" (Chesnais, 2008).

centro. Las empresas o corporaciones son adquiridas a bajos precios y ello provoca desposesión. Dice Harvey, que en los últimos años, de la periferia a los acreedores del centro, se ha transferido lo equivalente a 50 veces el plan Marshall (Harvey, 2008).

4. Las redistribuciones estatales, se refieren a las privatizaciones de todos los recursos que ha hecho el Estado, para favorecer la acumulación "plutocrática"; no obstante, en lugares como Chile e Iraq, los recursos minerales y energéticos (cobre y petróleo), siguieron bajo dominio del Estado<sup>94</sup>, para que éste cumpliera sus funciones de gendarme (Harvey, 2008).

En la actualidad, no se puede pensar que la desposesión la ejerce solamente Occidente, particularmente, Estados Unidos y Europa, pues en Naciones, como China, India, Brasil y Sudáfrica, están siendo muy activas en la acumulación por desposesión. En la década de 1990, la liberalización de flujos capitalistas en el centro, encontraron un buen campo de acción para la desposesión en China: mercados, mano de obra barata, recursos naturales. Paradójicamente, el que más ha ayudado en este proceso es el partido comunista chino, ayudando a convertir a China en el "centro de producción deslocalizada a gran escala" más grande

---

94 En Bolivia, la privatización fue tan radical que la empresa estatal YPFB (Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos) fue desmantelada, pese a que representaba, prácticamente, la fuente más importante de recursos para el Estado.

del mundo (Composto & Rabasa, 2010). A diferencia de los Estados del centro y la periferia, el Partido comunista chino ha impuesto frenos a la intermediación financiera y los capitales de cartera, así como a las privatizaciones y cambios radicales, que no evitaron los países ex socialistas<sup>95</sup>; al mismo tiempo, promueve la idea de las ventajas comparativas con América Latina, para que esta región le venda sus materias primas, sus tierras, a cambio de bienes manufacturados, afectando lo poco que queda de industria en la región; no obstante, su crisis ambiental es tan grande o mayor que la del resto del mundo, pues 16 de las 20 ciudades más contaminadas del mundo, son chinas (Harvey, 2008).

De algún modo, Chesnais comparte con Harvey la interpretación sobre el origen de la crisis capitalista neoliberal de la actualidad; comenta que desde la II Guerra Mundial, el capitalismo tuvo una fase de crecimiento casi ininterrumpida (exceptuando la crisis de 1973-1975), pero se desplazó geográficamente. Asimismo, la revolución neoliberal y neoconservadora de Thatcher sentó las bases de este orden económico,

---

95 Chesnais ratifica, en algún sentido, dicha hipótesis: "Son muy raras las economías que, como es el caso de China, a pesar de estar insertas en relaciones de interdependencia, sigan disfrutando de cierta autonomía de modo tal que la salida de la crisis pueda concebirse a nivel de la economía del Estado-nación. Todas las demás están insertas en relaciones de interdependencia que determinan que el cierre del ciclo del capital (Dinero-Mercancía-Producto-Mercancía'-Dinero') de la mayor parte de las empresas (en cualquier caso, de todas las grandes) se realice en el extranjero" (Chesnais, 2008).

que se siguió caracterizando por la lucha de clases; sin embargo, la izquierda mundial fue miope, al no ver que la contraparte de estas reformas se estaba dando en China, durante Deng Xiao Ping (Chesnais, 2008).

Los capitales producidos en la década de 1960, no fueron invertidos directamente en la producción, sino que fueron a parar al sistema financiero, con el fin de obtener alta rentabilidad. En Londres, se dio la comercialización offshore de los eurodólares, que Washington terminó en 1971, cuando Nixon liberó al dólar del patrón oro; paralelamente, los capitales se alejaron de la esfera productiva y se fueron hacia la valorización de las fuentes de energía, como el petróleo y las materias primas, a los fondos de inversión privados, que se encargaron de las jubilaciones. Prácticamente, la única política macroeconómica estuvo constituida por el aumento de la masa monetaria, con bajas tasas de interés, para proporcionar liquidez al sistema, ante cualquier impase financiero, lo que inició la desregulación en Estados Unidos (Chesnais, 2008).

Lo que se ha dado en los últimos años en la economía mundial es la acumulación de capital ficticio y la proliferación de políticas económicas, tendientes a defenderlo y expandirlo. Este capital no es capital productivo, es un capital que espera colocarse o venderse en el sistema financiero, con el objetivo de obtener una ganancia o capitalización, permitiendo la apropiación de valor, así como la posibilidad de ser colocado en inversión productiva, ser consumido y convertirlo en liquidez (Chesnais, 2008).

El fin del largo ciclo de acumulación capitalista se acerca, dice Chesnais. La entrada de India y de China de lleno a la globalización y a la mundialización del “ejército industrial de reserva”, con la extensión de la liberación de los intercambios y de la inversión directa de China, ha llevado a una fuerte competencia entre la mano de obra, a nivel planetario. Las burguesías del centro no están dispuestas a ceder su hegemonía, por lo que sus políticas económicas refuerzan el oligopolio y la concentración, creando una gran polarización social y oposición, como lo mostró el movimiento OWS (ocupa Wall Street) (Chesnais, 2012).

La crisis no genera solamente oposición, también es utilizada por la burguesía financiera parasitaria, para presionar por la privatización de aquellos servicios que todavía no están en esta categoría, en los que puede colocar sus capitales, con el fin de obtener ganancias<sup>96</sup>. Eso es lo que está sucediendo en Europa (Grecia, Irlanda, España, Portugal, Italia, Francia); también se establecen medidas de austeridad en el

96 En su libro, la doctrina del Shock, Naomi Klein muestra cómo las crisis y las más grandes catástrofes, sirven para apuntalar el capital, especialmente financiero, tal y como ocurrió en Louisiana, con el Huracán Katrina. Esta catástrofe fue utilizada para sepultar lo que quedaba de la educación pública en el Estado y para sacarle provecho a la reconstrucción (proceso aconsejado por un moribundo Milton Friedman), a expensas de los afroamericanos pobres, quienes fueron los mayores afectados de la catástrofe y que muestra, no como dice el clisé: “que el Tercer Mundo también está en el Primer Mundo”, sino que esa clasificación ya es obsoleta y que el neoliberalismo ha sido muy democrático en el despojo tanto del centro, como de la periferia.

gasto social, se aumenta la edad de las jubilaciones, los impuestos sobre las pensiones y sobre las personas más vulnerables, pero no sobre el gran capital, ya que se socializan las pérdidas del capital financiero y se defiende el capital de los acreedores. Cuando la especulación se da en las commodities, especialmente en los alimentos, las revueltas sociales no se hacen esperar y ese, tal vez, fue el contexto de la primavera árabe, de 2011, que ha querido ser aprovechada por la oligarquía imperialista mundial, para salir de la crisis, como lo muestran los casos de Libia, Egipto, la misma Siria, hoy mismo.

Una interpretación diferente a la crisis mundial, la tiene Orlando Caputo Leiva, quien retoma la interpretación de la crisis, desde tres planteamientos marxistas: el primero, dice, que la especulación financiera es sólo una manifestación de la crisis económica mundial; la segunda, afirma que las crisis son crisis del mercado mundial y, la tercera, retomando al Marx de 1873, argumenta que el objetivo de la burguesía dominante del centro en los tiempos de Marx y en la actualidad, es hacer que los salarios en Europa bajen a los niveles de China (Caputo Leiva, 2012 , p. 17)<sup>97</sup>.

97 En Europa, el desmantelamiento del Estado de bienestar ha provocado varios procesos regresivos contra su población: incentivo a la inversión directa y a la competencia entre los diferentes países para atraerla, con políticas fiscales que defienden los intereses empresariales, negando recursos para atender las necesidades de sus ciudadanos; promoción de la transnacionalización de los capitales surgidos localmente, creación de legislaciones que abaratan la fuerza de trabajo (Gambina Pósleman, 2012 , pp. 35-36).

Insiste Caputo, en el hecho de que la especulación financiera es manifestación de una crisis de sobreproducción. El autor considera que la explotación y la plusvalía que las empresas transnacionales logran de la fuerza de trabajo, las llevará a que se conviertan en prestamistas y en acreedoras del sistema financiero mundial. Las pérdidas en el sector de la construcción y la producción de automotores fueron grandes, en 2007 y se amplió, en 2008, es decir, en sectores de la economía real; asimismo, afirma que el capital ha hecho apropiación de los fondos mutuos, muchos de los cuales, han sido invertidos en “acciones en las diferentes bolsas de valores, así como en créditos inmobiliarios y sus derivados”. “El capitalismo amplía las posibilidades de apropiación, pero también de organización, resistencia y lucha” (Caputo Leiva, 2012 ).

Caputo considera que, en la crisis mundial actual del capitalismo, existen varias crisis al mismo tiempo: alimentaria, energética, mundial, del medio ambiente, lo que llevaría a hablar de una crisis sistémica; no obstante, interpretaciones de los organismos de crédito multilateral, como el Fondo Monetario Internacional, así como de teóricos y perspectivas, incluso de izquierda, adhieren a la idea de que la crisis es financiera, por el predominio del capital financiero sobre el capital productivo. El autor difiere de dicha perspectiva, al decir que si bien, desde comienzos de la década de 2000, la manifestación es financiera, se debe mirar cuáles son las causas profundas. Caputo señala que el capital financiero, que fue muy importante en los 80s, cede su preeminencia al capital productivo, en los 90s y que las empresas transnacionales han acu-

mulado un importante excedente, que les ha permitido independizarse del capital financiero y se han convertido, incluso, en prestamistas netas de capital. El capital productivo ha llevado al dominio de éste sobre el trabajo y la sociedad (Caputo Leiva, 2012 , p. 27).

A diferencia de otras regiones del mundo, en América Latina, tanto el capital financiero como el capital productivo, actúan al mismo tiempo, en la búsqueda de ganancias y ello es evidente en la inversión que se ha hecho en la región. Las ganancias de las empresas transnacionales fueron invertidas en las empresas tecnológicas que provocaron la crisis de las firmas punto.com, en 2001; con el fin de superar esa crisis, el capital invirtió en la construcción de viviendas (que hace parte de la producción de la economía real), los créditos aumentaron y la burbuja estalló, en 2008. La producción excede la demanda por bienes y servicios, debido a la disminución en la capacidad del consumo, por la baja en los salarios, el estancamiento en la masa de producción y en la tasa de ganancia, desde mediados de la década de 1970, cuando se inició la globalización (Caputo Leiva, 2012 , p. 28).

Además, la tesis del predominio parasitario del capital financiero tiende a dejar de lado que el capital productivo es manejado por el mismo capital financiero o se ha vuelto también financiero, porque en su base están las grandes ganancias de las bolsas y los activos financieros, los que se explican también por la sobre explotación de los trabajadores de todo el mundo, como hoy se evidencia en América Latina, China, India y la misma Europa.

Para problematizar todavía más la tesis de Caputo, consideramos más comprensiva si se quiere la propuesta de Harvey, cuando sostiene que la acumulación capitalista se ha dado más por desposesión, que por expansión productiva real, con excepción, quizá de Asia. Es necesario entender el capital no sólo en términos productivos, sino mercantiles, financieros, inmobiliarios... (Composto & Rabasa, 2010). Retomando al Marx del Capital, Harvey argumenta que la plusvalía no necesariamente se realiza en la producción, pues aunque hubo una lucha y presión importante en esta instancia, no se ha pensado en los otros circuitos del capital, en los que el despojo y la explotación también se dan. Pone el ejemplo de la política de altos salarios de la clase obrera europea (bueno cuando existía), pero que en el pago de la renta, los servicios y el sostenimiento del nivel de vida en las ciudades, se erosionaba, acumulándose el capital en la esfera de la reproducción ampliada (Composto & Rabasa, 2010). La lucha contra el capitalismo, entonces, debe trascender la lucha de la clase obrera, como ocurrió en los siglos XIX y XX, ya que la huelga de inquilinos, de vecinos, de pobladores por vivienda digna, contra la subida de los arrendamientos, mejoras en la infraestructura de las ciudades y, en general, la reivindicación del "derecho a la ciudad", es una lucha que impugnaría al capitalismo en su conjunto (Composto & Rabasa, 2010). En América Latina, de hecho, estas luchas se han dado más en la esfera de la reproducción ampliada, que de la producción, como se ha visto, especialmente, en las dos últimas décadas, además, porque más de la mitad de la población dedicada a las labores productivas, se encuentra en el

sector informal y no está sindicalizada, por lo que sus luchas van más allá de la producción.

Otra interpretación diferente de la economía actual, la encontramos en Giovanni Arrighi, quien considera que el neoliberalismo no es un modelo de sociedad, como lo sostiene Harvey. Él cree que ha sido un paréntesis en la historia del capitalismo y va a pasar; tampoco cree en la idea de una economía casino del capitalismo actual. Según Arrighi, el neoliberalismo correspondería más a una dinámica histórica y social, que a una idea predeterminada y sistemática de las clases dominantes, por consolidar un modelo de sociedad (Vecchi, 2008). El centro de la economía mundial se está desplazando a Pekín (una sociedad de mercado -no capitalista-) y Estados Unidos está asistiendo a su lento declive, como centro. Arrighi dice, que en China, ningún capitalista ha ejercido hegemonía desde el siglo XV y, por tanto, se puede considerar una economía de mercado -no capitalista-. En el Manifiesto, Marx y Engels, hablan de una generalización del capitalismo, a nivel mundial, pero esa es una visión plana del mismo, pues lo que demostraría hoy China, es que el mundo no es plano, sino que se propicia un nuevo Bandung, un predominio de los países del Sur (Vecchi, 2008); asimismo, él se refiere a la existencia de varios tipos de capitalismo, no sólo al neoliberal, suponemos.

La tesis de Arrighi es interesante, en la medida que se piense el neoliberalismo como un desenvolvimiento de la dinámica histórica y su fin estaría próximo por el accionar de los indignados del mundo, quienes

han protagonizado grandes movilizaciones, desde el 2011; no obstante, la sistematización de las teorías sobre la liberalización en centros educativos, como la Universidad de Chicago, alrededor de Consenso de Washington, así como la implementación y la forma en que se organizó el modelo neoliberal en América Latina, durante los 70s, con dictaduras y durante los 80s, en democracia, no lo consideramos solamente como un paréntesis, sino como un paradigma, que fue pensado para experimentarse y adecuarse en varias regiones del mundo.

En una línea diferente a la de Arrighi, Julio Gambina considera que en la crisis se combinan factores estructurales y coyunturales. La tasa de acumulación de capital disminuye a mediados de la década de 1970, debido al poder popular concentrado de los trabajadores contra el capital y la contraofensiva del capital se da en América del Sur, durante las dictaduras y, hoy, se extiende con el terrorismo internacional, ejercido por Estados Unidos (Gambina Pósléman, 2012, p. 32).

Los cambios reaccionarios sucedidos no fueron resultado del mercado, sino del accionar represivo de las fuerzas del capitalismo (Gambina Pósléman, 2012, p. 33)<sup>98</sup>. La crisis es aprovechada como chantaje por

<sup>98</sup> La violencia enunciada por Gambina, se refuerza en el hecho de que hay más de 200 millones de desempleados, la cifra más alta que se ha registrado en la historia. Lo que se había iniciado en los países del capitalismo periférico, desde los 80s y en los países de Europa del Este, en los 90s, hoy se ha extendido al capitalismo central (Gambina Pósléman, 2012, p. 33).

el capitalismo, con el fin de disminuir los salarios y aumentar las ganancias; esta crisis ha sido utilizada para acabar con los últimos elementos del Estado de bienestar, que quedaban en Europa.

Algunas de las características e interpretaciones que presentamos de la crisis pretendían solamente ubicar el contexto de la misma, pues lo clave aquí es analizar las perspectivas de formación del sujeto político en América Latina y en el mundo entero, que impugnarían el sistema.

### **Impacto de la crisis en América Latina: ¿Es una salida la Integración? ¿Cuál?**

Harvey advierte que si bien es cierto, la contradicción entre capital y trabajo sigue siendo importante en el capitalismo contemporáneo; las luchas no se pueden circunscribir solamente a la clase obrera, pues hay que ampliarlas, porque allí radica el éxito de las mismas. Si a los obreros se unen vecinos, estudiantes, clases medias, hay mayores posibilidades de crear contrapoder. El capital ha acumulado bastante en el ámbito de la reproducción ampliada en los últimos años, es decir, en la reproducción de las condiciones de vida de las personas, acaparando los espacios en el mundo urbano, mercantil, financiero, inmobiliario, que abarcan otros circuitos del capital. América Latina es un ejemplo palmario de ello, en la tierra acaparada en el campo, así como en las ciudades, en las que se evidencia la consolidación de condominios y tugurios que, incluso, son expropiados hoy en Brasil (Castro, 2011).

Claudio Katz afirma que la crisis no ha golpeado tan duro a América del Sur<sup>99</sup>, sobre todo, por la orientación de su economía, desde el 2003, momento que inicia un nuevo ciclo extractivista exportador, el agonegocio y la mega minería a cielo abierto, a expensas del aprovisionamiento interno. Los países centrales y emergentes están convirtiendo al continente en el “socavón de la economía mundial”(Katz, 2012 , p. 115).

La entrada de la banca de inversión al sistema de futuros de las materias primas o mercados de commodities, la creación de derivados financieros en estos rubros y la no regulación del sistema, ha llevado a que las materias primas energéticas, mineras y agrícolas, suban de precio, posibilitando una importante reserva de divisas en varios países; asimismo, la utilización de alimentos en la producción de biocombustibles, ha influido en el alza de los precios de los alimentos y de las materias primas; otro elemento que incide en el alza, es la demanda de China y de Asia. Hay una preocupación entre muchas personas que se ubican en una perspectiva del pensamiento crítico, por cuanto la reprimarización de nuestras economías, reforzará la dependencia, del poder que incida en la región, el empobrecimiento, los problemas financieros y nosotros añadimos, los ambientales, que son imposibles

99 Centroamérica y el Caribe han sido más golpeadas, por el efecto y la dependencia de Estados Unidos; no obstante, en Cuba, la situación tiene que ver con la crisis que no ha podido solventar desde la caída del bloque socialista y la dependencia que tuvo de éste, así como por el bloqueo estadounidense.

de solucionar. La única alternativa, dice Katz, es la consolidación manufacturera (Katz, 2012 ).

En algunos países de la región, el neodesarrollismo ha tomado vuelo, pero ni siquiera en Brasil la propuesta ha sido tan fuerte, por cuanto su economía depende en un 80% de las materias primas, pese a que es el más industrializado de América Latina (Katz, 2012 ); en Argentina, en cambio, los últimos gobiernos han intentado darle un mayor énfasis al neodesarrollismo, tratando de reubicar a la burguesía industrial, en desmedro de la burguesía exportadora, que controló el país, desde los 80s y los 90s; no obstante, la burguesía vinculada al agronegocio, ha puesto en cuestión la administración de los Kirchner. Ante la reprimarización y el auge de las burguesías exportadoras es difícil poner en funcionamiento el neodesarrollismo. En el neodesarrollismo, por la falta “del sujeto burgués”, el Estado se convierte en el protagonista de la inversión y en el gerente público de la economía (Katz, 2012 , p. 119)<sup>100</sup>.

La economía en cada país latinoamericano dependerá del desenlace político: derecha, centro izquierda, gobiernos progresistas. El impacto no tan fuerte de

100 En este contexto, compañías transnacionales latinoamericanas pretenden ampliar sus mercados en las economías vecinas, invirtiendo en la producción y refinamiento de hidrocarburos, como ha hecho Petrobras, en Bolivia. Katz, basándose en Solíz Rada, dice que Petrobras neutralizó la nacionalización de los hidrocarburos en Bolivia, su industrialización por YPF, porque pretendía industrializar el gas, en plantas de Sao Paulo y cotizó en bolsa las reservas de gas boliviano (Katz, 2012 , p. 120).

la crisis económica en América del Sur, ha llevado a un predominio de la corriente de centro izquierda. Pese a que la derecha tiene mucha fuerza todavía, ésta no ha sido muy creativa, como en los 90s, por el debilitamiento de Estados Unidos, que enfrenta una difícil situación en el Medio Oriente y su fuerza ha disminuido, incluso, en la asistencia militar en Colombia y el despliegue de su IV flota en la región (Katz, 2012, p.123).

Los gobiernos más progresistas y radicales de la región, Venezuela, Ecuador y Bolivia, tienden a acercarse a la corriente de centro izquierda. Si en Venezuela, el proceso no se profundiza y se favorecen sectores, como la “boliburguesía”, se llegaría a ese escenario. En Ecuador es importante el desafío del gobierno al imperialismo norteamericano, pero el enfrentamiento entre las políticas económicas del gobierno y los movimientos sociales, como los organizados alrededor de la CONAIE, han sido muy fuertes. Sucede lo mismo en Bolivia, sobre todo desde el estallido del gasolinazo, así como el conflicto de comunidades indígenas por la construcción de la carretera del TIPNIS, en el Parque Nacional Isiboro Sécuire<sup>101</sup>, con una dura respuesta represiva por el gobierno del MAS. Durante el 2012, la confrontación entre los movimientos sociales bolivianos y la administración de Evo, se radicalizó y la represión estatal aumentó en la misma escala, mostrando una cara autoritaria del gobierno. El gobierno justifica el recurso a la explotación de los

101 “Afectando a los pueblos yuquis, yaracarés y mojeños y beneficiando a colonizadores, cocaleros y comerciantes cochabambinos...” (Stefanoni, 2011, p. 103).

recursos primarios por la gran desigualdad social en el país, una de las mayores del hemisferio occidental; pero argumenta Katz, que aunque las razones económicas de los minerales y los hidrocarburos sean plausibles, la economía debería funcionar con base en el proyecto de la descolonización, evitando el monocultivo, promoviendo el cooperativismo y consultando de manera democrática, los intereses populares en conflicto (Katz, 2012 , p. 122).

El impacto de la crisis de 2008 en América Latina, no ha sido tan fuerte como en otras regiones del mundo<sup>102</sup>; no obstante, se ha dado una disminución en las exportaciones, en la inversión y ha habido dificultades en el acceso al financiamiento, en un contexto de escasez y encarecimiento del mismo, lo que redundó, de manera negativa, en los mercados de trabajo, consumo e inversión (CEPAL, 2009). Sus efectos empezaron a manifestarse en 2009: el desempleo urbano aumentó a cerca de un 8,3%<sup>103</sup>, así como la pobreza y la pobreza extrema<sup>104</sup>; entre 2008 y 2009, las personas pobres pasaron de 33% a 34,1% y la indigencia aumentó de 12,9% a 13,7%; lo anterior indica que las personas pobres aumentaron en nueve millones,

102 Entre los factores atenuantes de la crisis están los precios de las materias primas exportadas, el ingreso de capitales, que no encuentran posibilidades en los países centrales, pero sus efectos han sido mayores en Centroamérica y el Caribe, por su dependencia de Estados Unidos (Katz, 2012 , pp. 112-113).

103 Bajó al 7,3%, en 2010 y a 7%, aproximadamente, en 2011 (Katz, 2012 , p. 117).

104 Que habían descendido entre 2002 y 2008.

mientras que las personas en situación de indigencia, en cinco millones.

Con el fin de atenuar los efectos de la crisis, 32 gobiernos del continente iniciaron, en 2009, políticas anticíclicas, en cinco categorías: “monetaria y financiera; fiscal; cambiaria y de comercio exterior; sectoriales; laborales y sociales”. Estas medidas comprenden “aumentos de subsidios, disminuciones de impuestos e incrementos del gasto público, en especial, en infraestructura...”(CEPAL, 2009). La política fiscal es la que más ha recibido atención de los diferentes Estados. La CEPAL considera que sirven más las políticas orientadas al aumento en el gasto social, que las referidas a la disminución de los impuestos. Si la transferencia directa se concreta en sectores más propensos a consumir, rendirá mejor los esfuerzos, que si se hace en proyectos de infraestructura; por cuanto, no es seguro que se tenga el mismo impacto en términos de empleo y de demanda de insumos, a nivel local. La CEPAL aconsejaba, en 2009, que los gobiernos continuaran con una política económica anticíclica, con el fin de influir en una disminución del impacto de la crisis en la región, así como en las consecuencias negativas sobre el empleo y la pobreza (CEPAL, 2009).

Al contrario de la CEPAL, los neoliberales defienden la disminución del gasto público, la contracción y la austeridad, con el fin de responder a los intereses de los financistas y los organismos multilaterales de crédito, pese a que la deuda pública y privada, en la región, sea menor en estos momentos a la que tienen los paí-

ses desarrollados<sup>105</sup>. Claudio Katz objeta a la CEPAL, que las políticas anticíclicas no son tanto producto de una ofensiva contra el neoliberalismo en la región, por cuanto en países, como Colombia, México y Chile, son complementarias de las medidas neoliberales (Katz, 2012 , p. 112).

Ante el miedo a la crisis y su impacto, se han multiplicado los encuentros regionales y las proclamas por la unificación de América del Sur, especialmente; sin embargo, no hay una agenda concreta de integración. Se ha pensado en un Fondo de Estabilización (FLAT) desde el FLAR (Fondo Latinoamericano de Reservas), con el fin de consolidar ayudas mutuas entre los Estados, ante un déficit en las balanzas de pagos, fuga de divisas, políticas cambiarias y, en general, posibilidades de un “vaciamiento financiero”. En esa perspectiva, se ha pensado en el Banco del Sur y el SUCRE, que hoy funciona entre Ecuador, Venezuela y Bolivia, como unidad de cambio en el intercambio comercial (Katz, 2012 , p. 113). Hoy, América Latina cuenta con reservas importantes de divisas, que se pueden trasladar hacia el financiamiento de la crisis europea y estadounidense, como lo ha solicitado el FMI. Brasil, de algún modo, ha hecho eco de esta iniciativa, que podrían seguir Argentina y México, a cambio de su pertenencia al G-20, minando la posibilidad de la creación del Banco del Sur y sustrayendo recursos del FLAT (Katz, 2012 ).

105 Con excepción, quizás de Colombia, uno de los países en los que más ha aumentado la deuda externa en los últimos trece años, para ahondar la guerra y el equipamiento de las Fuerzas Armadas.

## La integración en América Latina: ¿alternativa a la crisis? ¿Cuál integración?

Algunos autores consideran que el accionar de varios movimientos sociales en América Latina, en las últimas décadas, ha contribuido en cambios importantes, que pueden gravitar, de manera fundamental, en la consolidación de un panorama posneoliberal y poscapitalista. El reto actual, para los sectores subalternos de América Latina, es presionar para que los gobiernos progresistas de la región, se encaminen en esa perspectiva y que esos procesos trasciendan al resto del continente. Las luchas de los movimientos sociales en la región no solo han impactado cambios en algunos Estados, pues iniciativas de integración que pueden contener elementos emancipatorios, como el ALBA-TCP, fueron alentadas por movimientos sociales. La oposición de los movimientos sociales y populares latinoamericanos fue protagonista en el fracaso del ALCA, en la Cumbre de las Américas en Mar del Plata, en 2005 (Katz, 2007)<sup>106</sup>.

---

106 El fracaso del ALCA, llevó a Estados Unidos a replantear formas de integración, como el CAFTA, en Centroamérica, debido a que allí la mano de obra tiende a tener más desprotección que en algunas regiones de América del Sur y varias empresas estadounidenses esperaban emplazar maquilas de manufactura, sobre todo textil. Como salida al ALCA, también el gobierno del norte planteó Tratados de Libre Comercio bilaterales, con Colombia, Perú, Panamá y Uruguay (Katz, 2007, pp. 35-38). Algunos de esos Tratados, ya han entrado en vigencia.

Aunque no se puede desconocer que en el fracaso del ALCA, además de los movimientos sociales de oposición, contribuyó la objeción de burguesías latinoamericanas, que todavía tienen importancia en los mercados internos de sus países (Argentina y Brasil); asimismo, no tienen una vinculación muy fuerte con el mercado de Estados Unidos, por lo que sus intereses entraron en contradicción con las burguesías exportadoras, muy vinculadas al mercado de Estados Unidos (Katz, 2007).

Katz explica que el ALBA no nació de una iniciativa propiamente chavista, sino que fue resultado de una importante movilización popular en Venezuela, que se opuso, en primer lugar, al intento de golpe de Estado, entre diciembre de 2001 y abril de 2002, “a la asonada petrolera, al complot del referéndum” (Katz, 2007, p. 78). El ALBA nació con la intención de proyectar en América Latina ciertos avances que se habían dado en Venezuela: intento pro redistribución de la tierra, de los ingresos, mejoras en los servicios educativos y sanitarios; sin embargo, el proyecto no se define con nitidez, porque, a pesar de los avances en algunos campos, hay estancamiento en otros. El ALBA es un llamado a la integración de América Latina, en oposición a la subordinación del continente a Estados Unidos. El nacionalismo radical, surgido en la década de 2000, en la región, ha propiciado este tipo de iniciativas (Katz, 2007, p. 79)<sup>107</sup>.

---

107 Manuel Canelas y Francisco Verdes-Montenegro, en cambio, creen que el fuerte nacionalismo en Venezuela, Ecuador y Bolivia, impulsado desde los propios gobiernos, puede obstaculizar la profundización del ALBA (Canelas & Verdes-Montenegro Escáñez, 2011).

Además de la integración antiimperialista popular, el segundo tema propuesto por la iniciativa, es el intercambio comercial entre los pueblos, que hacen parte del acuerdo. Un primer proyecto de la cooperación entre los países del ALBA es el que se ha dado entre Cuba y Venezuela; existe un principio de retribución solidaria en la base del ALBA; a cambio de petróleo de Venezuela, Cuba ha llevado médicos, odontólogos, enfermeras, así como un programa de educación y alfabetización. El ALBA, se basa más en el principio de “ventajas cooperativas”, que en el de ventajas comparativas, promovidas por el capitalismo neoliberal, que habla de subsidios y de una mentalidad caritativa y filantrópica, promovida por Estados Unidos, que reparte sobras, a cambio de privatizaciones, como el intercambio de deuda por educación (Katz, 2007, p. 81).

Una convergencia de los movimientos sociales en el ALBA, con grupos empresariales y capitalistas de la región, iría en contravía de la conformación de un bloque anticapitalista, a largo plazo, porque la reforma agraria, la redistribución de bienes y servicios y la nacionalización de los recursos básicos, no se concretaría (Katz, 2007, p. 84). Para Katz, la ofensiva de Estados Unidos, junto a la del Mercosur, atenúa y disminuye la posibilidad de integración del Alba, desde abajo y frustra, como hace casi 200 años, un intento de integración americana (Katz, 2007, p. 89).

Cuando Bolivia se vincula al ALBA, en 2006, surge el ALBA- TCP (Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América- Tratado de Comercio de los Pueblos); el tratado de comercio de los pueblos nace

contra los Tratados de Libre Comercio. El ALBA-TCP propone intercambios de comercio compensado (Canelas & Verdes-Montenegro Escáñez, 2011, p. 255), alrededor de cinco ejes de cooperación: el energético (Petroamérica, Petrosur, Petrocaribe)<sup>108</sup>; el social, misiones como “Barrio adentro”, “Robinson”, “la Operación Milagro”; el propiamente económico TCP, que dice tener en cuenta las diferencias y asimetrías en las economías de los estados miembros; las telecomunicaciones, con Telesur y el financiero, con el Banco del Sur, Fondo del ALBA y el SUCRE (Sistema Unitario de Compensación de Pagos) (Canelas & Verdes-Montenegro Escáñez, 2011).

El desafío del ALBA consiste en sobrepasar los liderazgos y asegurar la continuidad del proyecto, aunque sus gestores no continúen en el poder, por lo que es necesaria la creación de normas supranacionales vinculantes. Si el ALBA ha de tener continuidad es imprescindible que sobrepase lo meramente institucional y se abran las posibilidades para “El Consejo de

108 El golpe de estado en Honduras, en junio de 2009, contra Manuel Zelaya, tuvo que ver con la integración de su gobierno al ALBA y el sabotaje de Estados Unidos a la iniciativa de Petrocaribe. Estados Unidos auspició el golpe contra Zelaya, aprovechando la imagen de un Barak Obama, carismático y cercano a la conciliación, ante el rechazo generalizado que despertaba Bush (Seoane, et al., 2011). Además del sabotaje al ALBA y a Petrocaribe, el golpe a Zelaya tuvo que ver con un cerco a Venezuela, en el que otros hechos juegan un papel importante: la iniciativa Mérida entre Estados Unidos y México, el avance de la IV flota y el emplazamiento de siete bases militares en Colombia (Ceceña, 2012).

Movimientos Sociales de los Pueblos”, que expresa la diplomacia de los pueblos, idea que fue lanzada en la V cumbre, en abril de 2007 (Canelas & Verdes-Montenegro Escáñez, 2011, p. 256), proceso que se ha visto lento y estancado, si se piensa en las dificultades internas de los estados.

El ALBA deberá defender la preservación de los recursos colectivos y del medio ambiente, las reservas energéticas, proponer soluciones al problema del crimen organizado (narcotráfico, contrabando, tráfico de armas) y, en ello, es necesaria la participación de los movimientos sociales populares (Canelas & Verdes-Montenegro Escáñez, 2011). Ha habido un fortalecimiento en los procesos de integración en América Latina, en los últimos años, por su autonomía en la política exterior, respecto a Estados Unidos<sup>109</sup>.

Además del ALBA, una organización que podría tener un papel importante de cambio en la región es UNASUR, cuya primera iniciativa surgió por presión de movimientos sociales y el gobierno venezolano, con la CSN (Comunidad Suramericana de Naciones), en diciembre de 2004, en Cuzco, pero se configura en Isla Margarita, el 17 de abril de 2007 (Canelas & Verdes-Montenegro Escáñez, 2011, p. 251). Bolivia tiene intereses de diversa índole en su integración a

109 Canelas y Verdes- Montenegro dicen que Bolivia, por ejemplo, se ha pasado de un regionalismo abierto - basado en la liberalización económica y los principios del Consenso de Washington, evidenciados en la CAN y MERCOSUR, que se estancó a fines de los 90s- a un regionalismo posliberal (Canelas & Verdes-Montenegro Escáñez, 2011).

UNASUR: una solución dialogada de salida al mar con Chile y Perú, pensando en la ampliación del comercio con Asia, que hoy representa 17,6%, frente al 1,7%, de 2000-2001; un aumento de las exportaciones minerales y energéticas a los vecinos, como Chile y Brasil, países que recurren al abastecimiento fuera de la zona (Canelas & Verdes-Montenegro Escáñez, 2011, p. 253) y una solución a los conflictos internos de los países que hacen parte del pacto, sin la intervención de poderes ajenos. La UNASUR intermedió en la polarización que se presentó en Bolivia, durante el 2008, la cual, pudo haber derivado en guerra civil. UNASUR convocó la Cumbre de la moneda, en 2008 y el proyecto del Banco del Sur; está incluido en la agenda de la organización.

### **Las posibilidades de emancipación del sujeto político en Bolivia, frente al capitalismo neoliberal y su crisis sistémica**

Bolivia, se ha convertido en un laboratorio de cambios y de posibilidades para la emancipación, no solamente de América Latina, por cuanto los movimientos sociales populares que iniciaron una serie de insurrecciones -denominadas guerras, por la fuerza de la lucha de sus protagonistas, contra el Estado neoliberal que se fundó en la década de los 80s-, influyeron en el desalojo del poder de las clases dominantes, que se afianzaron en una democracia pactada, neoliberal y prebendalista, que implantó un modelo neoliberal, que privatizó y desnacionalizó el Estado, excluyendo de la ciudadanía social y de los mínimos derechos sociales, económicos y a la larga políticos, a buena parte

de la población rural y urbana del país, acabando, de manera definitiva, con las magras conquistas de la revolución nacionalista de 1952.

La intensidad de las luchas de los sectores sociales subalternos en Bolivia tuvo un ciclo de cinco años, aproximadamente, de 2000 a 2005. En diciembre de 2005, fue elegido Evo Morales como presidente, con una de las votaciones más altas en 30 años: 53% de los votos (Sivak, 2008). Desde 2005, hay un reflujó del accionar del movimiento social en Bolivia y otras regiones de América Latina (Seoane, *et al.*, 2011); no obstante, ha sido interrumpido por el surgimiento de algunos movimientos sociales en Colombia, desde 2005, los movimientos estudiantiles en defensa de la educación pública en Chile y en Colombia.

Las insurrecciones, se iniciaron con la guerra por el agua, en Cochabamba, en la que La Coordinadora por el agua y la vida tuvo un importante protagonismo; estuvo formada por gremios campesinos, asociaciones comunitarias de riego, desempleados, jóvenes, ciudadanos, empleados de los aeropuertos..., quienes reivindicaron "la cultura de la vida"; las protestas fueron de enero a abril y las reivindicaciones básicas consistieron en que el manejo del agua no se privatizara y se dejara en manos de comunidades campesinas y rurales (Sanjinés, 2004). Los movimientos populares que protagonizaron la insurrección estaban dispuestos a ir a una guerra civil, debido a que el Estado le había otorgado a la transnacional Bechtel la concesión sobre el agua de la ciudad por 40 años, acabando con un bien común para las bolivianas/os

y esta empresa, había subido las tarifas en un 130%, (Bolivia . Una Revolución Ancestral, 2008).

La guerra por el agua y la vida en Cochabamba marcó una impronta en el accionar de los movimientos sociales y populares bolivianos, que han hecho una fuerte resignificación de la identidad indígena, ganando adeptos y apoyos importantes en sindicatos de maestros, clases medias, empleados públicos, desempleados y regantes. En la resignificación indígena es clara la influencia de intelectuales, que se podrían considerar orgánicos al movimiento, entre los cuales, se han destacado Xavier Albó, Alvaro García Linera, Luis Tapia, Raquel Gutiérrez, Raúl Prada Alcoreza, Silvia Rivera, Felix Patzi, Pablo Mamani, Felipe Quispe, el mismo canciller, David Choquehuanca.

En octubre de 2003, se iniciaron las guerras por el gas, hubo movilizaciones, mítines, marchas, bloqueos y todo un repertorio de acciones, encaminadas a reivindicar la defensa y la soberanía de un recurso que contaba con grandes reservas en el territorio y el Estado quería venderlo a Chile, México y Estados Unidos, a través de puertos chilenos, que habían sido arrebatados a la Nación, durante la guerra del pacífico; asimismo, las ventas de gas, se harían a través de la concesión que se había hecho a transnacionales, durante la capitalización de Sánchez de Lozada, en 1994. Buena parte de la población boliviana no contaba con fuentes básicas de energía; la insurrección terminó en una fuerte represión por parte del gobierno de Sánchez de Lozada, quien tuvo que renunciar a la presidencia. La guerra del gas se circunscribió al

occidente del país y su epicentro fue la ciudad de El Alto; en ella, el FEJUVE, el movimiento katarista aimara y los pobladores alteños, ejercieron el liderazgo indiscutible.

Tras la no aprobación de la ley vinculante de hidrocarburos, durante la presidencia de Carlos Mesa Gisbert (quien reemplazó a Sánchez de Lozada), las protestas sociales se reiniciaron en junio de 2005 y se extendieron a todo el país, provocando la renuncia de Carlos Mesa Gisbert, creando un vacío de poder, que demostró la quiebra del Estado republicano, que se había constituido desde la independencia.

Para García Linera, el sujeto histórico que ha protagonizado el cambio en Bolivia, se asocia con la *Multitud*: campesinos, regantes, desocupados, obreros sindicalizados, intelectuales. La hegemonía de la multitud tiene que ver con los temas, las circunstancias, las movilizaciones temáticas y las agregaciones políticas. También afirma que los movimientos sociales bolivianos “con su pluralidad identitaria y organizativa (obrero, vecinal, indígena, campesina) están desempeñando lo que Marx definió el ‘partido en el sentido histórico del término’, esto es, como múltiples modos de auto-construcción y auto-emancipación política de la sociedad laboriosa” (García Linera, 2005, p. 64).

A la demanda por la nacionalización de los hidrocarburos, se sumó la exigencia por la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente. Las insurrecciones de 2000 a 2005, llevaron a que el MAS “asaltara el poder del Estado en Bolivia”, impulsado por

movimientos sociales indígenas y populares, que se han articulado a éste, de manera compleja, por lo que el MAS puede ser considerado, en algún sentido, un partido de los movimientos sociales. Desde la llegada al poder del MAS, se inició el rediseño del Estado, se plantearon las autonomías nacionales, provinciales y de nacionalidades alternativas (Prada Alcoreza, 2006). El rediseño del Estado y las aspiraciones de un nuevo horizonte societal, quedaron plasmados en la Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia, referendada a comienzos de 2009<sup>110</sup>.

Teresa Morales Olivera considera que la construcción de un Estado nacional comunitario, responde a lógicas diferentes al bienestar defendido por el capitalismo, que se mide con las posibilidades de consumo individual, basado en la racionalidad instrumental de occidente, en el neoliberalismo, que identifica desarrollo “*per se*” o crecimiento “*ad infinitum*”, como un fin en sí mismo y como sinónimo de bienestar, que solucionará, paulatinamente, los problemas económicos y sociales más acuciantes (Morales Olivera, 2009).

---

110 Algunos autores consideran que durante el fuerte y polarizado proceso de negociación de la constitución durante el 2008, se hicieron algunas concesiones a la burguesía cruceña y del oriente especialmente; asimismo, se dibujaron ideales nacionalistas y desarrollistas, retomados del proceso revolucionario de 1952, así como las ideas y aspiraciones de las 36 etnias que se declararon naciones autonómicas del nuevo estado, con las que se relaciona el proyecto Suma kamaña, o “buen vivir”. La constitución, entonces, contiene tres proyectos de sociedad, que necesariamente entran en disputa (Proner, 2011).

Un proyecto de sociedad que combine la búsqueda familiar y comunitaria, por satisfacer las necesidades materiales y espirituales, es la aspiración del buen vivir, por lo que promueve la complementariedad y reciprocidad social, que impida la concentración de la riqueza en pocas manos (Morales Olivera, 2009, p. 300).

El vivir bien, se podría conseguir si se da acceso a las satisfacciones materiales mínimas, se atiende la salud, se asegura la educación y, asimismo, se garantizan cuestiones no materiales, como la participación ampliamente democrática de la población en las decisiones del Estado y la sociedad, la no discriminación, el respeto de pueblos y culturas y la inclusión política. En síntesis, el Suma Qamaña integra variables individuales y comunitarias, rompiendo con la perspectiva de crecimiento occidental.

Bolivia está constituida por micro empresas y pequeñas empresas en el área urbana, así como por pequeños productores campesinos, que componen un 90% de las empresas bolivianas, donde se concentra el 83% del empleo, pero sólo accede al mismo, el 11% del capital y su aporte al PIB del país, no sobrepasa 25% (Morales Olivera, 2009, p. 307). El acceso a la tierra, al crédito a la tecnología y al capital, por los medianos y pequeños productores, es desproporcionado respecto a las grandes empresas y la inequidad, en los términos de intercambio en el mercado interno, implica una baja productividad; por tanto, el acceso a los recursos productivos se debe democratizar, como una posibilidad para realizar el buen vivir (Morales Olivera, 2009).

La autora afirma que en Bolivia se le ha devuelto al Estado un papel importante en la economía, que puede posibilitar la captura y la recuperación del excedente de los recursos naturales, así como una mejor distribución de los recursos productivos a las comunidades indígenas, a los pobres, a los desposeídos, a los productores urbanos y rurales: tierra, créditos, tecnología, capacitación técnica (Morales Olivera, 2009).

A propósito de las manifestaciones que se han registrado contra el gobierno de Evo, desde 2010, con el gasolinazo y la marcha indígena contra la construcción de la carretera del TIPNIS, la protesta de los transportistas del Alto, la marcha de los médicos por el aumento de las horas de trabajo, han surgido todo tipo de debates, que muestran la complejidad del proceso boliviano<sup>111</sup>. Algunos intelectuales y militantes, que se configuran como orgánicos al proyecto de cambio en Bolivia (Raúl Prada, Luis Tapia, Pablo Mamani, Felipe Quispe, entre otros), han lanzado una fuerte ofensiva crítica al gobierno del MAS y han pedido, incluso, su dimisión, ante lo que ellos denominan la renuncia al mandato obediente por parte del gobierno, de la consulta y participación democrática, de las diferentes Naciones que componen el Estado, así como por la represión ejercida contra el movimien-

111 "En el 2012, se registraron 745 nuevos eventos conflictivos, dando un promedio de 62 conflictos mensuales. Esta cifra es inferior a la del 2011, cuando el promedio superó los 73 conflictos al mes. Ese año marcó un record desde 1970, de acuerdo a los datos registrados por el Observatorio de Conflictos de Ceres..." en: (Milenio, 2013, abril 14).

to popular e indígena, que denota un gran autoritarismo por parte del Estado.

En este contexto, la mexicana Ana Esther Ceceña abrió un debate muy interesante al respecto, en el que se evidencian las diferentes posiciones sobre Bolivia, no solo en América Latina, sino entre representantes del pensamiento crítico de Europa e, incluso, de África.

Pese a las tensiones y las contradicciones, Bolivia ha significado, en muchos sentidos, un laboratorio de fuertes resistencias contra el neoliberalismo, por lo que consideramos que allí hay grandes posibilidades emancipatorias; es necesario aprovechar la crisis para unir esfuerzos globales, que pongan en el centro los derechos de la humanidad y de la naturaleza, porque hacemos parte de ella, así como la defensa de los bienes comunes: tierra, agua, tecnología, recursos naturales, energéticos, el aire, la vida misma.

---

## Bibliografía

---

ALBÓ, X. (2009). *Movimientos y poder indígena en Bolivia, Ecuador y Perú*. En: MOVIMIENTOS SOCIOCULTURALES EN AMÉRICA LATINA. Ambientalismo, feminismo, pueblos originarios y poder empresarial. Buenos Aires: PNUD- Siglo XXI editores, pp. 132-202.

AMIN, S. (2010). *El capitalismo hoy en día*. Revista del Cendes, mayo-agosto, Issue 74, pp.141-157.

ANDERSON, P. (2001). *El despliegue del neoliberalismo y sus lecciones para la izquierda*. En: Neoliberalismo: Mito y Realidad. Bogotá: Ediciones Pensamiento Crítico, pp.15-50.

Anon. (s.f.). <http://fotosdeculturas.blogspot.com/2010/11/dibujos-del-mapa-de-bolivia.html>. Disponible desde Internet en: [http://2.bp.blogspot.com/\\_3VzUEunqqnY/TN33V1YBwjI/AAAAAAAAAGF8/3OYK1bhDv7U/s1600/Mapa+Politico+de+Bolivia.jpg](http://2.bp.blogspot.com/_3VzUEunqqnY/TN33V1YBwjI/AAAAAAAAAGF8/3OYK1bhDv7U/s1600/Mapa+Politico+de+Bolivia.jpg) [Último acceso: Noviembre 12 Noviembre 2011].

Anon. (s.f.). Infoleyes, Bolivia. Disponible desde Internet en: <http://bolivia.infoleyes.com/shownorm.php?id=1788> [Último acceso: 18 Abril 2012].

ARBONA, J. M. (2011). Universidad de los Andes- Colombia Internacional. Disponible desde Internet en: <http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/view.php/522/index.php?id=> [Último acceso: 13 Noviembre 2011].

BELLO, W. (2008). Sin permiso. Disponible desde Internet en: <http://www.sinpermiso.info/textos/index.php?id=2097> [Último acceso: 12 Junio 2012].

BETHELL, L. (2000). *Historia de América Latina*. Primera Edición en rústica ed. Barcelona: Crítica.

Bolivia. Una Revolución Ancestral. (2008). [Película] Dirigido por Emilio Cartoy Díaz. s.l.: s.n.

Bolivia, C.N. d. (2008). BoliviaBella.com. Disponible desde Internet en: <http://www.boliviabella.com/espanol.html> [Último acceso: 11 Noviembre 2011].

BORÓN, A., GAMBINA, J. (2002). *Introducción: La globalización económico- financiera*. En: C. Argentina/Asdi, ed. *La Globalización Económico- Financiera. Su impacto en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO, pp.11-18.

CABRERO, F. (2008). *Movimientos indígenas de América Latina*, Bogotá: Escuela virtual PNUD.

CANELAS, M., VERDES-MONTENEGRO ESCÁNEZ, F.J. (2011). *La nueva política exterior boliviana (2005-2010): más autonomía y nuevos desafíos*. En: ¡Ahora es cuándo, carajo! Del asalto a la transformación del Estado en Bolivia, s.l.: El Viejo Topo, pp.239-266.

CAPUTO LEIVA, O. (2012). *Economía mundial como crítica a la interpretación financiera de la crisis*. En: *El neoliberalismo y su crisis: causas, escenarios y posibles desenvolvimientos*. Santiago de Chile: Heinrich Böll Stiftung - Benemérita Universidad Autónoma de Puebla- Universidad de ARCIS, pp.17- 28.

CASTRO, N. (2011). *Brasil, campeón de la especulación urbanística*. Le Monde diplomatique, edición Colombia, julio, pp.8-9.

CECEÑA, A. E. (2012). Agencia Latinoamericana de prensa. [Disponible desde Internet en: <http://alainet.org/active/55126> [Último acceso: 12 Junio 2012].

CEPAL. (2011). *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe- 2011*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

CEPAL, N.U. (2009). Comunicados de prensa CEPAL. Disponible desde Internet en: <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/prensa/noticias/comunicados/0/35180/P35180.xml&xsl=/prensa/tpl/p6f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xslt> [Último acceso: 10 Junio 2012].

CEPPI, N., 2010. *Hidrocarburos y procesos autonómicos en Bolivia. Factores intervinientes en su fragmentación social*. Revista Ciencia, Docencia y Tecnología, noviembre, XXI:(41), pp.73-99.

CHAPMAN, T. (1988). *Talking About Revolution*. [Grabación de sonido] (Elektra/Asylum Records).

CHESNAIS, J.F. (2008). *El fin de un ciclo. Alcance y rumbo de la crisis financiera*. Revista Herramienta, marzo. Issue 37.

CHESNAIS, J.F. (2012). *La lucha de clases en Europa y las raíces de la crisis económica mundial*. Revista Herramienta, marzo. Issue 49.

COMPOSTO, C., RABASA, M. (2010). *Entrevista con David Harvey. Nuevo imperialismo y cambio social: Entre el despojo y la recuperación de los bienes comunes*. Revista Herramienta, 30 marzo. Issue 43.

CONTRERAS BASPINEIRO, A. (2008). Rebelión.org. Disponible desde Internet en: <http://rebellion.org/noticia.php?id=67954> [Último acceso: 16 Marzo 2012].

DE MESA, J., GISBERT, T., MESA GISBERT, C. (2007). *Historia de Bolivia*. La Paz: Editorial Gisbert.

FERNÁNDEZ NADAL, E., SILNIK, G.D. (2011). "Entrevista a Franz Joseph Hinkelammert". Cuadernos de Pensamiento Crítico Latinoamericano, junio. Issue 43.

GAMBINA PÓSLEMAN, J. (2012). *Aspectos estructurales y coyunturales de la crisis*. En: El neoliberalismo y su crisis: Causas, Escenarios y Posibles desenvolvimientos. Santiago de Chile: Heinrich Böll Stiftung- Universidad Benemérita de Puebla- Universidad Arcis, pp.31-38.

GAMBINA, J. (2011). *Crisis capitalista a fines de 2011*, Buenos Aires:s.n. (Diciembre).

GAMBINA, J. (2012). *Seminario Integración Latinoamericana*. Santiago de Chile- UARCIS:s.n.

GARCÍA LINERA, A. (2005). *La lucha por el poder en Bolivia*. En: Horizontes y límites del Estado y el poder. La paz: Muela del diablo, Editores, pp.11-74.

GONZÁLEZ CASANOVA, P. (2006). *El colonialismo interno [una redifinición]*. En: La teoría marxista hoy. Disponible desde Internet en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/campus/marxis/marix.html> ed. Buenos Aires: CLACSO, pp.409-434.

GRAY MOLINA, G. (2008). *Democracia y economía en Bolivia: 25 años de rezago*. En: V.d.l. República, ed. 25 años Construyendo democracia. Visiones sobre el proceso democrático en Bolivia 1982-2007. La Paz: Editorial MAVA, producciones gráficas, pp.77-86.

HARVEY, D. (2004). *El "nuevo" imperialismo. Sobre reajustes espacio-temporales y acumulación mediante desposesión- Parte I*. Revista Herramienta, octubre. Issue 27.

HARVEY, D. (2005). *El "nuevo" imperialismo. Sobre reajustes espacio-temporales y acumulación mediante desposesión - Parte II*. Revista Herramienta, junio. Issue 29.

HARVEY, D. (2008). Rebelión.org. Disponible desde Internet en: <http://www.rebellion.org/noticia.php?id=65709>

KATZ, C. (2007). *El rediseño de América Latina. Alca, Mercosur y Alba*. Caracas: Fundación Editorial el perro y la rana/ Ediciones Luxemburg, Buenos Aires.

KATZ, C. (2011). *Interpretaciones de la crisis*. En: Marx en el siglo XXI. Santiago de Chile: LOM Ediciones, pp.117-134.

KATZ, C. (2012). *Los atolladeros de la economía latinoamericana*. En: El neoliberalismo y su crisis: causas, escenarios y posibles desenvolvimientos. Santiago de Chile: Heinrich Böll Stiftung- Cono SUR- Univer-

sidad Benemérita de Puebla- Universidad ARCIS, pp.112-126.

KLARE, M. (2011). Rebelión.org. Disponible desde Internet en: <http://www.rebelion.org/noticia.php?id=130010> [Último acceso: 24 Mayo 2012].

LAPAVITZAS, C. (2009). *The Roots of the Global Financial Crisis*. Development Viewpoint.

MAMANI RAMÍREZ, P. (2012). Polo democrático. net. Disponible desde Internet en: [http://www.polodemocratico.net/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2334%3Arevista-izquierda&catid=46%3Ainsumos](http://www.polodemocratico.net/index.php?option=com_content&view=article&id=2334%3Arevista-izquierda&catid=46%3Ainsumos) [Último acceso: 24 Mayo 2012].

MAYORGA, F. (2006). *Nacionalismo e indigenismo en el MAS: Los desafíos de la articulación hegemónica*. Revista Internacional de Filosofía Política, diciembre. Issue 28, pp.47-67.

MÉSZÁROS, I. (2007). *La única economía viable- I Parte*. Revista Herramienta, octubre. Issue 36.

MESZAROS, I. (2008). *La única economía viable- II Parte*. Revista Herramienta, marzo. Issue 37.

Minería contaminante a cielo abierto en Colombia (Video). s.f. [Película] s.l.: Razón Pública.com.

MORALES OLIVERA, T. (2009). *Bolivia: Estado plurinacional comunitario. Interpelando el paradigma*

*occidental de desarrollo*. En: Economía mundial, corporaciones transnacionales y economías nacionales. Buenos Aires: CLACSO/FISYP, pp.295-312.

MUNEVAR, D. (2011). *Impacto de la Crisis Internacional en América Latina y Estructura Económica: Riesgos y perspectivas*. Documento Discusión 2 CATDM. CADTM, Noviembre, pp.1-27.

PÉREZ MENDIETA, G. (s.f.). Instituto de Iberoamérica, Universidad de Salamanca. Disponible desde Internet en: [http://americo.usal.es/oir/opal/elecciones/Elecc\\_Bolivia\\_93-09\\_Perez.pdf](http://americo.usal.es/oir/opal/elecciones/Elecc_Bolivia_93-09_Perez.pdf) [Último acceso: 14 Noviembre 2011].

PRADA ALCOREZA, R. (2005). *Estado periférico y sociedad interior*. En: Horizontes y límites del estado y el poder. La Paz: Muela del Diablo, Editores, pp.133-215.

PRADA ALCOREZA, R. (2006). *El Entramado Social de La Comunidad en la Bolivia de Evo Morales*. América Latina, Issue 6, pp.74-137.

PRADA ALCOREZA, R. (2011). Horizontes Nómadas. Disponible desde Internet en: <http://horizontesnomadas.blogspot.com/2011/10/counter-processes.html> [Último acceso: 10 Noviembre 2011].

PRADA ALCOREZA, R. (2011). Horizontes Nómadas. Disponible desde Internet en: <http://horizontesnomadas.blogspot.com/search?updated-min=2011-01-01T00:00:00-08:00&updated-max=2012->

01-01T00:00:00-08:00&max-results=50 [Último acceso: 19 Noviembre 2011].

PRONER, C. (2011). *El Estado Plurinacional y la nueva Constitución boliviana. Contribuciones de la experiencia boliviana al debate de los límites al modelo democrático liberal*. Revista Crítica y Emancipación, III:(6), pp.53-64.

QUIJANO, A. (2004). Nuestra América el laberinto de América Latina: ¿Hay otras salidas? TAREAS, enero-abril, Issue 116, pp.45-74.

RIVERA- CUSICANQUI, S. (2010). Horizonte Sur. Disponible desde Internet en: <http://horizontesur.com.ar/radio/index.php/documentos/212-critica-al-multiculturalismo-y-a-los-estudios-de-colonialidad-para-pensar.html> [Último acceso: 20 Febrero 2012].

RIVERA CUSICANQUI, S. (2011). *Entre el buen vivir y el desarrollo: una perspectiva indianista*. En: ¡Ahora es cuándo, carajo! Del asalto a la transformación del Estado en Bolivia. s.l.:El Viejo Topo, pp.169-180.

RODRÍGUEZ CARMONA, A. (2009). *Rompiendo con el proyectorado: El Gobierno del MAS en Bolivia*. s.l.:Itaca. Red Solidaria.

SADER, E. (2009). *El Nuevo Topo. Los caminos de la izquierda latinoamericana*. España: Ediciones de intervención cultural/ El Viejo Topo.

SANJINÉS, J. (2004). *Movimientos sociales y cambio político en Bolivia*. Revista venezolana de Economía y Ciencias Sociales, enero-abril, 10:1, pp.203-218.

SEMANA, R. (2012). Semana.com. Disponible desde Internet en: <http://www.semana.com/nacion/debate-sobre-desigualdad/171887-3.aspx> [Último acceso: 6 Febrero 2012].

SEOANE, J., ALGRANATI, C., TADDEI, E., 2011. *Realidades y desafíos políticos de "Nuestra América". Una década de luchas sociales y cambios políticos en América Latina*. América Latina, Issue 11, pp.25-47.

SIVAK, M. (2008). *Jefazo. Retrato íntimo de Evo Morales*. Santa Cruz de la Sierra: El País Srl.

SOLÍZ RADA, A. (2012). rebelión.org. Disponible desde Internet en: <http://rebelion.org/noticia.php?id=146220>

STEFANONI, P. (2007). *Siete Preguntas y Siete Respuestas sobre la Bolivia de Evo Morales*. Nueva Sociedad, Issue 209, pp.46-65.

STEFANONI, P. (2011). *El evismo y la ambivalencia de la emergencia plebeya*. En: ¡Ahora es cuándo, carajo! Del asalto a la transformación del Estado en Bolivia. s.l.: El Viejo Topo, pp.87-110.

STEFANONI, P. (s.f.). *García Linera, Alvaro: Pensando Bolivia entre dos siglos*. Disponible desde Internet en:

<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/coedicion/linera/01stef.pdf> ed. s.l.:s.n.

TAPIA, L. (2005). *El presidente colonial*. En: Horizontes y límites del Estado y el poder. La paz: Muela del Diablo, editores, pp.77-110.

TAPIA, L. (2005). *Izquierda y movimiento social en Bolivia*. En: La nueva izquierda en América Latina. Sus orígenes y trayectoria futura. Bogotá: Norma, pp.341-357.

TAPIA, L. (s.f.). Movimientos Sociales. Movimientos Societales y los No lugares de la Política. Buenos Aires: CLACSO.

VECCHI, B. (2008). *Entrevista a Giovanni Arrighi: "Y el neoliberalismo habrá sido sólo un paréntesis de locura"*. Cuadernos del CENDES, agosto, 25:68, pp.109-113.

VILAS, C. (1996). *Estado, Sociedad y Democracia en América Latina: Notas sobre la problemática contemporánea*. En: La nueva organización capitalista mundial vista desde el Sur. Barcelona: Antrophos- Universidad Nacional Autónoma de México, pp.347-364.

VILAS, C. (1998). *América Latina: Experiencias comparadas de combate a la pobreza*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

ZVALETA - MERCADO, R. (1985). *Consideraciones generales sobre la Historia de Bolivia (1932-1971)*. En: América Latina: Historia de medio siglo. Quinta Edición ed. México: Siglo XXI, editores, pp.74-128.

# Agenda ambiental como nuevo escenario de la integración regional suramericana

**Carlos Alberto Cháves García<sup>112</sup>**  
(Colombia)

Temas claves como soberanía de recursos naturales, preservación de la biodiversidad, la Amazonia como área de preservación y de disputa, se colocan en el centro del debate político. (...) la lucha por la soberanía de recursos naturales y el surgimiento de una nueva conciencia ecológica, se han convertido en elemento profundamente movilizadores y dinamizadores de

---

<sup>112</sup> Politólogo de la Universidad Nacional de Colombia, Magister en Análisis de Problemas Políticos, Económicos e Internacionales de la Universidad Externado de Colombia. Actualmente Director del Programa de Relaciones Internacionales de la Universidad de San Buenaventura, Bogotá, Colombia, e investigador del Observatorio de Política Latinoamericana (OPLA).

los procesos sociales y políticos en nuestro continente. El surgimiento de nuevas visiones teóricas y nuevas prácticas políticas producen también una nueva concepción de la integración regional, encarándola como un proceso más profundo, que coloca, como elemento, central el principio de soberanía, como el derecho de los Estados y los pueblos a la gestión de sus territorios y de los recursos naturales que estos abrigan (Bruckmann, 2012: 1).

Estas palabras de Mónica Bruckmann, experta en gestión de recursos naturales, sintetizan una serie de fenómenos y procesos articulados en torno a los recursos naturales, como variable crucial para repensar los procesos de integración regional, que en el escenario latinoamericano vienen atravesando transformaciones estratégicas al calor de las nuevas condiciones, del emergente sistema internacional multipolar.

La gestión transnacional de recursos naturales, se está posicionando como un nuevo desafío para los procesos de cooperación e integración regional, en clara sintonía con la creciente influencia de los temas ambientales, en la agenda del sistema internacional del siglo XXI, convirtiéndose, a la vez, en un tema sensible, en términos de soberanía estatal, pero altamente estratégico, en el marco de las diplomacias de política exterior, de países en desarrollo. Las discusiones y los debates en torno a la explotación, comercialización, consumo, gestión y control de recursos naturales, proliferan en el marco de la superposición de contextos locales, nacionales, regionales y globales,

que responden a múltiples intereses de diferentes actores y a cambiantes dinámicas de cooperación y conflicto, marcadas por relaciones de poder asimétricas entre países, cada vez con mayor incidencia en la gestión ambiental de los gobiernos nacionales.

Para el caso de América Latina y de Suramérica, en particular, se observa en los últimos veinte años, un paulatino incremento de legislaciones ambientales y nuevos marcos institucionales en temáticas ambientales, acompañados de declaraciones gubernamentales, sobre la gestión compartida de recursos naturales, con un enfoque de sostenibilidad regional. Esta ampliación de marcos ambientales nacionales ha sido favorecida, tanto por la influencia de factores externos -compromisos derivados de tratados ambientales internacionales<sup>113</sup> e impactos crecientes del cambio climático<sup>114</sup>, como por la presión de factores

113 La Cumbre de Río sobre desarrollo sostenible (1992), el Convenio de Protección de Biodiversidad (1992), la Convención de Naciones Unidas de lucha contra la desertificación (1994) y el Protocolo de Kyoto (1997), que se configuran como regímenes internacionales generadores de directrices y de compromisos para la agenda ambiental de posguerra fría, así como el interés de los países de atraer recursos financieros, a través de proyectos de cooperación internacional, patrocinados por Organizaciones reconocidas en temas ambientales, como el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) y el Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF).

114 Los eventos climáticos extremos aumentaron en la región 2,4 veces, en el periodo 2000-2005, frente a 1970-1999, generando pérdidas económicas, superiores a los veinte mil millones de dólares, por efecto de deslaves

internos -agudización de conflictos ambientales entre comunidades locales y empresas extractivas, incremento de megaproyectos minero-energéticos, valorización de reservas naturales y áreas protegidas-, aproximando las agendas ambientales con las agendas políticas de los países. A su vez, el actual panorama político de la integración en el espacio geográfico suramericano, ha permitido recuperar el debate sobre el desarrollo, como un proyecto geoestratégico de dimensión regional y, sin duda, en esta discusión sobre políticas y modelos de desarrollo, la agenda ambiental y el rol de los recursos naturales juegan un papel crucial, como componentes estratégicos de la inserción internacional de Suramérica, identificada como potencia ecológica, con pretendido liderazgo en la discusión y gestión de problemas ambientales globales (Bruckmann, 2012; Molina y Solano, 2014).

Este contexto permite plantear los siguientes interrogantes: 1) ¿Cómo conciliar intereses económicos y geopolíticos provenientes de visiones nacionales divergentes, en el marco de una posible agenda regional de desarrollo sostenible?; 2) ¿Una agenda regional ambiental soportada en la gestión sostenible de recursos naturales, se puede construir y promover en escenarios internacionales sin discutir otras políticas sectoriales -como la agenda energética-, que imperan en Suramérica?; 3) ¿Es compatible la profundización de actividades productivas ligadas a

(lluvias de alta intensidad, mayores a 24 horas), sequías, aumento de la desertificación (25 millones de hectáreas en Suramérica) y retroceso de glaciales tropicales de la zona andina (Lisio, 2013).

un modelo de desarrollo dominado por sectores extractivistas, con las políticas de conservación de biodiversidad y de defensa de ecosistemas estratégicos en Suramérica?; 4) ¿No hay contradicción para la proyección internacional de Suramérica en que pretenda ser reconocida como potencia ambiental y pretenda convertirse, ,simultáneamente en potencia minero-energética y agroindustrial atractiva para los mercados internacionales?

Los contenidos de este capítulo reflexionan en torno a estos interrogantes, a través de cinco momentos: en primer lugar, examina las condiciones actuales de la región suramericana en términos de fortalezas para consolidar su estatus de potencia ambiental como estrategia de inserción internacional en el siglo XXI; luego, sintetiza las principales amenazas para la viabilización de dicha estrategia; en tercer lugar, analiza la concepción de gobernanza ambiental en Suramérica, como instrumento para gestionar las fortalezas y las amenazas presentes en la gestión regional de recursos naturales; seguidamente, desarrolla un análisis crítico sobre los contenidos del documento de la Cepal sobre gobernanza de recursos, en el marco del proceso de integración Unasur y, finalmente, cierra con un conjunto de conclusiones e implicaciones de política regional, para aportar a los interrogantes anteriormente señalados.

## 1. Fortalezas de Suramérica como potencia ambiental

En el actual contexto de reformulación y de adecuación de los bloques de integración regional como respuesta a un sistema multipolar cambiante, la posesión y control de recursos de poder adquiere una relevancia estratégica, como elemento de poder e influencia. Los recursos naturales han sido tradicionalmente concebidos como recursos de poder material, por lo cual, el debate sobre la defensa y el aprovechamiento sostenible de recursos naturales es una nueva dimensión para la emergente agenda de integración del espacio suramericano. Los problemas ambientales generados por el aprovechamiento insostenible de dichos recursos, se configuran, cada vez más, como áreas de responsabilidad compartida, que requieren la cooperación entre actores internacionales.

En efecto, los países suramericanos requieren plasmar, con mayor convicción política, los temas de sustentabilidad ambiental, tanto al interior de la elaboración e implementación de ordenamientos jurídicos y políticas públicas ambientales nacionales como en los escenarios de integración regional y ámbitos multilaterales. Esto, a su vez, permitirá coordinar eficazmente las agendas nacionales con una agenda regional de defensa y gestión de recursos naturales –hasta ahora en proceso de construcción–, capaz de articular los intereses económicos, sociales y políti-

cos en torno a proyectos regionales consensuados, con visión de largo plazo, ya que como lo señala Cairo:

Los recursos naturales, se encuentran en el centro de pugnas geopolíticas, donde se puede observar la interacción entre economía y política. A lo largo de la historia, el control sobre su acceso y su apropiación han dado lugar a movimientos de carácter expansionista de los Estados más fuertes. En estos momentos, recursos como la energía, el agua, el uranio y ciertos minerales, necesarios para suministrar la industria de las nuevas tecnologías de la comunicación, acaparan los esfuerzos de control, tanto de los países más desarrollados como de las nuevas potencias emergentes (2010: 43).

La riqueza ambiental de Suramérica, expresada en términos de indicadores de biodiversidad, posesión de recursos hídricos, en reservas de recursos minero-energéticos, la variedad de la producción agrícola, la capacidad de suelos, la estratégica ubicación bioceánica continental, la diversidad climática, la alta pluviosidad anual, la potencialidad hidroenergética y el desarrollo de energías renovables presentes en la región, obligan, necesariamente, a introducir, con urgencia, los temas de coordinación ambiental en las agendas de los esquemas de integración regional, ya que la región suramericana gana cada vez más relevancia internacional, debido a la dimensión de las reservas de sus recursos naturales, altamente estratégicos, en los mercados internacionales, situación

que atrae a nuevos actores geopolíticos, como China e India, que entran a disputar con Estados Unidos y la Unión Europea, el acceso privilegiado y el control de dichos recursos (Bruckmann, 2011; Dierckxsens, 2013; Svampa, 2013).

La tabla 1 presenta el ranking mundial de los diez países con mayores recursos de biodiversidad, en 2010, reflejando la riqueza de los países suramericanos en esta área, gracias a la posesión de ecosistemas y bioregiones estratégicas, como la selva amazónica<sup>115</sup>:

De acuerdo con la CEPAL (2013), esta potencialidad de recursos con que cuenta Suramérica, se manifiesta en otras áreas vitales, como los metales y minerales estratégicos<sup>116</sup>: la región cuenta con el 65%, de

115 El grupo de países megadiversos afines es una instancia creada en 2002, con el propósito de establecer mecanismos de consulta y cooperación, para promover intereses prioritarios comunes relacionados con la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica. Este grupo está conformado por 17 países que representan el 70% de la diversidad biológica del planeta y el 10% de la superficie terrestre. En Suramérica, 10 de los 12 países tienen un índice de concentración de biodiversidad superior a 0.600 (país megabiodiverso), mientras en el mundo, apenas 47 de 191 países, tienen un índice de biodiversidad similar.

116 Trece países latinoamericanos están dentro de los quince mayores productores mundiales del sector minero: Chile es el líder mundial en cobre, Brasil es el segundo productor mundial de hierro, Bolivia es el cuarto productor de estaño, tiene las mayores reservas de litio y Colombia es el séptimo productor de níquel y décimo productor mundial de carbón.

Tabla 1. Ranking mundial de países más biodiversos.

PAÍS	PLANTAS	MAMÍFEROS	AVES	REPTILES
<b>Brasil</b>	56215	578	1712	630
<b>Colombia</b>	48000	456	1815	520
China	32200	502	1221	387
Indonesia	29375	667	1604	511
<b>México</b>	23424	535	1096	361
<b>Venezuela</b>	21073	353	1392	293
<b>Ecuador</b>	21000	271	1559	374
<b>Perú</b>	17144	441	1781	298
Australia	15368	376	851	880
Madagascar	9505	165	262	300

Fuente: Elaboración propia, con base en la información estadística obtenida de <http://www.pnuma.org/deramb/GroupofLike-MindedMegadiverseCountries.php>.

las reservas mundiales de litio; con el 44%, de cobre; 42%, de plata; 33%, de estaño; 31%, de molibdeno; 21%, de hierro; 20%, de zinc; 18%, de bauxita; 14%, de níquel y se estima que el potencial minero puede ser mayor, debido a la insuficiente información geológica disponible; el potencial de hidrocarburos (23% de las reservas mundiales combinadas de petróleo y gas); recursos forestales (21%); producción de biocombustibles (25%) y recursos hídricos (30% del total mundial y 70% del continente americano)<sup>117</sup>.

<sup>117</sup> La región alberga el famoso acuífero guaraní, que es uno de los reservorios de agua dulce de mayor extensión en el mundo, es compartido por los cuatro países del Mercosur, con una extensión de 1.190.000 km cuadrados; el Pantanal compartido entre Brasil, Bolivia y Paraguay, que es un rompecabezas de lagos y ríos, con una extensión

Los rasgos de Suramérica, como potencia ambiental, también se manifiestan en que alberga territorios altamente geoestratégicos, por sus riquezas hídricas y biológicas. Los ecosistemas de alta biodiversidad, tales como el corredor bioceánico Chocó-Darién, la Amazonia, la Mata Atlántica, el Cerrado brasileño, la cuenca de la Plata, el Chaco y los Andes tropicales pueden tener grandes potencialidades científicas en el área de la biotecnología y el desarrollo farmacéutico, siempre y cuando estas actividades se desarrollen

de 165.000 km<sup>2</sup>; los glaciales de Argentina y de Chile, que son una importante reserva de agua dulce, y a los cuales, se suma el descubrimiento hecho en agosto de 2011, por científicos brasileños, sobre un río subterráneo por debajo del río Amazonas, con una extensión de aproximadamente 6.000 km, a 4.000 metros de profundidad.

desde una mirada soberana, coordinada regionalmente, con criterios de sustentabilidad ambiental y no por lógicas económicas predatorias de acumulación por desposesión, retomando el concepto de Harvey (2003). De igual manera, estos ecosistemas son altamente valorados por su papel como sumideros de carbono, ya que estos bosques tropicales capturan emisiones de CO<sub>2</sub>, representando el 25% de los sumideros, a nivel mundial y son considerados territorios protegidos financieramente, a través del Protocolo de Kyoto.

Esta breve radiografía sobre las fortalezas de Suramérica como potencia biodiversa hídrica, energética, forestal, minera y agroalimentaria, expresa la necesidad de asumir la gestión económico-científica y socioambiental de estos recursos, desde una lógica necesariamente soberana y regionalmente coordinada, entre actores públicos y privados, a partir de esquemas de gestión de gobernanza multinivel, que permita enfrentar:

(...) La disputa global por recursos minerales, recursos energéticos, gestión de la biodiversidad, del agua y de los ecosistemas de cara a las nuevas ciencias, que se desdobra en múltiples dimensiones políticas, económicas y militares. Sin el desarrollo de un pensamiento estratégico que se afirme en el principio de la soberanía y en una visión de futuro de largo plazo, los países latinoamericanos y la comunidad de países en proceso de integración tienen menos

condiciones de hacer frente a las enormes presiones generadas por esta situación de disputa, donde está en juego, en última instancia, capacidad de re-organización de proyectos hegemónicos y la emergencia de proyectos contra-hegemónicos. Es claro que este conflicto de intereses tiene como telón de fondo visiones societarias y proyectos civilizatorios en choque (Bruckmann, 2011, p.7).

Suramérica adquiere una nueva identidad internacional, como un territorio ambientalmente estratégico, al estar conformado por un conjunto de ecorregiones<sup>1186</sup> con gran disponibilidad de recursos naturales, que le permiten incrementar su capacidad de influencia e interlocución en la discusión de los temas neurálgicos de la agenda ambiental global; no obstante, para materializar estas dotaciones de recursos naturales, en atributos de influencia diplomática, es necesario que los países suramericanos articulen, en clave "regional", sus necesidades y riesgos ambientales comunes, así como la gestión socioeconómica de sus recursos naturales, lo cual, permitirá avanzar hacia la identificación, defensa y promoción de sus intereses geoestratégicos, en materia de sustentabilidad ambiental, frente a otros actores internacionales.

118 La ecorregión es un área geográfica, que se caracteriza por condiciones homogéneas en aspectos climáticos, caracterización de suelos, hidrología, flora y fauna, como factores en estrecha interdependencia, cuya alteración de uno de ellos afecta a los demás.

---

## 2. Amenazas para ser potencia ambiental

A pesar de las múltiples fortalezas, señaladas anteriormente, Suramérica también evidencia graves amenazas, a nivel ambiental, que obstaculizan su intención de posicionarse internacionalmente como potencia “verde” y líder en temas ambientales globales. La región afronta serios problemas de gestión ambiental y manejo de recursos naturales, que han sido resumidos por Gudynas (2010), en nueve tendencias críticas y alarmantes: 1) Persistente deterioro de la biodiversidad, ya que las medidas de protección ambiental no compensan la pérdida irreparable de ecosistemas<sup>119</sup>; 2) obstáculos institucionales crónicos, que afectan la eficaz gestión de la conservación ambiental, tal es el caso de la implementación de las evaluaciones de impacto ambiental y la histórica limitación de recursos para los ministerios de medio ambiente; 3) proliferan iniciativas de comercialización de la naturaleza, a través del auge de la venta de bienes y servicios ambientales; 4) distorsión de la agenda del cambio climático, al no revisarse ni discutirse las estrategias de desarrollo agropecuario y la expansión

---

119 América Latina y el Caribe fue la región que sufrió la mayor pérdida neta de recursos forestales, a nivel mundial, en la última década 2000-2010. Ver el informe de la FAO (2011). Uno de los casos emblemáticos es la región del Cerrado, que representa el 25% del territorio brasileño y ha perdido 48% de su cobertura vegetal por efecto, principalmente, de la expansión de actividades agroindustriales y solamente el 7% de su superficie es considerada área protegida.

de proyectos energéticos; 5) los gobiernos suramericanos no asumen compromisos sustanciales en materia de conservación ambiental y abusan de reclamos de compensación financiera internacional<sup>120</sup>; 6) maximización de ganancias derivadas del aumento de los precios internacionales de materias primas, en la última década, desplazando a un plano secundario la necesaria reconversión productiva, que reduciría la presión sobre la explotación de recursos naturales; 7) consolidación del modelo neoextractivista en contravía con las políticas de sustentabilidad y las agendas ambientales nacionales y los marcos normativos internacionales; 8) el entorno contemporáneo de crisis económica y consumo energético de potencias emergentes -China e India principalmente-, refuerza la presión sobre la explotación de materias primas, como estrategia de crecimiento, exportador de países en desarrollo y 9) los actuales esquemas de integración regional carecen de compromisos ambientales concretos y los que se han logrado acordar no han tenido la importancia, eficacia ni el respaldo operativo requerido<sup>121</sup>.

---

120 El caso más reciente es la declaratoria del gobierno ecuatoriano de Rafael Correa, el 15 de agosto de 2013, de permitir la exploración y explotación petrolera en la reserva protegida “Parque Natural Yasuni-ITT”, debido al escaso respaldo financiero de la comunidad internacional, para patrocinar el fondo económico que protegía la reserva natural, desde 2007.

121 El famoso conflicto jurídico-diplomático entre Argentina y Uruguay, por la instalación de una fábrica de celulosa en el río de la plata, no fue mediado en Mercosur ni en Unasur y Argentina decidió demandar a su vecino, ante la Corte Internacional de Justicia de la Haya.

Lo anterior evidencia, claramente, que la región no ha logrado construir una visión integrada del desarrollo sostenible, a través de una agenda ambiental supranacional, que descansa en mecanismos de manejo compartido de recursos naturales, en la coordinación de políticas comerciales y energéticas para reducir la presión sobre las ecorregiones del territorio suramericano, así como en la mediación de conflictos ambientales transfronterizos. Esto se debe, en parte, a débiles estructuras de gobernanza ambiental, caracterizadas por una limitada y cortoplacista planificación en la gestión y explotación de recursos natura-

les, que aún no logran superar las lógicas nacionales (Molina y Solano, 2014).

En la tabla 2, se muestra el ranking mundial de impacto ambiental. Dicha evaluación señala que Brasil ocupa el primer puesto por sus impactos ambientales negativos por encima de países más industrializados, como Estados Unidos y China, debido a su alta pérdida de bosques y el uso creciente de fertilizantes, para el desarrollo de la agroindustria; el ranking incluye a otros países suramericanos:

Tabla 2. Indicador de impacto ambiental absoluto.

Ranking	País	Pérdida de bosques	Uso de fertilizantes	Especies amenazadas	Indicador de impacto ambiental
1	<b>Brasil</b>	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>4.5</b>
2	EEUU	21	1	9	5.9
3	China	216	-	6	6.7
10	<b>Perú</b>	<b>27</b>	<b>46</b>	<b>7</b>	<b>18.3</b>
11	<b>Argentina</b>	<b>19</b>	<b>23</b>	<b>16</b>	<b>19.6</b>
20	<b>Colombia</b>	<b>43</b>	<b>30</b>	<b>2</b>	<b>30.7</b>
21	<b>Ecuador</b>	<b>16</b>	<b>54</b>	<b>5</b>	<b>31.6</b>
22	<b>Venezuela</b>	<b>13</b>	<b>40</b>	<b>14</b>	<b>31.8</b>
27	<b>Chile</b>	<b>76</b>	<b>33</b>	<b>32</b>	<b>53.0</b>

Fuente: Informe Ambiente y desarrollo en América del Sur (2010). Un número menor del indicador de impacto representa una peor situación.

Un indicador internacional más reciente que pone en evidencia la débil gestión ambiental de los países suramericanos es el índice mundial de desempeño medioambiental<sup>122</sup>, cuya medición, para 2014, ubica a los países de la región en posiciones muy rezagadas, en una muestra de 178 países, como se señala a continuación (Tabla 3):

Asimismo, el preocupante panorama de sustentabilidad ambiental, se refleja en el índice de huella ecológica, entendido como la demanda de recursos que los humanos imponen a la biosfera, comparada con la capacidad de regeneración de la biosfera. En este índice, Uruguay es el país de la región con mayor impacto, debido al excesivo incremento de la actividad de pastoreo, como área utilizada para expansión del ganado vacuno y la producción de carne (Tabla 4) (Mapa 1).

En Suramérica son muy alarmantes las tasas de deforestación que, junto con las actividades agropecuarias, se configuran como las dos principales variables responsables de las emisiones de CO<sub>2</sub> de la región,

122 Este índice fue diseñado por las Universidades de Yale y Columbia, se aplica cada dos años y consiste en cuantificar y clasificar cómo se desenvuelven las políticas medioambientales de un país. El índice, se estructura a partir de dos objetivos centrales -salud ambiental y vitalidad del ecosistema-, los cuales, se miden a partir del cálculo de veinte indicadores, agregados en nueve categorías temáticas por país, sobre cien puntos (**impacto en la salud, calidad del aire, saneamiento del agua, tratamiento de aguas residuales, agricultura, cubierta forestal, pesca, biodiversidad y energía**). Ver más información en <http://epi.yale.edu/our-methods>.

lo que la diferencia de otras regiones del mundo, en donde tiene más peso las actividades industriales intensivas, en uso de energía.

Esto obliga, necesariamente, a replantear la discusión regional sobre el cambio climático: el debate sobre el cambio climático para América Latina implica un debate sectorial sobre políticas agrícolas, políticas energéticas, producción agropecuaria y expansión de monocultivos agroindustriales para producción de biocombustibles, como estrategias enmarcadas en el modelo neoextractivista de la región, en la última década. El avance de las fronteras agrícola y pecuaria, bajo modelos de monocultivos a gran escala<sup>123</sup> y ganadería extensiva<sup>124</sup>, se erigen como la mayor amenaza para la conservación de biodiversidad y la disminución de los índices de deforestación. Estas actividades de ocupación de tierras, estimuladas por modelos capital-intensivos, se expanden a costa de

123 En Brasil, el área de producción de soja ha crecido, a tasas anuales, del 3,2% (320 mil hectáreas por año), desplaza a 11 trabajadores rurales, por cada empleo que produce (Ruiz, 2013).

124 La ganadería extensiva es la principal causa de deforestación en todos los países amazónicos, representando el 80% de la deforestación regional, siendo Brasil el país que cuenta con el mayor porcentaje de ganado vacuno en la región (88%); además, es necesario considerar que Brasil es, actualmente, el mayor exportador mundial de carne vacuna y segundo productor de soja; la agricultura representa el 22% de su PIB y prevé producir un tercio de la producción agrícola mundial, en 2020, ya que el control de la producción de alimentos se ha convertido en un factor altamente estratégico, en las relaciones de poder del sistema internacional (Ruiz, 2013).

Tabla 3. Suramérica en el ranking mundial de desempeño ambiental.

Ranking	País	Puntaje Total sobre 100	Variación porcentual en 10 años
29	Chile	69.93	7.44
53	Ecuador	58.54	7.51
57	Venezuela	57.80	1.12
70	Uruguay	53.61	15.61
77	Brasil	52.97	3.72
85	<b>Colombia</b>	<b>50.77</b>	<b>4.90</b>
87	Bolivia	50.48	4.00
93	Argentina	49.55	6.42
110	Perú	45.05	11.57
133	Paraguay	39.25	7.45

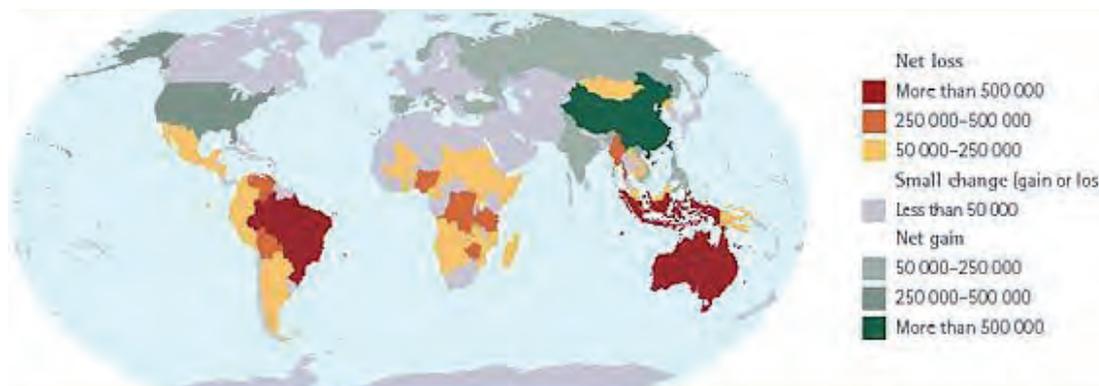
Fuente: <http://epi.yale.edu/epi/country-rankings>

Tabla 4. Huella ecológica en Suramérica.

País	Huella ecológica por persona	Factor principal
Uruguay	4.5-6.0	Pastoreo
Paraguay	3.0-4.5	Pastoreo y bosques
Chile	3.0-4.5	Bosques y cultivos
Brasil	3.0-4.5	Pastoreo y cultivos
Venezuela	3.0-4.5	Carbono
Argentina	3.0-4.5	Cultivos
Bolivia	3.0-4.5	Pastoreo
Ecuador	1.5-3.0	Cultivos
Colombia	1.5-3.0	Pastoreo
Perú	1.5-3.0	Pastoreo y cultivos

Fuente: Elaboración propia, con base en Informe Ambiente y desarrollo en América del Sur (2010).

Mapa 1. Disminución de recursos forestales a nivel mundial.



Fuente: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), Evaluación de los Recursos Forestales Mundiales (2010). Los colores naranja y rojo oscuro indican los países con mayores niveles de deforestación.

la eliminación de bosques tropicales, como en el caso de Brasil:

La incorporación de tierras amazónicas al sistema productivo de la soja, si bien trajo divisas para Brasil, no aportó ningún beneficio para los pobladores tradicionales de la región e impuso graves costos sociales y culturales. El sistema de producción, altamente mecanizado, que ocupa grandes áreas, introduce desequilibrios territoriales y excluye a productores familiares (Vargas y Pazquis, 2008, p.108).

El caso de la Amazonia representa un capítulo especial, debido a su dimensión como principal ecosistema de Suramérica y una de las últimas ecorregiones del mundo. La deforestación amazónica avanza, vertiginosamente, en la última década, como lo muestra la gráfica 1 y el mapa 2. La transformación de este territorio, debido a la creciente presión ambiental por procesos de deforestación, los nuevos frentes de colonización para actividades de explotación minera y monocultivos<sup>125</sup>, los impactos de megaproyectos de

125 El avance de cultivos de palma africana, como parte de los sectores estratégicos de las iniciativas de agroindustria en los países andinos, está afectando al ecosistema amazónico. Ver más información en Dammert (2014).

infraestructura, articulados a la agenda de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), la sobreexplotación de materias primas y recursos forestales y la expansión de economías ilegales -crecimiento de cultivos ilícitos y contrabando de minerales, como el coltan-, pone en

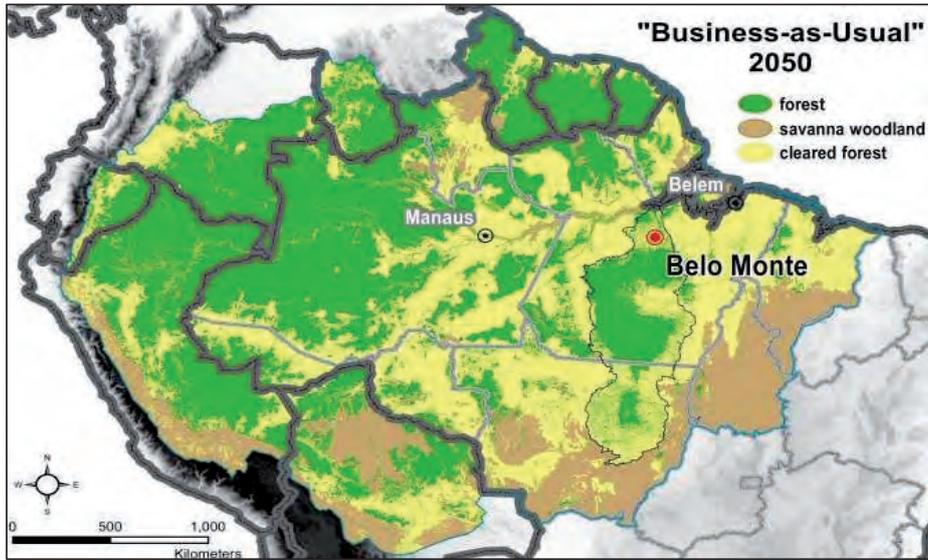
riesgo su papel como región nuclear de biodiversidad, proveedora de servicios ambientales y ecosistema estratégico del siglo XXI, amenazando la pervivencia de comunidades locales y más de 400 grupos étnicos ancestrales.

Grafica 1. Deforestación de la Amazonia.



Fuente: <http://es.mongabay.com/news/2013/0814-deforestacion-en-paises-amazonicos.htm>

Mapa 2. Deforestación de la Amazonia, proyectada para 2050.



Fuente: Imagen tomada de <http://noticiasdelaciencia.com/not/7334/la-deforestacion-de-la-selva-amazonica-reducira-su-productividad-hidroelectrica/>

De igual manera, la proliferación de proyectos hidroeléctricos amenaza la estabilidad hídrica de la región amazónica. El crecimiento de la producción hidroenergética, como respuesta a la mayor demanda de las regiones del sur y centro-oeste brasileño, es un factor adicional de presión sobre los recursos naturales amazónicos<sup>126</sup>; hay una masiva intervención

126 Se calcula que Brasil necesita añadir a su sistema eléctrico 18 gigavatios (GW), hasta 2020, para garantizar un crecimiento anual de su PIB, de 4,5% a 5%. Para ello, los

en las subcuencas hídricas del río Amazonas, sin que se conozcan estudios sobre impactos acumulativos e implicaciones ambientales y socioeconómicas, derivadas de esta actividad. La situación no es solo en

planes de expansión energética, contenidos en el plan decenal de energía 2010-2019, señalan la construcción de 48 represas adicionales, 30 de ellas, en territorio amazónico. De esta forma, se ha acelerado la construcción de las represas del Santo Antonio y Jirau, en el río Madeira, desde 2009 y la de Belo Monte, en el río Xingu, a partir de 2011.

Brasil, ya que el auge de construcción de proyectos hidroeléctricos, de gran envergadura, también se evidencia en Bolivia, en Perú y en Colombia.

La carencia de una visión regional compartida, facilitadora de esquemas de coordinación para la gestión de la Amazonia, explica, por ejemplo, por qué la Cuenca del río Amazonas es la última de las grandes cuencas fluviales tropicales sobre la que no existe aún ningún tipo de acuerdo multilateral, a la manera de esquemas de cooperación en otras regiones del mundo, como la Meckong River Comission y la Congo Oubangui Sangha Basin International Commission (Ruiz, 2013).

Detrás de estas amenazas señaladas está presente, como eje central, el actual modelo de desarrollo, que han asumido los países suramericanos, caracterizado por el predominio de industrias extractivas, como motor de crecimiento exportador y catalizador de la bonanza económica, derivada de la cotización de los bienes commodities -materias primas, recursos minero-energéticos y bienes agrícolas-, en los mercados internacionales.

Estamos en presencia de un nuevo tipo de explotación extractiva, como lo explica Gudynas, con el concepto de neoextractivismo progresista:

(...) Bajo este nuevo extractivismo, se mantiene un estilo de desarrollo, basado en la apropiación de la naturaleza, con un entramado productivo, escasamente diversifi-

cado y muy dependiente de una inserción internacional como países proveedores de materias primas, y que si bien el Estado juega un papel más activo, y logra una mayor legitimación social por medio de la redistribución de algunos excedentes generados por ese extractivismo, de todos modos se repiten los impactos sociales y ambientales negativos. Se utiliza el rótulo de extractivismo en sentido amplio para las actividades que remueven grandes volúmenes de recursos naturales, no son procesados (o lo son limitadamente), y pasan a ser exportados (2009: 188).

Este modelo, ha configurado un verdadero consenso regional entre gobiernos neoliberales y progresistas, en torno a la exportación de recursos naturales, a gran escala, como estrategia de inserción internacional. El llamado *consenso de los commodities*<sup>127</sup> domi-

127 El neoextractivismo, se caracteriza por ser el modelo de desarrollo imperante en la región, en la última década (2003-2014), a raíz del auge de precios internacionales de materias primas minero-energéticas y de la cotización de bienes primarios, obtenidos de monocultivos, como el caso de la soja y la palma africana. Su pervivencia, se liga con las excelentes condiciones de dotación de recursos, que atrae grandes flujos de inversión extranjera directa: actualmente, la región es el principal destino de la cartera de inversiones mineras, a nivel mundial, pasando de 25 mil millones de dólares, en 2000, a 180 mil millones de dólares, en 2011 (Cepal, 2013). Este modelo ha sido objeto de numerosas críticas (Ver Svampa, 2013; Gudynas, 2010 y 2013).

na, actualmente, el panorama económico regional y descansa en una visión utilitarista-rentista de los recursos naturales no sostenible, para el desarrollo de Suramérica:

A contrapelo de la visión dominante, los bienes naturales no son comprendidos como commodities, pero tampoco exclusivamente como recursos naturales estratégicos, como apunta a circunscribir el neodesarrollismo progresista. Por encima de las diferencias de uno y otro lenguaje, imponen una concepción utilitarista, que implica el desconocimiento de otros atributos y valores. En contraposición a esta visión, la noción de bienes comunes alude a la necesidad de mantener fuera del mercado aquellos bienes que, por su carácter de patrimonio natural, social o cultural, pertenecen al ámbito de la comunidad y poseen un valor que rebasa cualquier precio (Svampa, 2013).

Los efectos negativos de este consenso afectan la construcción de una agenda regional ambiental y aumentan el nivel de conflictividad ambiental: la explosión de conflictos territoriales y socioambientales que enfrentan, de modo asimétrico, a gobiernos y empresas con comunidades locales, convirtiendo a América Latina en la región del mundo, con mayor número de conflictos ambientales por año<sup>128</sup>.

128 Según el Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina (OCMAL), en 2010, se monitorearon 120 conflictos

### 3. Gobernanza ambiental y el papel de UNASUR

Frente a esta realidad surge el concepto de gobernanza ambiental, como forma novedosa de gestión coordinada de recursos naturales, bajo esquemas de protección ambiental, por parte de diferentes actores y en diferentes niveles de acción gubernamental<sup>129</sup>.

mineros; en 2012, se incrementó a 161 conflictos registrados y, en 2013, a 190, que involucran a 268 comunidades, a lo largo de la región. Ver más en: [http://basedatos.conflictosmineros.net/ocmal\\_db/](http://basedatos.conflictosmineros.net/ocmal_db/)

129 Desde la dimensión ambiental, el concepto de gobernanza tiene múltiples aproximaciones: la gobernanza ambiental mundial es entendida como “la suma de organizaciones, herramientas políticas, mecanismos financieros, leyes, procedimientos y normas que regulan los procesos de protección ambiental mundial” (Najam, A., Papa, M., Taiyab, N., 2006); también, se le identifica, desde una perspectiva normativa, como “el conjunto de reglas, prácticas y entidades institucionales, que enmarcan la gestión del ambiente en sus distintas modalidades de conservación, protección, explotación de recursos naturales” (Fontaine, 2007); desde concepciones neoliberales, se le define como un proceso que se da en espacios privados entre actores privados. Esta modalidad de gobernanza ha estado vinculada a contextos en los que el marco institucional y el reparto de responsabilidades transfieren el poder y el liderazgo a las empresas y a las organizaciones privadas, limitando el papel del sector público-estatal y excluyendo a los actores sociales, de la toma de decisiones (Piñeiro 2004); y desde visiones sociológicas, como mecanismo que facilita la formación de consensos, potencia la participación ciudadana y la democratización, mediante el fortalecimiento de los mo-

La categoría de gobernanza enfatiza el replanteamiento de las funciones de gestión pública del Estado ante los cambios derivados de los procesos de globalización, de integración regional supraestatal y las nuevas presiones de participación social y demandas territoriales. Este replanteamiento, se da en virtud de la demostrada insuficiencia de la capacidad institucional gubernamental, para afrontar los nuevos retos económicos, sociales y, por supuesto, ambientales, que enfrentan los países, en los inicios del siglo XXI. Como lo señala Morata:

“el concepto de gobernanza refleja los importantes cambios que se están produciendo en la manera de gobernar las sociedades contemporáneas, y al mismo tiempo también proporciona una perspectiva analítica y normativa útil para evaluar los requisitos funcionales o institucionales necesarios para organizar y gestionar los procesos sociales en beneficio de intereses generales” (2004, p.20)

La gobernanza implica, así, un nuevo estilo de gobierno, pero sin caer en la confusión recurrente entre gobernanza y gobernabilidad: mientras la primera no se limita a estructuras específicas y se centra en

vimientos sociales, estimula la educación y la conciencia ciudadana ambiental, fomenta el acceso a la información, facilita la adaptabilidad del esquema institucional y contrarresta las lógicas particulares, entre otras virtudes (Barriga et al. 2007).

generar vínculos y redes<sup>130</sup> entre los actores públicos y privados implicados en los procesos de toma de decisiones, permitiendo el reparto de tareas mediante procesos de interacción constantes (dimensión horizontal multinivel), la gobernabilidad apunta, fundamentalmente, a la capacidad del Estado, como estructura dominante, para implementar políticas (dimensión jerárquica institucional); no obstante, en América Latina y el Caribe se ha privilegiado más el uso del concepto de gobernabilidad, trasladado a los Estados latinoamericanos por agencias y por organismos internacionales de cooperación, desde los años ochenta.

Aplicada al ámbito ambiental regional, la gobernanza es atractiva como herramienta transnacional de acción público-privada<sup>131</sup>, para la cogestión de los recursos naturales, que permita superar los diversos esfuerzos fragmentados, de carácter nacional que, actualmente, predominan en el control, en la explotación y en la conservación de dichos recursos en Suramérica, los cuales, resultan insuficientes, para

130 La idea de redes de gobernanza sugiere que ésta se debe basar en relaciones más estrechas entre las autoridades públicas, que operan en distintos niveles, con las asociaciones privadas y cívicas, tendientes a mejorar el funcionamiento institucional de las democracias (Morata, 2004).

131 La gestión de recursos naturales aparece como un tema central en los paradigmas contemporáneos de gobernanza, desde la crítica del enfoque tradicional de gestionar la temática ambiental, con base en la división esfera pública/esfera privada (Calame, 2009).

proteger las fortalezas y afrontar con éxito las múltiples amenazas y desafíos de regulación ambiental sustentable, que proliferan y persisten en la región. El enfoque de la gobernanza, para asuntos ambientales, ha alcanzado gran importancia en los escenarios bilaterales y multilaterales, tal como se puede apre-

ciar en el documento emitido en la XVIII Reunión del Foro de Ministros de Medio Ambiente de América Latina, efectuada en 2012, que plantea los diez temas más relevantes, a nivel ambiental (Tabla 4), para la región, en las próximas décadas:

**Tabla 4.** Agenda ambiental para América Latina.

1. Ajustar la gobernanza, conforme a los desafíos que plantea la sostenibilidad de ecosistemas
2. Vincular ciencia y tecnología con políticas públicas ambientales
3. Catalizar el cambio rápido del comportamiento humano, a favor del medio ambiente
4. Seguridad alimentaria
5. Necesidad de nuevos enfoques de gobernanza, para promover la gestión sostenible de tierras
6. Uso eficiente del agua
7. Gobernanza marítima integral, frente al colapso de sistemas oceánicos
8. Cambio climático
9. Sistemas de energía renovable
10. Minimizar riesgos de nuevas tecnologías para el medio ambiente

Fuente: Elaboración propia, con base en PNUMA (2012).

Los anteriores puntos resaltan los temas críticos sobre regulación ambiental para los próximos años y ponen de manifiesto la necesidad de fortalecer y de profundizar las acciones de coordinación y de cooperación transnacional, a través de esquemas de gobernanza vinculantes, que permitan la progresiva convergencia de políticas nacionales y la puesta en marcha de proyectos de alcance regional. Esta situación resulta más apremiante, si se toma en cuenta el contexto de crisis que atraviesan los esquemas de gobernanza ambiental global<sup>132</sup>.

Ante las enormes debilidades de la gobernanza ambiental global, resulta indispensable fortalecer los esquemas de gobernanza ambiental regional, como

132 Según varios analistas, la gobernanza ambiental global está actualmente debilitada: los compromisos incumplidos derivados del Protocolo de Kyoto, los pocos avances significativos del Convenio de Diversidad Biológica y los pobres resultados de la Cumbre de Río+20, de 2012, evidencian este diagnóstico. La cumbre de Río+20 generó expectativas fallidas, ya que sus acuerdos sustanciales adoptaron una visión minimalista de la sustentabilidad, perspectiva acentuada por los enfoques de economía verde y los mecanismos de pagos por servicios ambientales (PSA). La cumbre no arrojó compromisos concretos para fortalecer iniciativas de gobernanza global: los gobiernos de países industrializados rechazaron la propuesta de contribuciones financieras obligatorias, para fortalecer fondos ambientales y se opusieron a transferir espacios de soberanía a ámbitos multilaterales y tener que cumplir con decisiones vinculantes, lo cual, bloqueó la posibilidad de convertir el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), en agencia multilateral, con mayor poder decisorio y operativo (Ver Gudynas, 2013).

contrapeso a las tendencias regresivas, en materia de sustentabilidad, por lo cual, se requiere dotarla de músculo jurídico, tecnológico, político y financiero. Frente a ello, la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) puede jugar un rol protagónico de primer orden. Es claro que la integración regional suramericana pasa hoy, necesariamente, por el campo de acción de esta instancia regional, que desde su lanzamiento, en 2008, ha promovido nuevas temáticas de cooperación y ha desplegado nuevos esfuerzos en las agendas de integración que venían manejando los esquemas subregionales de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y el Mercado Común del Cono Sur (Mercosur).

UNASUR, como proyecto geopolítico que propugna por la cohesión diplomática del espacio suramericano y como foro privilegiado de diálogo y de cooperación intergubernamental entre las Naciones andinas y del cono sur, está llamado a liderar las estrategias de gobernanza ambiental, para superar la brecha entre integración regional y medio ambiente, que ha sido una constante histórica en la trayectoria de los procesos de integración económica y política, en América Latina.

Es claro que la integración desde el punto de vista ambiental puede resultar muy atractiva, ya que genera, para los países involucrados, esquemas de ganancias compartidas y no juegos de suma cero, como ocurre, mucha veces, en los procesos de integración comercial y financiera. Las potencialidades de la integración, en materia ambiental, se pueden materializar en ganancias a corto y mediano plazo, como las siguientes:

- Armonización y fortalecimiento de legislaciones nacionales ambientales.
- Cumplimiento conjunto de compromisos internacionales, derivados de esquemas de gobernanza ambiental global.
- Reducción de asimetrías entre los Estados, en términos de acceso a recursos naturales compartidos geográficamente.
- Canalización de fuentes de financiamiento extraregional vía cooperación internacional para el desarrollo, para proyectos conservacionistas y políticas de desarrollo sustentable, a nivel nacional, binacional y regional.
- Manejo compartido de ecosistemas estratégicos (la Amazonía, el Acuífero Guaraní), que superan el alcance de programas y proyectos nacionales.
- Aprovechamiento de ventajas comparativas: cooperación técnica y científica, para construir agendas comunes.

Para esto, la gobernanza ambiental, en el marco de UNASUR, como proyecto regional en construcción, deberá desarrollar nuevos marcos interpretativos en torno a aspectos sensibles para los países suramericanos, tales como la valoración económica de los recursos naturales, los patrones de consumo sostenibles, los enfoques de participación social en políticas ambientales y la gestión integrada de cuencas hídricas transfronterizas, entre otros.

Como ha sucedido con otras áreas de integración, la dimensión ambiental no escapa a la inevitable tensión con las posturas nacionalistas, arraigadas en los

enfoques intergubernamentales, que han dominado los esquemas de integración subregional y regional, incluyendo la UNASUR. Superar la llamada “trampa del nacionalismo”, que impide a los países avanzar hacia elevados niveles de cooperación para lograr mayores ganancias de soberanía en términos regionales, como opción política en la sociedad global del siglo XXI (Beck, 2004), será un reto ineludible para cualquier esquema de gobernanza ambiental, que se construya en la región suramericana.

El caso del manejo regional de recursos hídricos (Mapa 3) es un buen ejemplo de lo anteriormente señalado:

(...) La misma naturaleza de los sistemas hídricos y cuerpos de agua transfronterizos hace necesaria la cooperación entre los Estados: la interdependencia que se precisa en los ámbitos geográfico, ambiental, social, económico para su aprovechamiento, exige acciones conjuntas aunque sea a nivel binacional. La utilización, la ordenación y el desarrollo de recursos hídricos requieren una financiación constante y planeada, que asegure la continuidad de proyectos. La cooperación en el marco de Unasur, junto con la coordinación real de políticas nacionales de sus Estados miembros, permitirá que la suma de las prácticas concertadas, a nivel bilateral, en los sistemas hídricos transfronterizos, se traduzca en una cooperación, en el ámbito regional, con proyección internacional (Cepal, 2013).

Mapa 3. Acuíferos transnacionales en Suramérica.



Fuente: Conferencia Energía y recursos naturales en Suramérica (Olade, 2014).

Para esto es necesario desarrollar una visión común de fortalezas y de riesgos ambientales, independientemente de los regímenes políticos e identidades ideológicas: temas de gestión ambiental sostenible, tales como la defensa y el monitoreo de corredores ecológicos y áreas naturales protegidas, la preservación de biodiversidad, la protección de ecosistemas

sensibles y el manejo coordinado de otros bienes públicos regionales, son temas transversales a gobiernos neoliberales, neodesarrollistas y de izquierda, ya que deben ser "protegidos y proporcionados supranacionalmente por gobiernos nacionales actuando concertadamente" (Cook y Sachs, 1999).

La emergente competencia entre agendas de integración en la región suramericana (a la tradicional integración económico-comercial, se le suman, ahora, nuevas temáticas, como la integración energética, la integración física<sup>133</sup>) pone de manifiesto la necesidad de nuevos y flexibles esquemas de cooperación y de articulación de intereses, que se pueden materializar institucionalmente, en el marco de UNASUR. El proceso de integración suramericano va lentamente en este camino de superar la visión unidimensional de la integración, limitada al ámbito comercial, pero aún no cuenta con un consejo regional para temas ambientales, lo cual, es una falencia que debe ser corregida prontamente, como un primer paso para vincular la agenda ambiental a las esferas de acción del esquema regional y dotarla de espacios institucionales regionales de discusión y de negociación política, que generen planes de acción compartidos, al estilo de la Unión Europea, como experiencia exitosa para estudiar<sup>134</sup>.

---

133 Para analizar la emergencia competitiva de agendas de integración en el marco de la Unasur, ver los trabajos de Cancino y Chaves (2009, 2011).

134 Desde los años noventa, la Unión Europea ha desarrollado programas comunitarios de política ambiental, generando procesos de concertación entre agentes públicos y privados y combinando, acertadamente, los principios de subsidiariedad y responsabilidad compartida, de acuerdo con los mandatos del libro blanco sobre gobernanza europea de 2001 y la directiva de Gobernanza y Desarrollo, emitida por la Comisión Europea, en 2003. La política ambiental tiene carácter comunitario desde el Tratado de Maastricht, de 1992 y cuenta con un fondo financiero regional (Ver Morata, 2004).

En el marco del tratado fundacional de UNASUR, se considera la protección de la biodiversidad, los recursos hídricos y los ecosistemas, como uno de sus objetivos centrales, pero no contempla la creación de un fondo ambiental regional, que permita la implementación efectiva de políticas de gestión y de conservación de recursos naturales, a través de la financiación de proyectos de esta naturaleza. Esto es igualmente otro grave déficit institucional en el marco de UNASUR, ya que los fondos ambientales intergubernamentales o supranacionales son una herramienta estratégica para viabilizar la cooperación de agendas ambientales nacionales y profundizar esquemas de integración regional, por medio de redes de gobernanza multinivel.

UNASUR, no necesariamente debe empezar de cero en la construcción de una agenda ambiental regional; se registran antecedentes subregionales interesantes, en el marco de la CAN<sup>135</sup> y Mercosur<sup>136</sup>, que puede

---

135 Cabe resaltar la estrategia andina de biodiversidad (Decisión 523 de 2002) y la agenda ambiental andina 2012-2016, que se encuentra en construcción y, la cual, gira en torno a tres temas centrales: cambio climático, biodiversidad y recursos hídricos. Estos temas despliegan proyectos, como el programa de biodiversidad para la región amazónica (BIOCAN), el plan andino de cambio climático y la estrategia andina de gestión de recursos hídricos. Para más información sobre este tema y el papel de Colombia, ver Pacheco (2012).

136 En el caso de Mercosur existe la propuesta del acuerdo marco sobre medio ambiente, de 2001 y la política de promoción y de cooperación en producción sostenible, de 2007. Ver Moreira (2012).

retomar, articular y ampliar. Como hitos del patrimonio histórico de la integración latinoamericana, estos esfuerzos previos merecen ser revisados críticamente, para corregir errores y aprender aspectos positivos, poniéndolos en diálogo constructivo, con lo que sería la nueva propuesta regional.

Mención especial merece el Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA), creado en 1978 y relanzado en 2003, con la creación de la Secretaría Permanente, un mecanismo pionero en plantear “regionalmente” acciones de protección de biodiversidad y de regulación de recursos hídricos, con enfoque de desarrollo sustentable. La actual agenda estratégica de cooperación amazónica, aprobada en la declaración de Manaus, en 2010, reitera el uso sostenible de la biodiversidad y la promoción del bio-comercio, estableciendo puntos de convergencia con la agenda andina de biodiversidad, pero, infortunadamente, hoy atraviesa una marginación en las prioridades de política exterior de los países andino-amazónicos debido a:

(...) La primacía de agendas nacionales, las tensiones políticas surgidas en su seno, así como una limitada comprensión de los alcances y las responsabilidades del multilateralismo frente a la compleja realidad regional por parte de las cancillerías de los países amazónicos, han convertido, paulatinamente, a la Secretaría Permanente del tratado, en un espacio inocuo, para enfrentar los acuciosos procesos de degradación ambiental, que deberían merecer una aten-

ción concertada, cooperativa y solidaria (Ruiz, 2013, p.19).

A pesar de sus buenas intenciones, el plan estratégico de la OTCA ha estado limitado a generar puntos de referencia no vinculantes para los países miembros, más que a generar acuerdos de desarrollo para la cuenca amazónica (Rengifo, 2006).

#### 4. Visión sobre los recursos naturales en el marco de UNASUR

La administración sustentable de recursos naturales se ha convertido en el eje de las recientes propuestas temáticas que están en la agenda de estudio del bloque suramericano. La sexta cumbre de presidentes de UNASUR, efectuada el 30 noviembre de 2012, aprobó la elaboración de una estrategia regional, orientada a la gestión de los recursos naturales para el desarrollo, encargando a la Secretaría General su diseño, con el respaldo técnico de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), a través de un convenio de cooperación.

Fruto de este mandato y en el marco de la Conferencia sobre recursos naturales y desarrollo regional, celebrada en Caracas, en mayo de 2013, la CEPAL publicó el informe “*Recursos naturales en UNASUR: situación y tendencias para una agenda de desarrollo regional*”, en el que sintetiza una serie de propuestas

generales sobre los contenidos orientadores para la gobernanza de los recursos naturales, definiéndola como “el conjunto de políticas soberanas de los países sobre la propiedad, apropiación y distribución de los recursos naturales, así como la distribución de las ganancias de productividad derivadas de su explotación” (CEPAL, 2013).

Este documento evidencia la visibilidad regional que ha conquistado la gobernanza ambiental y tiene el mérito de ser una publicación institucional con enfoque regional, sobre el tema que, además, promueve -en la agenda de la integración suramericana- la dimensión estratégica de los recursos naturales. La tabla 5 recoge las principales propuestas que el documento señala.

Pero así como el informe tiene aspectos innovadores resaltables, también evidencia fallas preocupantes:

- Conservación ambiental y biodiversidad, como variables estratégicas a tener en cuenta para diseñar una política regional de gestión de recursos naturales, que respete criterios de sustentabilidad, están ausentes del mencionado informe, que se centra, exclusivamente, en el análisis sectorial de recursos mineros, hidrocarburos, agua potable e hidroenergía.
- Otros recursos naturales y temas sensibles de impacto regional, como la dotación de suelos, los recursos forestales y pesqueros, la producción de biocombustibles y la producción agrícola, no son

referenciados, a pesar de la decisiva importancia de esta última, para efectos de cambio climático.

- El informe enfatiza, como principal preocupación, la necesidad de incrementar la participación estatal en rentas extractivas, a través de empresas públicas y reformas tributarias, pero no efectúa un examen crítico de los procesos ligados al fenómeno del modelo neoextractivista, que ha exacerbado esta visión de renta estatal, a costa de la sobreexplotación de recursos naturales y la afectación de áreas protegidas.
- El fenómeno de la reprimarización de las economías suramericanas ligado a la profundización del modelo de expansión de exportaciones de recursos minero-energéticos, es mencionado superficialmente, pero el informe no logra plantear políticas estratégicas y acciones estructurales que lo combatan y reviertan (Gráfica 2).

El informe maneja, recurrentemente, un lenguaje centrado en la maximización de ingresos vía rentas extractivas y proyectos hidroenergéticos, evidenciando una filosofía de naturaleza productivista-neodesarrollista, necesaria para revertir o mitigar los efectos nefastos de más de dos décadas de políticas neoliberales en la gestión de recursos naturales, pero claramente insuficiente, para la resolución de conflictos socioambientales y, menos aún, para el fortalecimiento de esquemas de gestión de áreas naturales protegidas, amenazadas por el avance de megaproyectos articulados a agendas binacionales y plurilate-

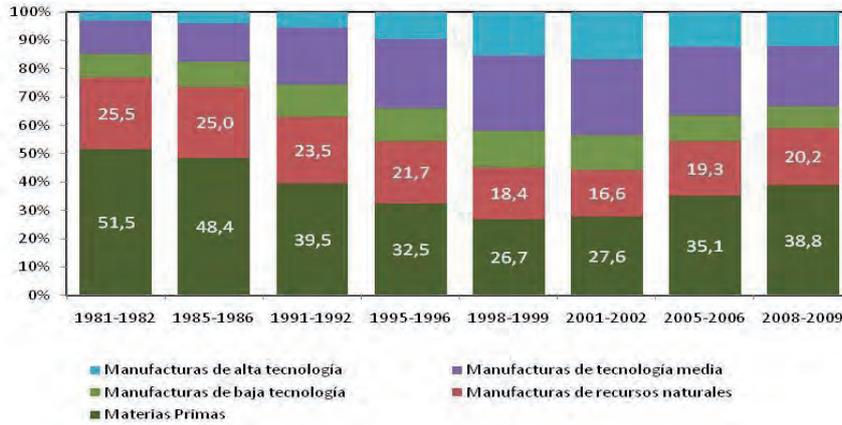
Tabla 5. Estrategias de gestión de recursos naturales en UNASUR.

Tipo de gestión		Caracterización	Desafíos
1	Gestión jurídica	Política común, basada en el principio de propiedad soberana del Estado sobre sus recursos naturales en sintonía con la Resolución 1803/1962 de Naciones Unidas.	Fortalecer marcos jurídicos e institucionalidad regulatoria, de fiscalización y distribución de ingresos derivados de la explotación de recursos.
2	Gestión industrial	Diseño de políticas regionales de industrialización, con base en la explotación de recursos que superen el extractivismo, generando valor agregado a las exportaciones de materias primas tradicionales.	Desarrollar mecanismos que aseguren inversión pública, para fortalecer cadenas de valor y encadenamientos productivos.
3	Gestión científica	Políticas comunes para el desarrollo de ciencia y tecnología para la gestión científica de los recursos, que minimice el impacto ambiental.	Creación de fondos públicos de ahorro e inversión de destino específico, para fortalecer conocimientos y capacidades científicas, tecnológicas y de innovación.
4	Gestión financiera	Nueva arquitectura financiera regional para apoyar proyectos extractivos, industriales y tecnológicos.	Fortalecer esquemas oficiales de financiación regional (Banco del Sur, Fonplata, BNDES).
5	Gestión fiscal	Incremento de la participación estatal en rentas extraordinarias derivadas del ciclo de auge de precios de bienes primarios.	Creación de fondos de estabilización macrofiscal anti cíclica, para hacer frente a las variaciones de precios internacionales de los commodities.  Mayor coordinación y armonización de políticas fiscales entre países receptores de inversión extranjera.
6	Gestión planificación técnica	Elaboración de un mapa regional de georeferenciación de recursos, para facilitar procesos de planificación gubernamental.	Urgente actualización de estudios geológicos y desarrollo de investigaciones en potencial hidroenergético.
7	Gestión socioambiental	Satisfacer mayor demanda minero-energética, y lograr una gestión pública efectiva, de los conflictos socioambientales.	Crecimiento escalonado de tensiones sociales por megaproyectos mineros <sup>1</sup> y de infraestructura hidroeléctrica, en áreas protegidas <sup>2</sup> .

Fuente: Elaboración propia, con base en Cepal (2013).

- 1 La región sufre una escalada de la conflictividad social, asociada con concesiones de explotación minera: mientras en el 2010 se documentaron 120 conflictos mineros, que afectaron a 150 comunidades, en el 2012, se registraron 161 conflictos, afectando a 212 comunidades locales. Para mayor información consultar las bases de datos del Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina (OCMAL), en: [http://basedatos.conflictosmineros.net/ocmal\\_db](http://basedatos.conflictosmineros.net/ocmal_db).
- 2 Son famosos los casos del proyecto Hidroaysen, en Chile, la hidroeléctrica de Belo Monte, en Brasil y la represa del Quimbo, en Colombia, actualmente, en construcción.

Gráfica 2. Riesgo de reprimarización económica en Suramérica.



Fuente: Cepal (2013).

rales, como la iniciativa IIRSA y los emprendimientos minero-energéticos<sup>13727</sup>.

Los procesos de integración regional, tradicionalmente, han sido dirigidos y concebidos en términos económicos, olvidando otras dimensiones, como la sustentabilidad ambiental, que contribuyen a dar respuestas más apropiadas a los desafíos derivados de las nuevas condiciones adversas del escenario global,

las cuales, amenazan la viabilidad de la estrategia de inserción internacional de Suramérica, como potencia ecológica (cambio climático y crisis energética).

La existencia de ecorregiones transfronterizas que albergan intereses estratégicos compartidos, como la Amazonía, no se puede subordinar a las necesidades económicas del modelo neodesarrollista, que es la trampa en la que pareciera caer el enfoque de gobernanza planteado en el informe de la CEPAL.

137 <sup>27</sup> Los documentos de la agenda energética de UNASUR -Tratado energético suramericano- y los documentos de IIRSA, no mencionan cuestiones sensibles, como la superposición de ecosistemas y áreas protegidas con proyectos energéticos, ni las acciones a tomar en estos casos, evidenciando desencuentros constantes, entre la política energética y la política ambiental, en el espacio suramericano (González, 2012).

## 5. Conclusiones e implicaciones de política

La agenda ambiental es un proyecto estratégico para fortalecer instancias de integración, como Unasur que, a su vez, puede ser el epicentro de una nueva institucionalidad ambiental, que le permita a los países suramericanos asumir el reto de la competitividad “verde” y enfrentar amenazas que comprometen, a futuro, su capacidad de sostener el desarrollo. Para ello, la agenda ambiental deberá enfrentar los siguientes retos:

- Bajo la consideración del alto *grado de interdependencia ambiental* entre los países suramericanos, los temas de gestión ambiental sostenible y sus conflictos conexos, solo pueden ser abordados democrática y eficazmente, en el marco de estrategias transnacionales, promovidas en escenarios regionales, que superen, necesariamente, lógicas nacionales, pero que, a su vez, estos escenarios -papel ambiental de Unasur- permitan coordinarlas coherentemente, con iniciativas y con planes nacionales de desarrollo.
- Esta sinergia de políticas nacionales y regionales, se puede dar, a través de la configuración de *estructuras y redes de gobernanza ambiental* de tipo multinivel, que permitan articular conocimientos, recursos, intereses y esfuerzos de los diferentes actores públicos y privados, de los niveles local-nacional, con actores de los niveles regional-internacional, para ser partícipes en la construcción de agendas regionales de gestión integral de problemas ambientales, que mitiguen y regulen los conflictos sociales y ambientales, derivados de la explotación de recursos naturales.
- El inicio del siglo XXI constituye el marco histórico de una nueva etapa en los procesos de integración y la integración regional debe avanzar en asuntos no comerciales, pero cruciales para el desarrollo sostenible de los países: la *agenda ambiental con criterios de sustentabilidad*, se impone como una agenda transversal, para salvaguardar los intereses y mejorar las estrategias de inserción internacional, de los países suramericanos.
- UNASUR, como instancia de diálogo político regional, debe asumir la crisis ambiental global y las amenazas ambientales presentes en el territorio suramericano, como variables claves para la discusión y la redefinición de la *estrategia regional de desarrollo*, aspecto que el documento de gobernanza de recursos naturales omite, infortunadamente.
- La creación de *fondos ambientales financiados regionalmente*, a partir de instancias, como el Banco del Sur y UNASUR, es una opción necesaria para fortalecer la institucionalidad regional ambiental y contrarrestar las amenazas ambientales. Esta iniciativa, además favorece, en mayor medida, la apropiación de mecanismos y la internalización de metas, ya que las necesidades de gestión y conservación de recursos naturales debe recaer, primigeniamente, en las sociedades suramericanas, para superar, así, las visiones reactivas y las posturas dependientes de los gobiernos surame-

icanos, ante las acciones financieras de la comunidad internacional.

- Los esquemas actuales de integración no han saldado la deuda histórica con la dimensión ambiental, tradicionalmente relegada por otras políticas sectoriales, como la política energética y la integración física, en el marco de las necesidades productivas de los modelos de desarrollo de turno; sin embargo, las condiciones geopolíticas actuales de la integración regional, abren espacios de soberanía y amplían los márgenes de maniobra de los gobiernos suramericanos, para defender y gestionar los recursos naturales, con criterios de sustentabilidad ambiental, que permitan empezar a superar las lógicas neodesarrollistas y mercantilistas de la naturaleza, las cuales, sustentan el fenómeno neoextractivista y el consenso de los commodities, en la región. Es necesario efectuar una relectura del papel de los recursos naturales en nuestras sociedades, repensar nuestra relación con la naturaleza y avanzar en políticas de reconversión productiva regional, que tiendan, progresivamente, hacia el desarrollo de actividades post-extractivistas, recuperando la noción de los recursos naturales, como bienes públicos regionales más que como capital natural disponible para el crecimiento económico.
- La condición de *Suramérica como potencia biodiversa*, hídrica, energética y agroalimentaria, favorece la estrategia de proyección internacional de la región en el siglo XXI, pero para ello deberá: a) mitigar eficazmente amenazas ambientales, por medio de planes de desarrollo, orientados en cla-

ve regional; b) moderar las presiones geopolíticas de las potencias tradicionales y emergentes del sistema internacional (deseosas de influir en la gestión de recursos estratégicos), por medio de instancias regionales de coordinación diplomática y, c) articular posiciones comunes en escenarios y en negociaciones ambientales multilaterales.

- La agenda ambiental regional no se puede consolidar, sin discutir las implicaciones del *modelo de desarrollo neoextractivista*: la compatibilidad entre lógicas extractivas -especialmente a nivel minero y agrícola y políticas de desarrollo sustentable-, es mínima y puede llevar a conflictos de intereses y ambivalencias entre las aspiraciones de Suramérica, como potencia ambiental y Suramérica como potencia minero-energética y agroindustrial. La región, en su conjunto, debe consensuar una política ambiental común, que no compita con la agenda energética, sino que la integre, para reducir los impactos de los procesos extractivos, de cara a enfrentar los efectos del cambio climático y salvaguardar su riqueza de biodiversidad y de recursos no renovables.
- La dimensión ambiental puede revitalizar el *papel estratégico de UNASUR*, como bloque geopolítico, que articula los intereses de los países suramericanos, con mayores recursos de negociación en la discusión de la agenda ambiental global, la cual, será una agenda decisiva y de disputa global, para el sistema internacional en las próximas décadas. Los recursos naturales en la región presentan una distribución asimétrica, pero complementaria, lo cual, favorece la viabilidad de esquemas regiona-

les de gestión y aprovechamiento sustentable de recursos naturales.

- El desarrollo de una *visión ambiental* conjunta de los países suramericanos, que permita reconocer la transnacionalización de riesgos y de amenazas ambientales, así como identificar y explotar fortalezas y oportunidades en la gestión de recursos naturales estratégicos (concebidos como bienes públicos regionales), es una tarea inaplazable para los esquemas de integración regional, que permitirá superar fragmentadas perspectivas de análisis, desplazar percepciones unilaterales y conciliar intereses económicos y geopolíticos nacionales, a favor del desarrollo sostenible. Este será, sin duda, el máximo desafío que enfrentará la región en los próximos años, para configurarse, verdaderamente, como actor protagónico de las relaciones internacionales.

---

## Bibliografía

---

BARRIGA, M. *et al.* (2007). *Gobernanza ambiental, adaptativa y colaborativa en bosques modelo, cuencas hidrográficas y corredores biológicos. Diez experiencias en cinco países latinoamericanos*. Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza, CATIE, Departamento de Recursos Naturales y Ambiente, Turrialba, Costa Rica.

BECK, U. (2004). *Poder y contrapoder en la era global*. Paidós, Barcelona.

BRUCKMANN, M. (2012). *Unasur: una estrategia regional para la gestión soberana de recursos naturales*. América Latina en Movimiento No.480-481, diciembre.

\_\_\_\_\_. (2011). *Recursos naturales y la geopolítica de la integración suramericana*. En Rego, A. *et al.* *Governança Global e Integração da América do Sul*. IPEA, Brasília.

CAIRO, H. (2010). *Geopolítica de los recursos*. Temas para el debate, No.182, Madrid.

CALAME, P. (2009). *Hacia una revolución de la gobernanza: reinventar la democracia*. Loom Ediciones, Santiago de Chile.

CANCINO, A., CHAVES, C., OTERO, D. (2009). *Análisis de la integración energética en América Latina y de su importancia para Suramérica*. Serie documentos de investigación No.1, Facultad de Economía, Universidad Central de Colombia, Bogotá.

CANCINO, A., CHAVES, C. (2011). *Tendencias de la inserción internacional de Suramérica: el caso de la Unasur*. Serie documentos de investigación No. 9, Facultad de Economía, Universidad Central de Colombia, Bogotá.

CHAVES, C. (2013). *La gestión de los recursos naturales como estrategia de inserción internacional de Suramérica en el siglo XXI*. Criterios, Universidad de San Buenaventura, Sede Bogotá.

COOK, L., SACHS, J. (1999). *Regional public goods in international assistance*. In Kaul, I., Grunberg, I., Stern, M. (eds.). *Global Public Goods: International Cooperation in the 21<sup>st</sup> Century*, New York and Oxford, Oxford University Press.

DAMMERT, J. (2014). *Cambio de uso de suelos por agricultura a gran escala en la Amazonia andina: el caso de la palma aceitera*. Usaid, Lima.

DIERCKXSENS, W. (2013). *La geopolítica de la integración latinoamericana*. En: *Le Monde Diplomatique*, edición Colombia, No.120, marzo.

FONTAINE, G. (2007). *Verde y negro: ecologismo y conflictos por petróleo en el Ecuador*. En: Fontaine, G., van Vliet, G., Pasquis, E. (Coord.), "Políticas ambientales y gobernabilidad en América Latina"; Quito: FLACSO-IDDRI-CIRAD, pp.223-254.

GONZALEZ, G. (2012). *Incompatibilidad de marcos normativos ambientales latinoamericanos para Unasur: políticas energéticas y ambientales en los sistemas de áreas protegidas*. Clacso, Buenos Aires.

GUDYNAS, E. et al. (2010). *Ambiente y desarrollo en América del Sur 2009-2010*. CLAES, Fundación Rosa Luxemburgo, Montevideo.

GUDYNAS, E., GAMBOA, C. (comps). (2013). *Ambiente y energía en la Amazonia: Gobernanza, Rio+20 y Economía Verde en discusión*. Panel Internacional de Ambiente y Energía en la Amazonia, CLAES, Lima.

GUDYNAS, E. (2009). *Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo*. CLAES, Montevideo.

HARVEY, D. (2003). *El nuevo imperialismo*. Ediciones Akal, Madrid.

MOLINA, A. SOLANO, M. (2014). *La gobernanza ambiental suramericana: retos y potencialidades*. En: Pastrana, E., Gehring, H. (eds.), *Suramérica en el escenario global: gobernanza multinivel y birregionalismo*. Universidad Javeriana y Fundación Konrad Adenauer, Bogotá.

MORATA, F. (2004). *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*. Tirant Lo Blanch, Valencia.

MOREIRA, A. (2012). *Protección ambiental en procesos de integración: aportes para cubrir un déficit del Mercosur*. Anuario Mexicano de Derecho Internacional, UNAM, México.

NAJAM, A., PAPA, M., TAIYAB, N. (2006). *Global environment governance: a reform agenda*. International Institute for Sustainable Development, Winnipeg. Disponible desde Internet en: [www.iisd.org/pdf/2006/geg.pdf](http://www.iisd.org/pdf/2006/geg.pdf).

LISIO, A. (2013). *Desarrollo sustentable e integración regional*. Serie Documentos de Trabajo, Ildis, Caracas.

PACHECO, Y.V. (2012). "Colombia y su pretensión de liderazgo regional en la política ambiental". En: Jost, S. (ed). *Colombia: ¿una potencia en desarrollo?* Esce-

narios y desafíos para su política exterior. Fundación Konrad Adenauer, Bogotá.

PIÑEIRO, D. (2004). "Movimientos sociales, gobernanza ambiental y desarrollo territorial rural". Documento borrador, Departamento de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Uruguay.

RENGIFO, D., GONZALEZ, S. (2006). *La Amazonia colombiana: perspectivas de una integración subregional para el desarrollo*. Policy Paper No.23, Fescol, Bogotá.

RUIZ, F. (2013). "Gobernanza en la Amazonia y los desafíos de la cooperación regional". En: Gudynas, E., Gamboa, C. (comps). *Ambiente y energía en la Amazonia: Gobernanza, Rio+20 y Economía Verde en discusión*. Panel Internacional de Ambiente y Energía en la Amazonia, CLAES, Lima.

SVAMPA, M. (2013). "El consenso de los commodities". En: *Le Monde Diplomatique*, edición Colombia, No.124, julio.

VARGAS, G., PASQUIS, R. (2008). *Gobernanza y bienes comunes en la Amazonia brasileña*. En: *Políticas ambientales y gobernabilidad en América Latina*. Fontaine, G. (coord). Flacso, Quito.

---

## Documentos institucionales

---

CEPAL. (2013). *Recursos naturales en Unasur: situación y tendencias para una agenda de desarrollo regional*. Santiago de Chile.

FAO. (2011). *Informe sobre la situación de los bosques del mundo*. Roma. Disponible desde Internet en: <http://www.fao.org/docrep/013/i2000s/i2000s.pdf>

PNUMA. (2012). *Memorias de la XVIII Reunión del Foro Ministros de Medio Ambiente de América Latina: Temas ambientales emergentes para América Latina y el Caribe*. Oficina Regional América Latina.

UNASUR. (2013). *Conferencia sobre recursos naturales y desarrollo regional*. 27-30 mayo, Caracas.

## Capítulo 3

# CONFLICTO, SEGURIDAD Y DEFENSA

De la integración  
“Intergubernamental”  
a la integración  
“Supranacional” en  
el horizonte de un  
nuevo orden mundial  
cosmopolita.  
Contribución a la  
Colombia del pos-  
conflicto

**Luís Eduardo  
Maldonado Espitia<sup>138\*</sup>**  
(Colombia)

138 Integrante de la Cátedra Paulo Freire de Pedagogías Críticas, adscrita a la Universidad Pedagógica Nacional, sede Bogotá D.C.; miembro del Centro de Estudios e Pesquisas Paulo Freire de Recife, Estado de Pernambuco-Brasil; Doctor en Educación, Instituto de Educación y Pedagogía-Universidad del Valle, Cali Colombia.

## Introducción

Los países de América Latina –y Colombia, entre ellos-, han venido buscando su ubicación y papel en el nuevo “orden” mundial surgido de la segunda guerra mundial, tratando de lograr una inserción positiva en él, como una de las claves para su desarrollo.

El nuevo “orden” mundial, configurado alrededor de Estados Unidos y de la Unión Soviética, ocupó gran parte del siglo XX, generando una dinámica de alianzas y bloques polarizados en el marco de la denominada “guerra fría”. Latinoamérica, en general y Suramérica, en particular, se ubicaron en el bloque liderado por Estados Unidos, no sólo por pertenecer al mismo continente, sino por afinidades ideológicas y dependencia económica (la excepción fue Cuba, a partir del triunfo de la revolución castrista, en 1959 y, desde el 2004, la Alternativa Bolivariana para América Latina-ALBA, de corte anti-imperialista, liderada por Venezuela).

Frente a este “orden” mundial, nuestros países (al igual que los de otras latitudes), ensayaron, como mecanismo colectivo de inserción, la conformación de “bloques” de países asociados, mediante acuerdos y tratados de variado alcance, que respondían a las dinámicas internacionales, especialmente, económicas.

Así, surgieron iniciativas de “integración regional”, como la Asociación Latinoamericana de Libre Comer-

cio- ALALC, fundada en 1960 y sustituida en 1980, por la Asociación Latinoamericana de Integración-ALADI, para regular los acuerdos de comercio intra-regional y buscar, a largo plazo, un mercado común. En el área de los países andino-bolivarianos y con una intencionalidad de integración más amplia que la comercial, se creó el Pacto Andino, en 1969 (reemplazado por Comunidad Andina -CAN-, en 1996); asimismo, en el Cono Sur y con el perfil inicial de una unión aduanera, se organizó el Mercado Común del Sur-MERCOSUR, a comienzos de 1991.

En la década de los noventa y de nuevo en el ámbito latinoamericano, se produce un doble “relanzamiento” de la integración subcontinental, como contrapropuesta a la iniciativa estadounidense del ALCA-Área de Libre Comercio de las Américas, presentada en la Cumbre de las Américas (Miami, 1994); por una parte y por iniciativa de Brasil, en 2004, convoca a la conformación de una Comunidad Suramericana de Naciones-COSUN, con perspectiva de una integración multidimensional (concertación y coordinación política y diplomática; integración física, energética y de comunicaciones; convergencia entre la Comunidad Andina, Mercosur y Chile y su evolución a fases superiores de integración económica, lo mismo que en cooperación horizontal en ciencia, educación y cultura) y, por la otra, COSUN fue reemplazada por la Unión de Naciones Suramericanas-UNASUR, propuesta gestada por iniciativa de Venezuela (Cumbre de Isla Margarita, abril de 2007), en la cual, se destaca la integración energética, como herramienta importante para promover el desarrollo económico y la erradica-

ción de la pobreza en la región. El más reciente esfuerzo para formar el deseado “bloque” latinoamericano, como sabemos, es la creación de la Comunidad de Estados Latino Americanos y del Caribe-CELAC, en 2010, con el “retorno” de México a la región y con visión de agrupar a todo el sub-continente, en el marco de un hemisferio en reacomodación, frente a la crisis económica global, originada en el mercado inmobiliario estadounidense.

Respecto al ALBA, conviene una contextualización y también una precisión sobre su significado en la región. Venezuela elabora, en diciembre de 2004, desde los postulados de la revolución bolivariana, liderada por el presidente Chávez, una propuesta propia de relación-integración con Cuba que, luego, se extenderá a otros países socios: la Alternativa Bolivariana para América Latina y el Caribe-ALBA (hoy, Alianza de los Pueblos), en contraste con el ALCA, se distancia de la lógica del mercado capitalista y pone el énfasis en la solidaridad y la lucha contra la pobreza y la exclusión de los pueblos.

En este contexto -y ante la negociación en marcha de un TLC con Estados Unidos por parte de los otros países andinos-, se produce el retiro de Venezuela de la CAN, en 2004 y su solicitud de afiliación como miembro del Mercosur (también inscrito en el marco de la economía de mercado).

Posteriormente, y dada la dinámica política del proceso venezolano, el ALBA adquiere la caracterización de una especie de “sub-bloque” de países amigos o

cercanos al modelo político bolivariano, del denominado "Socialismo del siglo XXI" y, consecuentemente, se distancia de los países que tienen "otra" visión de la realidad mundial, hemisférica y regional. ¿Cuál visión? La convencional dentro del sistema de las Naciones Unidas-ONU y de la Organización de Estados Americanos-OEA, con adhesión -por los menos formal-, a los principios de cooperación, multilateralismo, pluralismo político, solución pacífica de conflictos, democracia representativa y economía de libre mercado.

Las iniciativas integracionistas reseñadas, anteriormente, podemos catalogarlas como iniciativas estatales o mejor, gubernamentales y aún, presidencialistas, por el predominio e incidencia de la acción de los Jefes de Estado o de gobierno. Esta *matriz estatal* de la integración ligada, en gran medida, a liderazgos individuales (si bien requeridos en estos procesos, pero con la desventaja inherente de "personalizar" las afinidades o discrepancias entre los tomadores de decisiones), junto con la "*visión diferenciada*" sobre el *contenido y función* de la integración, explicaría la actual crisis en el seno de la Comunidad Andina, el ambiente de tensión en Mercosur por los reclamos de las economías pequeñas frente a la asimetría comercial con los socios grandes y, en general, serían los factores que arrojarían luz sobre el lento y tortuoso camino que han seguido hasta ahora las variadas iniciativas de integración en la región.

Siendo importante el análisis anterior, considero que es necesario ir más a fondo en la comprensión de la

integración inconclusa de América Latina, no sólo para entender *qué ha faltado* o *qué ha fallado* sino, ante todo, para discernir los nuevos ejes de lectura del nuevo "*orden mundial*", que sucede a la "guerra fría" y que está incidiendo en el *desfase* ya mencionado y que, naturalmente, habrá que tener en cuenta en la nueva concepción y direccionamiento de los esfuerzos integracionistas en la región.

¿La crisis es de "un modelo" determinado de integración o es una crisis de la integración regional misma, como estrategia dual de desarrollo de los países involucrados y su inserción en el mundo global?

Mi lectura es que se trata de un problema estructural de la integración regional, puesto que la mayoría de las propuestas integracionistas, adelantadas hasta ahora, han correspondido a un tipo de organización mundial que, irremediablemente, ha quedado atrás y, en consecuencia, los intentos por "adecuarse" a él, han resultado fallidos.

En el fondo, el problema central de la integración regional latinoamericana se podría enunciar como *un desfase* respecto a las dinámicas del nuevo "orden" mundial globalizado, desfase que también afecta al modelo de ciencia y de educación, actualmente predominante, en la cultura occidental, en general y también en el medio académico latinoamericano.

Esta presentación pretende ilustrar este *desfase* y señalar algunas perspectivas para superarlo. Concluiré planteando una referencia a la Colombia del pos-

conflicto, ya que en esa etapa de la “construcción” efectiva de la paz, la dimensión internacional-integracionista será decisiva en el re-diseño de país que Colombia necesita y merece.

*El desfase -y las perspectivas para superarlo-, lo podemos ilustrar en cinco campos: el cambio entre modernidades, la variación en la centralidad del Estado-Nación, el concepto de cosmopolitismo, la cosmopolitización regional y el cambio en el paradigma de educación.*

## 1. Cambio entre modernidades

arturo Escobar (2005: 66-67) caracteriza la Primera Modernidad (la del Estado-Nación, la del modelo tecno-científico-industrial de desarrollo), como la Modernidad “intra-moderna” o eurocéntrica que, entre otros distintivos, tiene origen temporal y espacial en el siglo XVII de la Europa del Norte, alrededor de los procesos de la Reforma, la Ilustración y la Revolución Francesa y que se consolidaron con la Revolución Industrial; esta Modernidad es fundamentalmente antropocéntrica al poner al “hombre” (así, genérico), separado de lo natural y lo divino, como fundamento de todo conocimiento y orden en el mundo; introduce, así, una visión del mundo, basada en la racionalidad, el individuo, el conocimiento experto y los mecanismos administrativos ligados al Estado; Estado-Nación, por supuesto, con sus ideales de igualdad y de progreso, soportados en un modelo tecno-científico.

Pero, esta Modernidad apuntalada en el “nacionalismo metodológico” es la que, precisamente, ha sido “zarandeada” por los procesos de globalización, cuestionada por la “sociedad” del riesgo, permeada y “perforada” por el megajuego de la política mundial y, en consecuencia, en tránsito hacia “otra” Modernidad (Segunda Modernidad o la del Cosmopolitismo, la denominará Ulrich Beck).

¿Cuál es la visión de la “otra” Modernidad que propone el profesor Arturo Escobar y el núcleo académico de Modernidad-Colonialidad?<sup>139</sup>.

139 En términos generales, este grupo está asociado con el trabajo de unas figuras centrales, principalmente, el filósofo argentino-mexicano, Enrique Dussel, el sociólogo peruano, Aníbal Quijano, el semiólogo y teórico cultural argentino-estadounidense, Walter Dignolo y el antropólogo colombiano, Arturo Escobar. Al grupo se han vinculado otros investigadores e instituciones; entre ellos: Santiago Castro Gómez, Oscar Guardiola y Eduardo Restrepo de Colombia; Cristina Rojas de Colombia-Canadá; Catherine Walsh en Quito; Zulma Palermo en Argentina; Jorge Sanjinés en Bolivia; Freya Schiwy, Fernando Varonil, Ramón Grosfogel, Jorge Saldívar, Ana Margarita Cervantes-Rodríguez, Agustín Lao Montes, Nelson Maldonado Torres y Arturo Escobar, en Estados Unidos. Entre las instituciones vinculadas, están: Universidad Andina Simón Bolívar (Quito, Ecuador), con su programa de doctorado en Estudios Culturales; la nueva Universidad de la Ciudad de México, con el programa doctoral sobre Pensamiento Crítico en América Latina; el proyecto de las Geopolíticas del Conocimiento, entre el Instituto Pensar de la Universidad Javeriana (Bogotá-Colombia), la Universidad Andina (Quito) y la universidad de Duke y la Universidad de Carolina del Norte en Chapel Hill, de Estados Unidos; también el departamento de Estudios Étnicos en Berkeley. Ver: Arturo Escobar o.c. nota 5, p. 70.

Basándose en la reflexión de Boaventura de Sousa Santos<sup>140</sup>, en el sentido de que no existen soluciones modernas a los problemas causados por la modernidad, hoy en día –en particular, la predominancia estructural de la exclusión sobre la inclusión– y que, por lo tanto, hay que ir más allá del paradigma de la modernidad. Este desplazamiento se da en dos sentidos: epistemológica y sociopolíticamente; epistemológicamente, el desplazamiento implica una *transición* de la supremacía de la ciencia moderna occidental a *un panorama plural de formas de conocimiento* y, sociopolíticamente, la transición es entre el capitalismo global y las *formas emergentes alternativas*, de las cuales, sólo se tienen destellos en los Movimientos Sociales, como los que se expresan en el Foro Social Mundial.

Por supuesto, que no se trata de un cambio-transicional lineal o de ruptura entre las dos Modernidades; en este sentido, destaca Beck (2004:352) hay que diferenciar dos interpretaciones de la relación entre la mirada nacional y la mirada cosmopolita; no es que ésta sustituya a la primera, sino que ambas coexisten, se entrecruzan o se conectan o bien actúan disyuntas en espacios y universos separados. Lo interesante es la lógica con que se maneja esta relación nacional-cosmopolita: no es la de lo “uno-o-lo-otro”, excluyente, sino la lógica de “tanto-lo-uno-como-lo-otro”, incluyente; en el primer caso, las instituciones y partidos de la mirada nacional y los de la mirada cos-

---

140 Boaventura de Sousa Santos, *Towards a New Legal Common Sense*, London: Nutterworth, 2002, citado por Arturo Escobar, o.c. p. 16.

mopolita, se enfrentan para “*excluirse*”, en el segundo caso, para “*incluirse*”.

Asimismo, Beck, al concluir su libro *Poder y Contrapoder* (2004:401), hace una reflexión que se pudiera considerar como una especie de “puente” epistemológico-político entre las dos Modernidades, al afirmar que la democracia y los derechos humanos son principios básicos de la Modernidad y que en la Primera –la del Estado Nacional–, se vertieron en unas formas conceptuales e institucionales diferentes a las de la Segunda Modernidad, actualmente en emergencia; se trata, entonces, de encontrar o inventar otro acoplamiento de la democracia y los derechos humanos en la Modernidad Cosmopolita.

Es en este contexto de inseguridad ante el cambio de época que las crisis históricas –como las que se perciben en el “orden” mundial y en el tipo de integración regional suramericana aplicada hasta ahora–, adquieren la importancia de ser “definidoras”, por la oportunidad que ofrecen para re-pensar el rumbo a seguir.

---

## 2. Del Estado-Nación al Estado cosmopolita

de lo que se trata, anota Beck (2004:340), no es de la caída o salvación del Estado nacional, de si se reduce o aumenta, sino de obtener una nueva concepción sobre la totalidad del campo del poder; las nuevas estrategias tienen que tomar distancia de la falsa alter-

nativa: o neoliberalización del Estado o neonacionalización del mismo; la capacidad de acción del Estado no sólo depende de la dinámica de la globalización económica, más bien depende de *cómo se definan los Estados a sí mismos*, en el megajuego del poder y su relación con los otros mega-jugadores (la Economía y la Sociedad Civil).

Esta autodefinición de la capacidad de acción del Estado, se constituye en una premisa, clave para su re-definición y rol en el juego del megapoder en el escenario mundial.

Aquí se plantea una cuestión fundamental: ¿cómo fortalecer y perfeccionar la estatalidad de cara a la época global? Estatalidad significa la forma institucional, conceptual de crear, organizar y reproducir operativamente oportunidades de poder. Quienes sostienen un "orden" internacional derivado de la legitimidad del Estado nacional, presuponen que es (y será) constante y absoluto, como fuente de legitimidad de las normas y organizaciones supranacionales; esta posición la denomina Beck, el "*nacionalismo metodológico*" (2004:42).

Por esta vía, el "contrapoder" del Estado frente al poder económico, es bastante improbable, pues ya sabemos que el Estado-neoliberal, hoy predominante en nuestro entorno o la neonacionalización del mismo o, incluso, la denominada "Tercera Vía", no son alternativas, sino variantes del "nacionalismo metodológico".

Entonces, ¿cómo puede el Estado ser, o mejor, hacerse actor de su propia transformación y pasar de ser Estado Nacional a ser Estado *cosmopolita*?

La respuesta de Beck (2004: 41) es categórica: "*los Estados deben desembarazarse de su ortodoxia nacional y organizarse colectivamente (por ejemplo en la Unión Europea) para abrir un espacio transnacional a su poder y a su papel en el juego*".

Como quien dice: ante la crisis del Estado-Nación la teoría "del contenedor nacional", como "unidad de análisis" de la sociedad moderna, ya no es tan sólida ni tan pertinente para comprender y explicar el complejo mundo globalizado de hoy y, tampoco, para fundamentar las formas de integración regional pertinentes a dicho "orden" global.

### 3. Cosmopolitismo y cosmopolitización

El concepto *cosmopolita*, se atribuye al filósofo griego Diógenes; cuando alguien le preguntaba de dónde venía, el respondía: "soy un ciudadano del mundo" (*xosmou polités*)<sup>141</sup>, con lo cual, anota la filósofa estadounidense Martha Nussbaum (2001:77s), él se negaba a definirse sólo por sus orígenes locales y por su calidad de miembro de un grupo, asociaciones básicas

141 Diógenes Laercio, Vida de Diógenes el Cínico, citado por Martha C. Nussbaum (2001), El cultivo de la humanidad, p.74.

cas con las que un griego construía su identidad. Definirse en función de aspiraciones y de preocupaciones más universales tenía un argumento de fondo (desarrollado por los estoicos que siguieron su ejemplo) y es que cada persona habita en dos comunidades: la local de nacimiento y la comunidad del “razonamiento y aspiraciones humanas”, que es grande y común. Además, subraya, es en esta última comunidad, fundamentalmente, donde se encuentra la fuente de nuestras obligaciones sociales y morales.

Este “cosmopolitismo” germinal, afortunadamente no dejó de permear la subsiguiente tradición filosófica, política y religiosa de Occidente y hoy lo re-encontramos en la reflexión de la “segunda modernidad”<sup>142</sup>, que aboga por una ciudadanía trans-nacional, en un pensamiento antro-po-socio-eco-planetario e, incluso, en una ética mundial.

A este respecto, se impone una precisión sobre el estado de “cosmopolitismo” en que hoy nos encontramos y en qué sentido asumimos el concepto de “ciudadano del mundo”. Me parece significativo acudir al famoso opúsculo de Kant, en donde el filósofo responde a la pregunta *¿Qué es la Ilustración?*<sup>143</sup> Y él

---

142 Beck (2004: 44) recuerda que la expresión “cosmopolitismo”, se le atribuye al filósofo alemán Johan Fichte (1762-1814), quien lo define como “la voluntad dominante de conseguir el objetivo de la existencia del género humano en el género humano”.

143 Respuesta a la pregunta: *¿Qué es la Ilustración?* (1784), traducción del filósofo colombiano Rubén Jaramillo Vélez, Revista Argumentos, o.c. p.39.

mismo interroga: “*si se preguntara: ¿vivimos ahora en una época ilustrada? Responderíamos que no, pero sí en una época de ilustración. Falta mucho todavía para que la totalidad de los hombres, en su actual condición, sean capaces o pudieran llegar a serlo, de servirse bien y seguramente del entendimiento propio...*”.

Kant reafirma, aquí, que la salida del hombre de su condición de “minoría de edad” es una tarea en ejecución, abierta y de muy largo aliento..., pero que está en marcha en su época (la Prusia del siglo XVIII) y por eso puede calificarla como época *de ilustración* (diríamos “en vía de ilustración” y, por lo tanto, aún no ilustrada...).

Análogamente, nuestra época se encuentra en una transición hacia un “orden” mundial, que supere las contradicciones y las falencias de la globalización neoliberal y hay signos alentadores de que se abre camino un nuevo “orden” mundial en perspectiva “cosmopolita” (ciudadanía común, como especie humana), que hoy, por supuesto, apenas se encuentra en emergencia y, por ello, no podemos denominar nuestra época como “cosmopolita” sino apenas en “vía de *cosmopolitización*”, es decir, aún en discusión y en construcción.<sup>144</sup>

---

144 Como reflexión autocrítica sobre este concepto antiguo, pero con “resonancias” contemporáneas, tengamos presente que las posiciones extravagantes adoptadas por Diógenes el Cínico, para cuestionar los valores y la forma de vida de sus contemporáneos y la forma de vida excéntrica que él mismo escogió (vivía en un tonel), no deben distraernos para valorar y recuperar críticamente su gran contribución: el concepto de “ciudadano del mundo” (*xosmou polités*).

#### 4. La cosmopolitización regional: una opción inédita para la integración regional latinoamericana

La *cosmopolitización regional* es una de las estrategias del Estado para hacerse actor de su propia transformación y pasar de ser Estado-Nación a Estado-Cosmopolita. En el planteamiento de Beck (2004:235), este paso saldrá bien, en la medida en que se supere la equiparación de Estado y Estado-Nación y los Estados descubran y ejerzan el poder político de la *transnacionalidad* y la *trans-soberanía cooperativa*.

Hay dos tipos de auto-transformación transnacional de los Estados: una, en la que la transnacionalización puede ser una estrategia del antiguo juego del Estado-Nación, en donde sólo se produce un “*reacomodo*” de la situación de cada Estado, para “ganar soberanía puertas adentro” y, así, controlar mejor reivindicaciones de la sociedad civil “interna”; esta transnacionalización es catalogada de inauténtica; el otro tipo de transnacionalidad, denominada auténtica, es la que puede romper con la axiomática nacional y ser un primer paso en la formación de un Estado-Cosmopolita o *Liga cosmopolita de Estados*.

Esta *cosmopolitización regional*, naturalmente, no es fácil, ni tiene fórmula genérica; su diseño debe partir de las especificidades de los Estados participantes:

*“la cosmopolitización es menos prometedora que las estrategias aisladas de los Estados particulares. Requiere más bien que los diversos Estados-Nacionales, partiendo de sus respectivos trasfondos históricos y compartiendo una definición de sociedad de riesgo, se constituyan como actores estatales colectivos en el gran megajuego de la política mundial...en forma de alianzas regionales de Estados, lo cual siendo realistas, implica nuevas construcciones fronterizas transnacionales y exclusiones”* (Beck 2004:299).

Esta tarea, sin duda, se convierte en una verdadera prueba para el poder auto-transformador de los Estados, el poder de la sociedad civil organizada y el poder auto-crítico de los sujetos económicos (individuales y corporativos), puesto que cada uno es jugador en el megajuego del poder real y éste es determinante en la re-configuración del nuevo orden regional cosmopolita, al que nos estamos refiriendo.

En la medida en que se consiga la des-espacialización del Estado y de la política podremos encontrar novedosas respuestas a la nueva cartografía del mundo que está emergiendo, al impulso de las dinámicas globalizadoras, no sólo en la lógica mercantilista del modelo neoliberal imperante, sino también en las lógicas alternativas, que propenden por la solidaridad y la humanización.

Como lo expresa elocuentemente el lema del Foro Social Mundial, “*otro mundo es posible*” u *otros modos de mundo* son posibles y, crecientemente, hay actores sociales no-estatales que así lo creen y luchan por ello. En el campo de la integración, por ejemplo,

es muy significativa la voz y la acción de los Indígenas y de los Movimientos Sociales.

LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y NACIONES ORIGINARIAS, reunidos en la Cumbre de Cochabamba -Bolivia, diciembre de 2006, hacen un llamado a los Presidentes de los Estados Nación, para reiterarles que *"es posible otra forma de integración suramericana distinta a la del neoliberalismo en todas sus variantes, mediante otros enfoques del llamado "desarrollo" y otras formas de participación en las decisiones, de todos los explotados y excluidos de siempre, del campo y de las ciudades y, entre ellos, con nuestras Comunidades, Ayllús, Malocas, Cabildos, Palenques y demás células Sociales de los Pueblos Indígenas y Naciones Originarias de la llamada "Suramérica"...".* Y sin "diplomacia" alguna, denuncian y reivindican que *"no somos el folklore de las democracias ni sólo pedimos derechos sectoriales (sino que) somos actores para lograr cambios estructurales que logren "Para Todos Todo".*

Su propuesta integracionista la denominan: *Comunidad Suramericana de Naciones: Para "VIVIR BIEN" sin Neoliberalismo*<sup>145</sup>.

LOS MOVIMIENTOS SOCIALES, a su vez, reunidos en el VI Foro Social Mundial, celebrado en Caracas, en

---

145 Comunidad Suramericana de Naciones: Para "Vivir Bien" sin neoliberalismo. Llamamiento y propuestas desde la visión de los Pueblos Indígenas y Naciones Originarias. Cumbre de Cochabamba (Bolivia), diciembre 7 de 2006. Fuente: [www.comunidadandina.org](http://www.comunidadandina.org)

enero de 2006, elaboraron y suscribieron la *"Declaración de Caracas": OTRA INTEGRACIÓN ES URGENTE, POSIBLE Y NECESARIA*<sup>146</sup>, en la cual, plantean el agotamiento del esquema neoliberal, la creciente insatisfacción de la mayoría de la población frente a los impactos negativos de dicho modelo; no aceptan más que *"en materia de integración, las iniciativas de los gobiernos se pauten según los intereses de las grandes corporaciones y del sistema financiero internacional, operando sólo en la lógica de la ampliación de mercados";* igualmente, reafirman la necesidad -y oportunidad- para avanzar hacia *"una genuina integración, que se base en el respeto a la dignidad y los derechos de los pueblos, en el reconocimiento de que las personas -mediante sus representaciones colectivas- son sujetos de poder en las decisiones sobre políticas nacionales y regionales..."*

En suma, los Movimientos Sociales postulan una *"integración de sociedades"*, que supere la exclusión que segrega y discrimina; una integración que reafirme la *"identidad latinoamericana como constelación de múltiples y diversas identidades, llamadas a potenciarse en la confluencia con los distintos torrentes del mundo contemporáneo, pero sabedoras de su propia significación..."*.

---

146 Declaración de Caracas: Otra Integración es urgente, posible y necesaria. VI Foro Social Mundial, Caracas, enero de 2006. En: La Piragua, Revista del Consejo de Educación de Adultos de América Latina-CEAAL, Secretaría General Panamá, Nº 24 II/2006, p.167-171.

## 5. Cambio de paradigma educativo: ¿educación cosmopolita?

Hacer la transición del Estado- Nación al Estado-Cosmopolita, equivale a una auténtica revolución no sólo geopolítica, sino ante todo, cultural-cognitivo-educativa. ¿Por qué? Porque implica un cambio de mentalidad (de “mirada”, de discurso), un cambio de instituciones (las de la primera Modernidad están desgastadas o colonizadas por el poder económico) y los sujetos (individuales o colectivos) sufren del *síndrome mixto* de la época de transición, por la que *atravesamos*: desconcierto/descontento ante lo que se vive y miedo/esperanza, frente a lo porvenir.

La envergadura de los cambios señalados y el reto que conllevan para todos los pueblos del mundo, han conducido al pensador Edgar Morin (2008: 34-38) a plantear que nos encontramos frente a una *“crisis de la humanidad en la era planetaria”* y que para abordarla, de manera pertinente, se requiere de una auténtica *“metamorfosis”*, en la cual, es fundamental el papel de la educación: *“la crisis expresa el momento de ruptura que demanda el cambio y también el peligro de no realizarlo y sucumbir ante las catástrofes que cada uno de los desafíos mencionados augura. El contexto y los desafíos se encuentran en estrecha vinculación y es tarea de la reforma (educativa) prepararnos para estar en condiciones de enfrentarlos y contribuir al fortalecimiento de las tendencias que permitan alejarnos de esas catástrofes posibles... El papel de la educación será decisivo para abrirnos a*

*la incertidumbre de lo probable y desarrollar el pensamiento nuevo que nos permita inclinar la balanza hacia la metamorfosis y evite la aniquilación; que fortalezca el poder de comprensión y debilite el de manipulación; que fortalezca la civilidad y la democracia”* (el paréntesis y el destacado son nuestros).

Ante estos desafíos –planetarios y regionales-, la educación tiene un papel insustituible, ya que su misión está vinculada directamente al proceso de vivir y de hacerlo con dignidad. Según el profesor Paulo Freire (2003:89), el ser humano, al tener conciencia de su actividad en el mundo en que está, al actuar en función de finalidades que le proponen y que el mismo se propone; al tener capacidad de decisión en la búsqueda de sus fines, entonces –al contrario del animal-, el ser humano ya no es un ser “cerrado en sí”, sino “abierto” a las posibilidades de ser- más y, en consecuencia, a las posibilidades de un “otro” mundo humanizable, es decir, “transformable”.

Por ello –dice Freire-, la persona humana no sólo vive, sino que **existe** y su existencia es histórica. Y, precisamente, es dentro de su historia concreta que las personas y los grupos humanos detectan que dentro de sus “situaciones-límite” es posible y necesario plantearse el cambio para acceder a condiciones más acordes con su condición humana, de seres dignos y libres.

La educación problematizadora y liberadora del maestro Freire –enriquecida con otras contribuciones

de la corriente de Pedagogías Críticas<sup>147</sup>, nos ayudará a “aprender-enseñar a leer el mundo” y a una intervención en el que se corresponda con la acción de seres humanos, en tanto seres históricos y con la historicidad de un mundo que *esta siendo* y no que “ya esta hecho”, en forma definitiva.

¿Por qué el cambio paradigmático en educación? El nuevo conocimiento es un conocimiento relacional, en contexto, razón, por la cual, el mundo ya no es sólo una categoría geográfica sino histórica. El co-

---

147 Se denomina así a un movimiento cultural-pedagógico-político, que re-define la estructura y la misión de la Educación y la Pedagogía en su relación con la sociedad y el sistema-mundo contemporáneo. De él forman parte, entre otros, autores : Paulo Freire, Moacir Gadotti, José Eustaquio Romao y Afonso Celso Scocuglia del Instituto Paulo Freire de Sao Paulo; Paulo Rosas y Joao Francisco de Souza, del Centro Paulo Freire de Recife (Brasil); Adriana Puiggrós (Argentina); Rodolfo Bórquez (México), José Luis Rebellato (Uruguay), Rodolfo Bórquez (México); Edgar Morin (Francia); Henry Giroux, Michael Apple, Peter McLaren (Estados Unidos); Carlos A. Torres (argentino de origen, director Centro de Estudios Latinoamericanos-Universidad de California Los Angeles E.U.); el Doctorado Interinstitucional en Educación con los profesores Olga Lucia Zuluaga y Vladimir Zapata, de la Universidad de Antioquia-Medellín, Humberto Quiceno, Mario Díaz y Mario Acevedo, de la Universidad del Valle-Cali; Rafael Ávila, Jorge Posada, Alberto Martínez y Carlos Valerio Echavarría, de la Universidad Pedagógica Nacional-Bogotá; Marco Raúl Mejía (Colombia-“Planeta Paz”); Germán Mariño y Lola Cendales, de “Dimensión Educativa” (Colombia); Sergio de Zubiría, Universidad de Los Andes (Bogotá, Colombia); Jorge Gantiva, del CEID-Fecode y Universidad del Tolima (Colombia).

nocimiento del mundo, se volvió concomitante con la aspiración -de individuos y de Estados-, a insertarse positiva y creativamente en él.

*“El conocimiento del mundo, en tanto que mundo se vuelve una necesidad intelectual y vital al mismo tiempo. Es el problema universal para todo ciudadano del nuevo milenio: ¿cómo lograr el acceso a la información sobre el mundo y cómo lograr la posibilidad de articularla y organizarla? ¿Cómo percibir y concebir el contexto, lo global (la relación todo/partes, lo multidimensional, lo complejo? Para articular y organizar los conocimientos y así reconocer y conocer los problemas del mundo, es necesaria una reforma de pensamiento. Esta reforma es paradigmática, no programática: es la pregunta fundamental para la educación ya que tiene que ver con nuestra aptitud para organizar el conocimiento”* (Morin 1999:37-38) (destacado nuestro).

Enfatizando, además, la aptitud para valorar y para organizar otras formas de experiencia humana, distintas de la razón científico-tecnológica, como el arte, la literatura, la poesía, la referencia a lo sagrado, estamos de acuerdo con el profesor Morin, en su planteamiento acerca del cambio de paradigma en educación. Conviene aquí hacer una precisión respecto a las “reformas” (e, incluso, pretendidas “revoluciones”) educativas que, recurrentemente, se formulan y se aplican, tanto a nivel de los países latinoamericanos como en el campo internacional.

Las “crisis” de la educación han estado ligadas a factores exógenos (externos) y endógenos (internos) a los sistemas educativos; entre los primeros, hay que contar los cambios sociales, económicos y políticos y, por supuesto, los cambios filosóficos y científicos, que permean los anteriores y entre los factores endógenos, es notorio el distanciamiento existente entre la formación que brinda la escuela y el desarrollo técnico-científico, que impulsa el mundo. El profesor Alberto Martínez Boom (2004:153) recuerda que el concepto de “crisis”, se introduce en la educación, con la publicación, en 1968, del libro de Philip Coombs, titulado *Crisis Mundial de la Educación*, en la que plantea que existe un desfase entre los requerimientos del desarrollo y lo que se supone serían las realizaciones efectivas del sistema escolar. Entre las manifestaciones de este desfase, se encuentran el “desbordamiento estudiantil” (gran demanda por acceder al sistema educativo por parte de la población) y la “inadaptación del producto” (en gran medida obsoleto comparado con los requerimientos del desarrollo y, además, generador de “educados sin empleo”).

Para afrontar esa crisis, Coombs plantea que “*los sistemas educativos precisarán del apoyo de todos los sectores de la vida interna del país y, en muchos casos, una ayuda que estará más allá de los límites nacionales*” (ídem: 154). Este enfoque implicaba dos novedades: considerar la educación como un asunto de toda la sociedad (y ya no responsabilidad preferente de los Estados) y ampliar el concepto de educación, más allá de la educación escolar.

Sobre este esquema de análisis de la crisis educativa, e diseñaron políticas para superarla, incluyendo nuevos dispositivos de orientación y de regulación del funcionamiento del sistema educativo, teniendo en cuenta sus diversos elementos: administración, financiación, infraestructura física y dotación, personal docente, métodos pedagógicos, material didáctico, educación no-formal (mediante autoaprendizaje o con el empleo de los medios de comunicación).

Resultado de estas políticas, lideradas por la UNESCO y agenciadas por organismos multilaterales (BID, Banco Mundial, OEA, OEI), los sistemas educativos masificaron su cobertura ampliando, sustantivamente, el ingreso de estudiantes formales (escolarizados) e informales (educación abierta y a distancia), cubriendo, así, el “ciclo cuantitativo de la escuela”, apoyados en el paradigma del “desarrollo económico”, prevaleciente en las décadas del 50 - 70 (Martínez Boom, ídem:13); luego, las políticas y las reformas educativas enfrentarían los desafíos de la globalización económica y de la competitividad internacional, elaborando un nuevo discurso sobre la educación de “calidad”, basado en los paradigmas del “desarrollo humano” y de las “necesidades básicas de aprendizaje” que prepararían las condiciones para la etapa de la “escuela competitiva”, en la que actualmente nos encontramos.

¿Cuál era –y es– la finalidad de todas estas reformas educativas? Remitiéndonos a la tesis de Philip Coombs, las reformas intentan conjurar la crisis educativa, producto del desfase entre los requerimientos

del desarrollo y lo que se supone deben ser las realizaciones efectivas del sistema escolar.

Digamos, entonces, que se pretendía –y pretende– poner “al día” todo lo concerniente a la “estructura” de la educación, pero sin afectar el “fondo” de la crisis que, justamente, está en la relación (o mejor, interacción) con el *mundo* que *cambió* y con el *conocimiento* que dá cuenta de dicho cambio.

Para dar cuenta de esta realidad es que el profesor Morin propone, como necesaria, la “reforma del pensamiento”, que interpela directamente a la educación “del futuro” porque “*hay una inadecuación cada vez más amplia, profunda y grave por un lado entre nuestros saberes desunidos, divididos, compartimentados y por el otro, realidades o problemas cada vez más poli-disciplinarios, transversales, multidimensionales, transnacionales, globales, planetarios*” (Morin, 1999:38).

De este *desfase “paradigmático”* –del pensamiento y de la educación– es del que se debe ocupars una teoría pedagógica compleja y humanista que alimente el nuevo paradigma educativo y, desde allí, nutra y acompañe el rediseño del proceso integracionista suramericano, al tiempo que propenda por la emergencia del nuevo “orden” mundial cosmopolita.

Todo un ideario, pero también un compromiso del Estado (ojalá cosmopolita) y de los pueblos latinoamericanos que, sin duda, cuenta con el respaldo y la participación de AUALCPI y todos sus asociados y amigos.

## Contribución a la Colombia del pos-conflicto: la dimensión internacional en el re-diseño del nuevo país hacia la paz

El “*pacto social*”, vigente entre los colombianos –la Constitución Política del año 1991–, estableció que “*las relaciones exteriores del Estado se fundamentan en la soberanía nacional, en el respeto a la autodeterminación de los pueblos y en el reconocimiento de los principios del derecho internacional aceptados por Colombia. De igual manera, la política exterior de Colombia se orientará hacia la integración latinoamericana y del Caribe*”<sup>148</sup>.

Nuestro país está en deuda, tanto en materia de vigencia del derecho internacional (principalmente en lo referente a derechos humanos, cuya fractura y desconocimiento constituyen parte del núcleo de nuestro actual conflicto armado) como en lo referente a la integración regional y a la inserción positiva en el mundo globalizado de hoy.

Precisamente, esta “deuda” histórica es la que debe ser saldada en la nueva etapa de *re-diseño del país*, coherente con la nueva realidad colombiana en camino hacia la paz *y que incorpore las relaciones e inserción* que tiene Colombia con la región Suramericana, el hemisferio y el mundo. Un mundo, que naturalmente no puede ser el del “desorden” neoliberal, hoy en crisis y cuestionado por los movimientos de “indignados” e inconformes en todas las latitudes, y

---

148 Constitución Política de Colombia, artículo 9º.

una integración regional Suramericana-Latinoamericana y del Caribe, que supere el lastre de parcialidad en su concepción y ejecución que la debilita, probablemente, por estar atada a la lógica economicista del modelo de desarrollo funcional con la globalización neoliberal.

### A manera de conclusión:

Para continuar la reflexión sobre la *integración "supranacional" en el horizonte de un nuevo orden mundial "cosmopolita"* (y más exactamente, en vía de *cosmopolitización*), destaquemos seis elementos centrales de esta presentación, que los invito a tener en cuenta para el diálogo y el debate:

- A. En cuanto al concepto de GLOBALIZACIÓN. Se trata de un concepto polisémico, que tiende a confundirse con la extensión de la economía mundial o con la "nueva" cara del desarrollo en el mundo contemporáneo, pero que conlleva una compleja dinámica "multi-rostro" económica, política, comunicacional, militar, tecnológica, ecológica, cultural/educativa y aún, religiosa.
- B. En lo referente al enfoque de la GLOBALIZACIÓN. Existen dos tendencias, hasta ahora antagónicas: una principalmente técnica y económica, fundada en el beneficio, como valor predominante; la otra, más humanista, instituida en la pertenencia a una patria común terrestre y animada por ideas de solidaridad y de universalismo como especie (este es, precisamente, el horizonte del nuevo orden cosmopolita).
- C. En cuanto al tipo de inserción al proceso de globalización. Es diferenciado en cada país y/o región, puesto que está intermediado por relaciones de poder, es decir, por intereses y por "visiones de mundo" -los dos enfoques-, que quieren autoafirmarse y extenderse.
- D. ¿Por cual globalización optar y con qué tipo de inserción-integración hacerlo? Dependerá del "espesor" con el que cada lugar o país cuenta para recibir, adaptarse o transformar el proceso de globalización. Dicho "espesor" corresponde a los elementos sociales-políticos-económicos-culturales e idiosincráticos, que afirmen una manera "propia" de asumir el propio desarrollo e inserción en el mundo global.
- E. La vinculación de la integración regional con el tema del desarrollo interno de los países. La relación de inter-dependencia (¿dependencia?) de dicho desarrollo con el sistema internacional, es decir, la INTEGRACIÓN REGIONAL, considerada como una estrategia fundamentalmente estatal y con una doble función para los países latinoamericanos: de desarrollo y de inserción, en el ámbito internacional. ¿Qué tipo de desarrollo esperaba y espera lograr la integración regional? y ¿a cuál "orden" internacional aspira a ingresar?
- F. Se requiere de una educación que aborde y dé cuenta de estas dinámicas mundiales y contribuya, decididamente, a potenciar el proceso de transición al nuevo "orden" global cosmopolita, en donde ha de inscribirse el proceso de desarrollo/integración pertinente, de los países latinoamericanos.

G. La construcción de la paz integral en Colombia implica un re-diseño del país, coherente con la nueva realidad colombiana del postconflicto, incorporando las relaciones e inserción que tiene Colombia con la Región Suramericana, el hemisferio y el mundo. Un mundo, que naturalmente, no puede ser el del “desorden” neoliberal, hoy en crisis y cuestionado por los movimientos de “indignados” e inconformes en todas las latitudes y una integración regional Suramericana-Latinoamericana y del Caribe, que supere el lastre de parcialidad en su concepción y ejecución que la debilita, probablemente, por estar atada a la lógica economicista del modelo de desarrollo funcional con la globalización neoliberal.

En la medida en que los “actores” mundiales (Estado, Economía y Sociedad y dentro de ésta, la academia), se percaten de estas peculiaridades de la globalización *cosmopolitizante* y actúen de conformidad, se marcará la diferencia en el ejercicio del poder –y también del “contrapoder”–, en la consolidación del mundo globalizado, como lo conocemos hoy (¡más de “lo mismo”!) o en apostarle a la formación de “otros modos” de organizarlo o al surgimiento de “otro” mundo ¡inédito... hasta ahora ¡, pero posible...

Como la paz integral que necesita, merece y debe construir Colombia...

---

## Bibliografía

---

BECK, U. (1998). *¿Qué es la Globalización? Falacias de globalismo, respuestas a la globalización*, Barcelona, Paidós.

BECK, U. (1998). *La Sociedad del Riesgo. Hacia una nueva modernidad*. Paidós Básica, Barcelona.

BECK, U. (2004). *Poder y contrapoder en la era global. La nueva economía política mundial*. Paidós, Barcelona.

BETANCUR MEJÍA, G. (2002). *La Comunidad Latinoamericana de Naciones. Cuarto Bloque Mundial*. Artículo póstumo dirigido a la Revista *Educación y Pedagogía* de la Facultad de Educación-Universidad de Antioquia.

ESCOBAR, A. (1996). *La invención del Tercer Mundo; construcción y deconstrucción del desarrollo*. Editorial Norma, Santafé de Bogotá

ESCOBAR, A. (2005). *Más allá del Tercer Mundo. Globalización y Diferencia*. Instituto Colombiano de Antropología e Historia y Universidad del Cauca, Bogotá, D.C.

FAZIO VENGOA, H. (2006). *Globalización y Relaciones internacionales en el entramado de un naciente tiempo global*. En: Revista “Análisis Político”, N° 56,

enero-abril. Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá D.C.

FAZIO VENGOA, H. (2003). *Escenarios globales. El lugar de América Latina*. Uniandes-CESO, Departamento de Historia-IEPRI- Universidad Nacional, Bogotá D.C.

FAZIO VENGOA, H. (2007). *Cambio de paradigma: de la globalización a la historia Global*. Uniandes, Ceso-Departamento de Historia, Bogotá.

FAZIO VENGOA, H. (2002). *El mundo frente a la globalización. Diferentes modos de asumirla*. Alfa Omega, Uniandes-CESO- IEPRI, Universidad Nacional, Bogotá D.C.

FREIRE, P. (2003). *Pedagogía do Oprimido*, 37ª Edição, Editora Paz e Terra, Sao Paulo, Brasil.

FREIRE, P. (2001). *Pedagogía de la Indignación*. Ediciones Morata, S.L., Madrid, España.

GONZÁLEZ MOENA, S. (1997). *Pensamiento Complejo. En torno a Edgar Morin, América Latina y los procesos educativos*. Editorial Magisterio-Colección Mesa Redonda N° 52, Bogotá, D.C.

HOYOS VÁSQUEZ, G. (2007). *Comunicación, Educación y Ciudadanía*, en: Borradores para una Filosofía de la Educación, junto con Julián Serna y Elio Fabio Gu-

tiérrez. Siglo del Hombre Editores y RUDECOLOMBIA, Bogotá D.C.

KANT, E. (1986). *Respuesta a la pregunta: ¿Qué es la Ilustración? (1784)*. Traducción de Rubén Jaramillo Vélez, Revista *Argumentos* N°14/15 y 16/17, Universidad y Sociedad, Fundación Editorial Argumentos, Bogotá.

MALDONADO ESPITIA, L.E. (2010). *Pedagogía y Cosmopolitización. Un "inédito viable" para los procesos integración regional Suramericana*. Instituto de Educación y Pedagogía, Universidad del Valle, Cali, Colombia (Tesis doctoral sin publicar).

MARTINS, C.E. (2009). *Pensamiento social*. En: Latinoamérica. Enciclopedia Contemporánea de América Latina y El Caribe. Coordinadores: Emir Sader, Ivana Jinkings, Madrid.

MARTÍNEZ BOOM, A. (2004). *De la escuela expansiva a la escuela competitiva. Dos modos de modernización en América Latina*. Anthropos Editorial en co-edición con Convenio Andrés Bello, Barcelona-España.

MENDOZA MORALES, A. (2005). *Las fronteras vivas*. Intervención en el Seminario de *Fronteras y Retos de la Integración*. Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Colombia-IEPRI, sede Bogotá.

MORIN, E. (1997). *La necesidad de un pensamiento complejo*. En: Gonzáles Moena, Sergio, *Pensamiento Complejo. En torno a Edgar Morin, América Latina y los procesos educativos*. Editorial Magisterio-Colección Mesa Redonda N° 52, Bogotá, D.C.

MORIN, E. (1999). *Los siete saberes necesarios para la Educación del Futuro*. UNESCO-Editorial Magisterio, Bogotá, 2001.

MORIN, E. (2008). *Planetarización y Crisis de Humanidad*. En: Revista *Educación*, 2001, N° 152, enero, México (versión electrónica).

MORIN, E. (2001). *Los siete saberes necesarios para la educación del futuro*. UNESCO-Editorial Magisterio, Bogotá, D.C.

NUSSBAUM, M. C. (2001). *El cultivo de La humanidad. Una defensa clásica de la reforma de la educación liberal*. Paidós, Barcelona.

POWASKI, R. E. (2000). *La guerra fría. Estados Unidos y la Unión Soviética, 1947-1991*, Barcelona, Crítica.

VIEIRA, E. (2008). *Consideraciones de la integración andina en el contexto hemisférico*. En: *Colombia y Venezuela en los nuevos ejes de Integración hemisférica*. Compiladores: Luis Nelson Beltrán y Edgar Vieira, Universidad de la Salle, Facultad de Economía, Bogotá, D.C.

VOLPI, J. (2009). *El insomnio de Bolívar. Cuatro consideraciones intempestivas sobre América Latina en el siglo XXI*. Debate, Bogotá- Colombia.

#### Páginas Web:

[www.comunidadandina.org](http://www.comunidadandina.org)

[www.unila.edu.br](http://www.unila.edu.br)

[www.centrodememoriahistorica.gov.co](http://www.centrodememoriahistorica.gov.co)

[www.mesadeconversaciones.com](http://www.mesadeconversaciones.com)



# La cooperación en seguridad como una oportunidad para fortalecer la integración latinoamericana

**Juan Eduardo Furche Rossé,  
Andrés Enrique Osorio Granifo,  
Cristian Andrés Salinas  
Urquieta<sup>149\*</sup> (Chile)**

149 Juan Eduardo Furche Rossé, Santiago de Chile. Universidad Alberto Hurtado - Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos; Andrés Enrique Osorio Granifo, Santiago de Chile. Universidad Central de Chile - Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos; Cristian Andrés Salinas Urquieta, Santiago de Chile. Pontificia Universidad Católica de Chile.

Tres politólogos chilenos, de diferentes universidades: Universidad Central de Chile, Universidad Jesuita Alberto Hurtado y Pontificia Universidad Católica de Chile. Los tres han cursado un diplomado en Estudios Latinoamericanos, en la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (dependencia académica del Ministerio de Defensa Nacional de Chile). Actualmente, dos de ellos

## Resumen

Los procesos de integración en Latinoamérica han enfrentado una multiplicidad de dificultades derivadas, tanto de la ausencia de voluntades políticas de integración como del deficiente funcionamiento de las instituciones, creadas para ello. Lo anterior, se ha traducido en la sucesiva creación de organismos, que no han logrado consolidarse en el tiempo. Asimismo, una de las áreas en que Latinoamérica ha intentado avanzar, sin demasiado éxito, es la integración en seguridad y en defensa, siendo un desafío transversal en la región, además de ser un punto sensible en las agendas políticas de los Estados. Al mismo tiempo, las amenazas a la seguridad, se han caracterizado por apartarse del paradigma tradicional de la seguridad interestatal, para centrarse en las amenazas no convencionales. Dado lo anterior, este artículo propone que la integración en seguridad puede allanar el camino para una integración más plena.

**Palabras clave:** Integración Regional, Seguridad, Cooperación, Amenazas no convencionales; UNASUR.

están cursando estudios de maestría en Ciencia Política, Seguridad y Defensa en dicha institución, mientras que el tercero comenzará, próximamente, una maestría en Relaciones Internacionales, en la Pontificia Universidad Católica de Chile.

## Introducción

La integración en Latinoamérica es una asignatura, que si bien no está del todo pendiente, está lejos de ser aprobada. El continente ha sido testigo de múltiples intentos de cooperación e integración, pero da la impresión que el camino a recorrer es aún bastante largo y sinuoso, con obstáculos, de orden económico, cultural y también político.

Actualmente, los riesgos y las amenazas, que deben ser enfrentados mediante las políticas de seguridad y defensa, se han complejizado y evolucionado, siendo difícil encararlas, de forma efectiva, desde la institucionalidad convencional. Las nuevas amenazas, también llamadas multidimensionales, contemplan flujos migratorios, desastres naturales, trata de personas, narcotráfico, crimen organizado, entre otras. Difícilmente, se puede responsabilizar a un solo Estado de ser el origen o la causa de alguno de estos problemas, a diferencia del paradigma tradicional, en que el origen de las amenazas se vislumbraba entre los mismos Estados. Estos problemas, de alcance y de origen diverso, deben ser enfrentados desde distintos puntos de vista y, naturalmente, incluyendo a todos los Estados, que se encuentran involucrados.

Es sabido que la seguridad nacional siempre genera recelo en las agendas políticas, pero a la luz del panorama actual, se hace necesaria la cooperación, en ámbitos que, hasta fines del siglo pasado, aún eran muy sensibles para los Estados. Si una cooperación e integración efectiva fuese posible en estos ámbi-

tos, no es descabellado pensar que una externalidad positiva de lo anterior permitiría potenciar otros procesos de integración, que se encuentran estancados por falta de voluntad política.

Ante este panorama, se realizará una revisión de escuelas y de enfoques de la teoría de las relaciones internacionales, que permita comprender obstáculos en los procesos de integración latinoamericana. Luego, se hará una revisión de la situación actual de la institucionalidad de la seguridad y defensa en la región, con el objetivo de analizar cómo la cooperación en seguridad puede favorecer a la integración regional.

Al tratarse de una primera aproximación al problema, que aborda temáticas transversales a los procesos de integración en la región, surge la necesidad de realizar un estudio cualitativo de tipo exploratorio, que tenga como objetivo aproximarse al fenómeno de estudio, dando con esto, una visión general. Esto servirá para proponer las bases para futuras investigaciones, relacionadas con el tema.

## Teorías de las relaciones internacionales relacionadas con la investigación

Los tópicos relacionados con la integración en América Latina pueden ser enmarcados dentro de las distintas corrientes teóricas de las relaciones inter-

nacionales. Estas escuelas constituyen constructos teóricos, que ayudan a entender aspectos esenciales de las características y de las motivaciones de los actores involucrados; lo anterior, permite establecer un sustento teórico, que sistematice la explicación y delimite ciertos conceptos.

Se han seleccionado tres escuelas para aproximarse a las dinámicas de relación entre los actores de la región, las cuales, serán expuestas a continuación. La primera de ellas es la escuela realista, originada en una visión histórica, que propone al Estado, como actor central en las relaciones internacionales, dando un fuerte énfasis en el actuar racional de éstos, para cumplir sus objetivos. Si bien este enfoque se remonta a los primeros estudiosos de los comportamientos de entidades políticas, fue expuesto, de manera más sistemática, por Hans Morgenthau. En el desarrollo histórico de esta corriente, a mediados del siglo XX, surge el neorealismo o realismo estructural. La importancia de éste, radica en su propuesta sistémica de análisis de las relaciones internacionales, intentando explicar el porqué de la actuación de los Estados. Para esta escuela, el sistema internacional, se caracteriza por la interacción de un conjunto de unidades (Estados), en una estructura que está organizada, de tal manera, que no existe un poder o gobierno central; de ahí la idea de anarquía en el sistema internacional (Waltz, 1988, pág. 63). Dentro del sistema, existen disparidades en las capacidades y en los recursos de poder de cada actor, lo que se traduce en relaciones asimétricas, entre estos (pág. 136). Dados estos elementos, los Estados tenderán a buscar mecanis-

mos, que permitan garantizar su seguridad, frente a los otros (págs. 167-168). Siguiendo esta línea, los Estados serán recelosos respecto a su seguridad en todos los aspectos de su política exterior, eso incluye, naturalmente, los aspectos de cooperación entre Estados y la formación de instituciones internacionales. En consecuencia, los Estados podrán cooperar, pero siempre que se cumplan dos condiciones esenciales: la primera, es que no se ponga en juego la seguridad propia y la segunda, que exista la posibilidad de obtener beneficios de la cooperación (pág. 157). Con respecto a las instituciones internacionales, se considera que no son efectivas para mitigar los efectos de la anarquía y su existencia está fuertemente vinculada con los intereses de los Estados más poderosos, que se suelen ubicar a la cabeza de éstas.

La segunda escuela a comentar es la denominada neoliberal, que busca expandir las nociones convencionales de interés y seguridad estatal. Para Robert Keohane, el realismo sigue siendo un componente necesario para efectos de análisis, ya que incluye elementos clave, como el poder, el interés y la racionalidad (Keohane, Neorealism and its critics, 1986, pág. 159). Al igual que el realismo estructural, Keohane reafirma la importancia del análisis sistémico de la estructura neorrealista, como una forma de comprender el contexto de las acciones estudiadas (pág. 193). Los liberales, aunque reconocen al Estado como la unidad más importante en la política mundial, a su vez, aceptan la importancia de unidades no estatales, organizaciones intergubernamentales y transnacionales, agregándole importancia al estudio de las re-

laciones entre los gobiernos. También, se cuestiona que el interés primordial para los Estados sea aumentar sus recursos de poder, ya que si bien, el poder y la influencia siguen siendo elementos importantes en la política mundial, es cada Estado, por separado, el encargado de definir sus intereses, los cuales, pueden ser diversos (págs. 193-194). La posibilidad que se produzcan cambios en las relaciones estatales, que ayuden a mitigar los efectos de la anarquía, la encontramos en la profundización de la interdependencia, que puede ser definida como un sistema de dependencias mutuas entre actores, que se caracteriza por situaciones con efectos recíprocos entre países o entre actores, en diferentes países (1993, pág. 22). La profundización de esta dependencia, que no siempre es simétrica, produce el surgimiento de los costos recíprocos, es decir, que la decisión de un Estado tendrá costos, tanto para otros Estados como para sí mismos.

La tercera corriente que comentaremos y que toma elementos en los que el realismo no es tan acucioso, es la denominada Escuela Inglesa. En el libro “La sociedad anárquica”, de Hedley Bull, el autor establece que dentro del sistema internacional, entendiendo por ellos una interacción entre Estados, puede surgir una sociedad internacional. Esta sociedad, se caracteriza porque un grupo de Estados adquiere conciencia de sus “intereses y valores comunes” (2005, pág. 65) y forman una sociedad, que tiene como objetivo generar mecanismos para salvaguardarlos. En esta sociedad, los Estados “se consideran unidos por una serie de normas comunes que regulan sus relaciones

y de que colaboran en el funcionamiento de instituciones comunes” (pág. 65). Con esto, es posible mitigar la anarquía del sistema internacional, pues el surgimiento de estos valores e intereses, es una condición para que los Estados empiecen a dejar de considerarse entidades aisladas en el sistema, haciendo que poco a poco vayan comprendiendo que existen aspectos que también son compartidos por otros Estados, surgiendo la necesidad de coordinarse entre ellos, para proteger lo que consideran valioso. Con esto, el contexto del sistema internacional anárquico no es una condición que nos lleve a pensar que el único camino posible es el de la desconfianza y la confrontación entre los Estados, sino que en una situación susceptible de ser modificada.

Los desarrollos teóricos desde los días del realismo de Carr o Morgenthau, nos hacen ver que el rol del Estado, en Relaciones Internacionales, ha avanzado desde un objetivo estatal fijo, la sobrevivencia, hacia nuevos objetivos variables y diversos, en las respectivas políticas exteriores. Este paradigma, se hace notar en un mundo en que desde la década de los 90, los organismos multilaterales, organizaciones internacionales, actores internos e instituciones internacionales, están teniendo una importancia fundamental y no pueden ser excluidas del análisis. Instituciones, como la Unión Europea (UE), el MERCOSUR, ASEAN y múltiples acuerdos bilaterales, nos señalan una creciente tendencia hacia el multilateralismo y la cooperación, haciendo que un enfoque centrado, excesivamente en la rivalidad entre Estados, parezca finalmente obsoleto. Además, se aprecia que, en la actualidad,

la cooperación, en sus diversos formatos, se ha instalado como un mecanismo ampliamente validado y utilizado, mientras que los conflictos convencionales, entre Estados, han disminuido y los asimétricos, se han multiplicado. Ejemplo de esto son los separatistas en Crimea, la Franja de Gaza, los piratas somalíes o el Estado Islámico en Iraq y Siria, entre otros.

Estos nuevos conflictos requieren de la participación y de la cooperación de grupos de Estados, ya que las problemáticas que estos conflictos generan a largo plazo, difícilmente, pueden ser enfrentadas y menos solucionadas, por un solo Estado. Un ejemplo de estas nuevas problemáticas, los encontramos en los problemas asociados a flujos migratorios, medio ambiente, crimen organizado, narcotráfico y un larguísimo y otros, de tópicos que redundan en amenazas a la seguridad de las Naciones.

---

## Dificultades en los procesos de integración en la región

Desde los días de Simón Bolívar, las ideas de unificación recorren América Latina. En un momento existió la Gran Colombia, formada por lo que hoy conocemos como Ecuador, Colombia, Panamá y Venezuela y hay indicios de una experiencia similar en Centro América; sin embargo, y pese a varios años de intentar distintos formatos de unificación en nuestro continente, que comparte credo y lengua desde el Río Grande hasta la Patagonia, la región no ha logrado avanzar demasiado. En contraste, al otro lado del Atlántico,

desde el final de la sangrienta Segunda Guerra Mundial, se ha visto cómo se han dinamizado los procesos de integración, al punto que, hoy, cerca de una treintena de nacionalidades, con diferentes credos e idiomas, integran la llamada Unión Europea. Es importante también considerar que el viejo continente es un área más compacta y con menores obstáculos naturales que América, siendo innegable que los factores geográficos desempeñan un papel relevante, a la hora de integrar (Sunkel, 2008).

Uno de los obstáculos importantes en la integración latinoamericana es la misma cultura de la región, ya que si bien existen elementos comunes, como la lengua y la religión, además de una larga serie de significados compartidos, la cultura latinoamericana tiene algún grado de propensión hacia la rivalidad mutua, entre naciones similares. Cabe mencionar, que la historia de la región tiene abundantes ejemplos, todos ellos, posteriores a las guerras de independencia, de conflictos entre países vecinos y basta pensar en Centroamérica, la Guerra del Chaco, la de la Triple Alianza, la del Acre, la del Cenepa, la del Salitre, entre otras. Este factor ha sido tomado en cuenta por algunas instituciones de la región; si revisamos las declaraciones de UNASUR y sus respectivos consejos sectoriales, nos encontramos con que la “construcción/consolidación de una identidad suramericana” es un denominador común entre los objetivos que se plantean (2013). Ciertamente, la cercanía cultural es un elemento sobre el que cabe discutir y trabajar, si es que se quiere lograr una integración efectiva en la región suramericana.

Un elemento importante en nuestro conjunto de referentes culturales, ampliamente aceptados, es la posición de admiración y de protección de lo propio; las manifestaciones nacionalistas son una constante en nuestro continente. Como dato al respecto, hace poco tiempo, el Portal Infobae publicó una lista con los conflictos y reclamaciones territoriales vigentes, para esa fecha (2014); eran nueve, sin contar las Malvinas. Sirviéndose de la idea de falacia antropomórfica del Estado, explicada por Carlos Escudé (1995), dicho componente de nuestra identidad, se manifiesta en la concepción de soberanía, como elemento intocable, ya sea de forma parcial o total. Este elemento, bajo ningún concepto es cuestionado, es decir, se espera que la conducta del Estado sea siempre de protección de la soberanía en su totalidad y en todas sus formas. Lo anterior implica que, llegado a este punto, se ve al Estado como antropomórfico o como un igual<sup>150</sup>, se le atribuyen características, cualidades, vicios y conductas, lo que hace que el Estado sea visto como más cercano y las acciones de éste, son sentidas como propias por la población. En consecuencia, las ideas similares a una cesión de soberanía debiesen tener una amplia base de rechazo en las respectivas sociedades civiles.

Siguiendo con la idea de soberanía, encontramos la tipología clásica de Stephan Krasner (2001), sobre la

150 Finalmente, el Estado es dirigido por humanos y, como tales, pueden cometer errores. Es una observación más aguda de lo que parece, la propuso Hans Morgenthau, entre sus seis principios del realismo político, en *Politics Among Nations*.

soberanía. En su texto “Soberanía: hipocresía organizada”, Krasner disecciona la noción de soberanía, en cuatro componentes esenciales: soberanía legal internacional, soberanía interna, soberanía interdependiente y soberanía Westphaliana. Más allá de la definición de cada una de ellas, existe la idea subyacente, de que la soberanía no es un cuerpo monolítico indivisible, como podría ser visto desde aproximaciones más clásicas, sino que tiene partes. La noción de la divisibilidad de la soberanía abre la puerta para imaginar que ésta, al ser fraccionable, se puede ceder en partes, es decir, se vislumbra la posibilidad de cesión parcial de soberanía.

Ciertamente, la mantención de la soberanía es una de las tareas fundamentales de todo Estado, no hay duda de ello; sin embargo, en los procesos de integración, el logro de normas o aranceles comerciales comunes, solo por ejemplificar, pasan por procesos de negociación, que desembocan en la alteración de la normativa legal interna, prerrogativa que clasifica absolutamente dentro de los asuntos internos de cada Estado. Los procesos de integración requieren, primero, de cooperación en múltiples ámbitos, siendo un campo en el que los roces con las nociones convencionales de soberanía son perfectamente plausibles y lo han sido en las experiencias latinoamericanas; hoy en día, por ejemplo, algunos países de la UE han unificado sus servicios de control de tráfico aéreo, entregando parte del control de sus espacios aéreo a una entidad supranacional (EUROCONTROL), simplificando los viajes dentro del continente, haciendo los traslados aéreos más breves, económicos

y menos contaminantes. Una situación así, es hoy en día impensable en nuestro continente. Este ejemplo sirve para graficar cómo la sesión de partes de soberanía puede simplificar las relaciones interregionales.

Si en América Latina no se ha alcanzado el nivel de integración del que disfruta Europa, no ha sido por falta de intentos, aunque el exceso de ellos tampoco ha demostrado resultados favorables. Actualmente, los organismos en la región, OEA y UNASUR, a un nivel más macro y MERCOSUR y CAN, a nivel más micro, tienen multiplicidad de puntos de encuentro y áreas de responsabilidad compartidas, pero no necesariamente coordinadas entre ellas, de forma efectiva.

Si bien la OEA fue creada en 1948, poco tiempo después de la ONU, este instrumento no es del todo suficiente y hacia la década de los 60, del siglo pasado, América Latina se convirtió en testigo de una gran variedad de iniciativas, que pretendían tender hacia la integración. El primer antecedente es la Alianza para el Progreso, impulsada por Estados Unidos. Esta primera intención, le permitió a Estados Unidos controlar parte de las exportaciones de materias primas y ejercer control político sobre la región. Se debe tener en cuenta, que estas intenciones están enmarcadas en un periodo de Guerra Fría y, para ese entonces, el control de las áreas de influencia de las potencias reinantes, justificaba diversos mecanismos.

En paralelo, el continente experimentó un proceso de traslación hacia el modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI), promovido

activamente por la CEPAL. Entre los resultados del ISI, se cuenta la dinamización de la economía dentro de la región, dado el comercio de bienes producidos autónomamente. Hacia fines de los 50, comenzó a explicitarse la intención de fortalecer la cooperación económica, el comercio entre los miembros y avanzar hacia la integración, por lo que, en 1960, se firmó el tratado de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, ALALC, la antesala de lo que más adelante se conocería como Asociación Latinoamericana de Integración, ALADI, tratado que se firmó en junio de 1980. Al mismo tiempo, se pusieron en marcha las primeras iniciativas del Mercado Común Centroamericano, MCCA, que más adelante desembocaron en el Sistema de Integración Centroamericano, SICA.

Pocos años después de iniciados los procesos de ALALC y del MCCA, en 1969, surge el Pacto Andino, que también persigue objetivos de cooperación económica e integración. Inicialmente, el pacto fue firmado por Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Chile. En 1973, ingresó Venezuela, mismo año del Golpe de Estado en Chile, que se retira en 1976.

En la década siguiente, los procesos de integración se estancaron, debido a la falta de voluntades políticas de cooperación e integración, en un contexto de múltiples regímenes militares, además de la llamada crisis de la deuda, que arrastró a toda la región hacia una crisis económica generalizada y quedando inhabilitada, para cumplir los compromisos que los procesos de integración, anteriormente firmados, requerían. Hacia 1987, se firmó el protocolo de Quito, que liberó a los países de estas obligaciones.

En 1990, Estados Unidos lanzó la iniciativa del Área de Libre Comercio de las Américas, ALCA, la que fracasó. Debido a esto, Estados Unidos cambió su estrategia y negoció Tratados de Libre Comercio individuales, con los países de la región, es decir, prefirió negociar casos individuales antes que con una sola gran área de libre comercio. Como una forma de la región para dar respuesta al ALCA, se constituyó el Mercado Común del Sur, MERCOSUR, impulsado por Brasil, que incluyó, inicialmente, a Argentina, Paraguay y Uruguay. Salvo la reciente incorporación de Venezuela, además de la adhesión en curso de Bolivia, el MERCOSUR no ha logrado incorporar nuevos miembros, pero sí ha logrado firmar acuerdos de asociación, con países individuales, dentro de la región.

Finalmente, la última organización relevante en los procesos de integración en la región es la Unión de Naciones Suramericanas, UNASUR, que es una iniciativa de carácter más bien político dentro de la región y que, de alguna forma, intenta dar directrices políticas al proceso de integración, en un contexto de múltiples organizaciones económicas y que, paralelamente, apuntan también al desarrollo, mediante diversas sub organizaciones. Es de esperar que en el futuro UNASUR o alguna otra institución, sea capaz de coordinar todas las organizaciones, hacia un funcionamiento efectivo, eficaz y eficiente.

De todos los consejos sectoriales de UNASUR, el que parece haber avanzado más en cooperación e integración, es el Consejo Suramericano de Defensa, el CDS, con sus diversas propuestas, tales como: Escue-

la Suramérica de Defensa (ESUDE), inventario único suramericano, la construcción de un avión de instrucción primaria y equiparación metodológica en la medición del gasto en defensa por país; sin embargo, a la fecha, salvo por la ESUDE y algunos países que respondieron positivamente a la metodología única de medición del gasto de defensa, las demás propuestas, no han pasado de proyectos y propuestas.

En suma, la integración latinoamericana ha sido un objetivo permanente en el debate político de la región, pero dada las distancias y los obstáculos geográficos de la región, rivalidades intrarregionales de larga data, existe una multiplicidad de organizaciones que comparten fines, pero no necesariamente coordinación. Además, se aprecia la existencia de bloques políticos, claramente diferenciados, en los últimos años. Un ejemplo de ello, es la nueva izquierda latinoamericana, agrupada en el ALBA, que forman parte, entre otros, Venezuela, Ecuador y Bolivia. Asimismo, se han formado bloques comerciales diferenciados, por un lado, MERCOSUR y, por otro, la Alianza del Pacífico. Esto ha generado más diferencias y obstáculos, que incentivos a un proceso realmente integrador.

## La seguridad en la región

Desde fines de la década de 1990, se ha podido observar un cambio de paradigma en la comprensión de la defensa y la seguridad en América Latina, influenciada por dos hechos principales. El primero, es el

surgimiento de una nueva realidad en la región, que tiene su origen en las diversas transiciones políticas que han experimentado las Naciones, debido al establecimiento de gobiernos democráticos, surgidos tras regímenes autoritarios o conflictos armados internos. El otro elemento relevante, es el re entendimiento de la seguridad en función de los nuevos desafíos, que ésta ha experimentado. En este sentido, surgen con fuerza conceptos como amenazas no convencionales y seguridad multidimensional, frente a las antiguas concepciones de conflictos convencionales entre Estados.

Al involucrar, tanto a las relaciones internacionales como a la sociedad misma, este cambio de paradigma ha generado que las fronteras, entre seguridad y defensa, ya no se vean tan claras, obligando a revisar y complementar mucho los supuestos antes establecidos. Hoy en día, las amenazas a la seguridad de los Estados son mucho más difusas, múltiples, transversales, además de transnacionales. Por esta razón, cada Estado, según sus propias realidades, busca enfrentar los problemas que pudieran afectarlos, haciendo uso de sus instrumentos legales, en donde la sociedad civil, las fuerzas estatales y la cooperación, juegan un rol fundamental (Filol, 2006). En la "Declaración sobre Seguridad en las Américas" (OEA, 2003), se determinó que la seguridad hemisférica se ve afectada de diferentes formas, determinando la existencia de nuevas amenazas, que implican nuevos desafíos. Dentro de las más destacables tenemos: el terrorismo, el crimen organizado, la corrupción, el lavado de activos, el tráfico ilícito de armas, los de-

sastres naturales, la trata de personas, los ataques a la seguridad cibernética, entre otros. Esta nueva realidad, exige cooperación internacional, además de nuevos análisis multidimensionales, para enfrentarlos.

En el contexto descrito, la realidad Latinoamericana, se encuentra actualmente enfrentada a un fuerte incremento de la violencia asociada al crimen organizado, que ha transformado a la región en una de las más violentas del mundo. Según cifras del Banco Interamericano de Desarrollo, en Latinoamérica vive el 8% de la población mundial, pero se concentra el 20% de los asesinatos del planeta (Córdoba, 2013). En este escenario, gran parte de los países de la región presentan una tasa de homicidios superior a los 10 por cada 100 mil habitantes, lo que se puede considerar como una grave situación de violencia.

Según datos del UNODC (2014), publicados en abril de ese año, nuestra región, en general y Centroamérica, en particular, ostentan el dudoso honor de compartir el podio de zonas más peligrosas del planeta, con una proporción de 26 muertes cada 100.000 habitantes, con un promedio global de 6,2, para un mismo periodo de tiempo. Estos datos constituyen un elemento de suma importancia en la seguridad latinoamericana, en la que verdaderas epidemias de violencia han asolado a muchos de los países de la región, existiendo siete países latinoamericanos, entre los diez más violentos del mundo. Aunque estos hechos se han concentrado en la región Centroamericana, los índices de homicidios se han mantenido elevados en

casi todos los países de la región, provocado miles de muertos en Honduras, en Brasil, en Colombia, en Venezuela y en México. Por otro lado, que la violencia afecte a los países más grandes de Latinoamérica, nos señala la extensión de un problema común que, a su vez, va asociado a factores relacionados entre sí, como los conflictos internos y el crimen organizado.

Directamente relacionado con la alta tasa de homicidios, se tiene que el crimen organizado se ha transformado en una amenaza transversal a los países de la región; específicamente, el tema del narcotráfico es señalado por la OEA, como el “Problema de las drogas” (2013, pág. 18), definido como el conjunto de actividades asociadas a la elaboración, la comercialización y el consumo de sustancias declaradas prohibidas por las convenciones internacionales (cocaína, marihuana, heroína y metanfetaminas). Esta cadena de producción y de distribución, frecuentemente, se encuentra asociada con actividades violentas, siendo las más altas la que se producen en la fase del tránsito. Este fenómeno ha provocado la formación de gigantescas estructuras criminales transnacionales, que han expandido sus actividades ilícitas, fenómeno conocido como crimen organizado. Este puede ser definido como el conjunto de actividades ilícitas realizadas por grupos que, mediante la conjunción de voluntades, persiguen el lucro personal, en lo económico y en lo social (Jiménez Órnelas, 2006).

Esta amenaza también puede adquirir un carácter transnacional, cuando el delito, de alguna manera, afecta a otro Estado, además del mismo que alberga

al grupo criminal (Vlassis, 2005). Entre los principales grupos de crimen organizado (tanto los que operan, a nivel interno como transnacional), destacan las bandas emergentes colombianas, las pandillas centroamericanas, los grupos criminales brasileños y los carteles mexicanos, que han ampliado sus actividades internacionales al tráfico de armas, contrabando, piratería de productos, trata de personas, tráfico de inmigrantes, tráfico de órganos, entre otros. En el plano interno, se ve un gran aumento del secuestro, la extorsión, la minería ilegal y la venta de productos robados. La OEA ha señalado (2013, pág.79-82) que estas acciones han deteriorado fuertemente la seguridad de varios países de la región, ya que, aparte de México y Centro América, países como Venezuela y los de la triple frontera, han visto sus efectos.

En el ámbito de la producción de drogas, Perú, Bolivia y Colombia continúan siendo los principales productores de cocaína, a nivel mundial, mientras Paraguay se ha convertido en el principal productor de marihuana, de la región (pág. 30). Aunque se pueda pensar que el problema puede estar acotado a unos cuantos países, su alcance no puede ser reducido, pues la producción, el tráfico, sumando a las ganancias de los grupos criminales (con la consecuente ampliación de sus actividades criminales), han afectado y tienen el potencial de continuar perjudicando la seguridad de cada uno de los países de la región. Por esta razón, en la Declaración sobre Seguridad de las Américas, se señala que se deben desarrollar mecanismos de cooperación, a nivel multilateral, para enfrentar los desafíos, anteriormente planteados (2003).

## Iniciativas suramericanas en seguridad y la defensa

Ante los problemas planteados, se ha producido un gradual abandono de la mirada tradicional estado céntrica. Este abandono, se ha plasmado en el esfuerzo de múltiples instancias, tales como los Informes realizados por el PNUD, en 1994 (que propone el concepto de seguridad humana) y el del 2001. Además, se realizaron diversas cumbres y conferencias, en las que han participado distintos Estados de la región, siendo, particularmente relevante, la conferencia de México, de 2003, que origina la Declaración sobre la Seguridad de las Américas, diferenciando las amenazas emergentes, tradicionales y multidimensionales (Yopo Herrera, 2010).

Junto a lo anterior, la globalización ha cumplido un rol importante en la función integradora regional, hecho que se demuestra en las diversas conferencias que han determinado las amenazas atinentes a la región, conforme a promover y garantizar la paz y la seguridad en una zona donde la belicosidad entre los Estados no se ha evidenciado, desde los incidentes de la frontera entre Ecuador y Colombia, en 2008<sup>151</sup>.

151 En marzo de 2008, en el marco de la denominada Operación Fénix, fuerzas de seguridad colombianas intervinieron en territorio ecuatoriano, en una misión que tenía como objetivo a Raúl Reyes, número dos de las FARC, en ese entonces, la intervención generó roces diplomáticos entre Colombia y Ecuador.

Por otro lado, los Estados han debido lidiar con las amenazas emergentes y los problemas limítrofes e institucionales, los cuales, han permitido ciertas permeabilidades en las fronteras de los países, promoviendo el crimen organizado, tráfico de personas, tráfico de armas (entre las más relevantes), trasladando el conflicto nacional a la esfera internacional, hecho que se agudiza con la globalización comunicacional, pues los delitos son realizados transnacionalmente. Este marco ha provocado que las relaciones estatales en América del Sur, se encuentren bajo una debilidad institucional; por lo mismo, los esfuerzos por solucionar los diversos problemas, se fundamentan conforme a la cooperación, abriendo un abanico de posibilidades de acción, punto que ha motivado la realización de estudios y análisis desde el ámbito de la defensa.

Para Yopo, la concepción de seguridad y de defensa en la región comenzó a cambiar en 2009, tras la creación del CDS. Este tiene tres claves: 1) la existencia de una amenaza externa real; 2) el carácter de la política exterior de Norteamérica en el hemisferio y, 3) la Junta Interamericana de Defensa (1942), el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR de 1947) y el Pacto de Bogotá (1948). Lo anterior, ha permitido reducir la dependencia respecto a Estados Unidos, en los ámbitos militares y políticos en la región (2010, pág. 213).

En definitiva, lo descrito son las primeras señales de la desvinculación norteamericana de la región, hecho que se volvió más palpable, tras los atentados del 11

de septiembre de 2001, en que Estados Unidos cambió su enfoque hacia al combate del terrorismo, en otras regiones del mundo. Por otro lado, la creciente importancia de Asia en la economía mundial, le ha quitado relevancia a Latinoamérica, en los esquemas de política exterior estadounidense.

## Integración en el ámbito de la defensa

Debido a los infructuosos esfuerzos de las Naciones Unidas para definir las amenazas en la región, el CDS se ha dedicado a buscar y promover soluciones en Suramérica, por medio del trabajo cooperativo, para afrontar las nuevas amenazas masificadas, producto de la globalización.

Los procesos subregionales, llevados a cabo en la región, también han permitido realizar diversos acuerdos para consolidar las confianzas entre los Estados, ya que resulta complejo actuar de forma independiente. Por este motivo, el MERCOSUR, la Comunidad Andina de Fomento, el Fondo Latinoamericano de Reservas, el Tratado de la Cuenca de la Plata y el Tratado de Cooperación Amazónica, entre otros, han entregado las bases de la unión suramericana, pero no han sido fructíferos, producto del desinterés de los Estados, los problemas limítrofes y la fragilidad institucional.

Los problemas limítrofes de la región también han marcado las agendas de los gobiernos en la última

década. Los procesos judiciales que se encuentran en la Corte Internacional de Justicia han dificultado las acciones conjuntas de los Estados, ya que para combatir las permeabilidades de las fronteras, se necesita la coordinación de los países para crear los mecanismos, que den fin a los problemas. Para ello, debe existir un acuerdo entre los Estados, acción que implica otorgar una cierta cesión de soberanía.

Por otro lado, los problemas institucionales de los Estados han facilitado las operaciones ilícitas, a nivel nacional y transnacional, operando con mayores libertades los grupos criminales. Ejemplo de lo anterior, es la permeabilidad del tráfico de droga en Bolivia, acto que ha repercutido en la zona septentrional de Chile. Otro caso, es la Triple frontera del Paraná, donde Argentina, Paraguay y Brasil no han solucionado el tráfico de droga y de armas.

Si bien, los problemas regionales han dificultado los procesos de integración, existen factores comunes que los unen; por ello, las declaraciones realizadas en el Cuzco (el 8 de diciembre de 2004), en Brasilia (el 30 de septiembre de 2005) y en Cochabamba (el 9 de diciembre de 2006), consolidaron la necesidad de construir lazos de integración, siendo la unión suramericana el pilar para poder ostentar un desarrollo sostenible, atacando a la pobreza, la exclusión, la desigualdad social y a las amenazas de la región (Consejo de Defensa Sudamericano, 2009:303). Si bien, los objetivos son amplios, no deja de ser relevante los puntos en lo que se pretende actuar.

---

## El Consejo de Defensa Suramericano

El CDS de la UNASUR comenzó a tomar un rol relevante en materias de seguridad y defensa, tras los ataques terroristas en Estados Unidos, el 11 de septiembre de 2001, hecho que señaló un alejamiento de Estados Unidos de la región y un posicionamiento de Brasil, en materia de defensa. Producto de lo anterior, el ex presidente Lula da Silva, junto a su Ministro de Defensa, Nelson Jobim, lograron conseguir el apoyo de los Estados, para constituir el CDS. Esto se materializó en 2008.

Desde entonces, el CDS ha sido uno de los organismos más flexibles y dinámicos en la región. Los avances, en este ámbito, se han materializado en los ejercicios conjuntos, la creación del Centro de Estudios Estratégico en Argentina, entre otros, que aunque no son nuevos, han sido programados para que sean constantes.

Por otro lado, los Estados miembros pretenden que el Consejo contenga una mínima burocracia, para mantener el dinamismo de la organización; en este sentido, las reuniones de los Delegados y Viceministros y, posteriormente, los Ministros de cada Estado miembro, son instancias en las que se analizan las propuestas aprobadas por medio del consenso. También, se busca ser flexible para hacer posible la incorporación de nuevas materias al Plan de Acción del CDS. Teniendo en cuenta lo anterior, de igual forma resultan sig-

nificativos los avances realizados, desde la defensa, ejemplo de aquello, es el impulso por transparentar los gastos en defensa, por medio del inventario de armas, como también, incorporar un sistema de homologación de armas, Para que los acuerdos sean aprobados deben contar, con al menos, tres cuartos de los votos (UNASUR, 2013).

UNASUR ha aportado con instancias, tales como la consulta, la cooperación y la coordinación, que han ayudado a consolidar una zona de paz, paso fundamental para la estabilidad democrática de los países; por tanto, la construcción de una identidad suramericana para formar un pensamiento estratégico en defensa, es uno de los objetivos del CDS, que será explicado a continuación.

---

## Construcción doctrinaria en el ámbito de la defensa

La UNASUR ha expuesto los lineamientos de la seguridad y la defensa suramericana, por medio del CDS; éste, a su vez, ha elaborado los planes de acción de forma anual, donde se estipula una seguridad cooperativa entre los Estados miembros.

El estatuto del CDS, elaborado el 11 de diciembre de 2008, en Santiago de Chile, por los Jefes de Estado, reunidos en la III Reunión Ordinaria de la UNASUR, reafirmaron los principios consagrados en el Tratado Constitutivo de la UNASUR (TCU), considerando la necesidad de contar con un órgano de consulta, de coo-

peración y de coordinación, en materia de defensa (UNASUR, 2008). Para ello, el Consejo estará sujeto a lo establecido por la Carta de Naciones Unidas, la Carta de la OEA y a las decisiones o mandatos del Consejo de Jefes de Estados y de Gobierno de la UNASUR. Por lo demás, declara tener como objetivo: 1) consolidar a Suramérica como una zona de paz, base para la estabilidad democrática y el desarrollo integral; 2) construir una identidad suramericana en materia de defensa, que tome en cuenta las características subregionales y nacionales, para fortalecer la unidad latinoamericana y, 3) generar consensos para fortalecer la cooperación regional en materia de defensa (UNASUR, 2008).

En cuanto a objetivos específicos del CDS, se evidencian los siguientes: 1) promover el intercambio de información y de análisis sobre la situación regional e internacional, con el propósito de identificar los factores de riesgos y de amenazas, que puedan afectar la paz regional y mundial; 2) avanzar en la construcción de una visión compartida respecto a las tareas de la defensa y cooperar, preferentemente, con otros países de América Latina y el Caribe; 3) incentivar el intercambio y la cooperación en el ámbito de la industria de defensa; 4) fortalecer la adopción de medidas de fomento de la confianza y difundir las lecciones aprendidas y, 5) fomentar el intercambio en materia de formación y de capacitación militar, facilitando los procesos de entrenamiento entre las Fuerzas Armadas y promover la cooperación académica de los centros de estudios de defensa (UNASUR, 2008).

Asimismo, el CDS, conforme a los objetivos y principio, expone los mecanismos de defensa, los que son aplicados de acuerdo a la seguridad cooperativa. Además, los esfuerzos de los Estados por incorporar nuevos temas en función de la integración e identidad suramericana, han provocado una ampliación de las competencias del Consejo.

## Escuela Suramericana de Defensa (ESUDE)

Entre las propuestas del CDS está incluida la Escuela Suramericana de Defensa, ESUDE. Sus objetivos son la formación, bajo contenidos comunes a las Naciones participantes, de civiles y oficiales militares, con el propósito de consolidar a la región, como una zona de paz; **ésto**, como punto clave para la estabilidad democrática y el desarrollo integral de Suramérica (UNASUR, 2013). La enseñanza estará basada en el pensamiento geoestratégico latinoamericano. La creación de esta escuela fue finalmente aprobada, en febrero de 2014 y tuvo su primera reunión oficial, en abril, del mismo año, aunque su proceso de creación se remonta a varias conferencias anteriores (2014).

Entre las funciones de la ESUDE, se destacan: el construir una identidad estratégica regional, promoviendo el intercambio de profesores y de alumnos, tanto civiles como militares, en programas de formación; además, se estimulará la elaboración de proyectos de investigación académica entre los especialistas de

los países miembros, contando con una sede permanente y una plataforma virtual de educación a distancia, para funcionar de forma descentralizada (Ministerio de Defensa Nacional, 2013).

En resumen, la ESUDE, aparte de ser una propuesta novedosa para la región, también es ambiciosa y polémica para algunos Estados miembros; sin embargo, no deja de ser relevante para Suramérica la creación de una escuela en materias de defensa, que permita una educación superior y de posgrado, para preparar en doctrina e identidad regional, a civiles y militares y así evitar injerencias de otros países (UNASUR, 2013).

---

## Conclusión

A través de la revisión de las debilidades que han experimentado los procesos de integración, las nuevas amenazas a la seguridad y el surgimiento de nuevas iniciativas en la región, es posible establecer algunas conclusiones, que lleven a vislumbrar las perspectivas de cooperación e integración en Latinoamérica.

Las aproximaciones teóricas de las relaciones internacionales indican que ya no es posible centrar un enfoque exclusivamente en las rivalidades entre los Estados, en que estos intentan maximizar su poder, para proteger sus intereses. Si bien este elemento sigue existiendo, lo hace junto a diversas instituciones regionales, en un contexto de interdependencia entre los Estados, además del surgimiento de valores e intereses comunes. Esto se ve reflejado, en las

nuevas amenazas que, en mayor o menor medida, han afectado a los Estados de la región, siendo la más importante, el crimen organizado, relacionado con el narcotráfico, que además han expandido sus actividades delictivas. Al ser una amenaza transversal e importante, los Estados ya no pueden enfrentar, de manera aislada, este problema, lo que ha hecho evidente la necesidad de afianzar la cooperación.

Los procesos de integración suramericana han demostrado un déficit importante, en cuanto a su capacidad de funcionamiento; uno de los obstáculos importantes en esta línea, como se ha señalado previamente, es de orden cultural. Si se lograra una cooperación e integración efectiva en defensa, por lejos, uno de los ámbitos más celosamente guardados, es posible imaginar que otras áreas logren avanzar hacia una integración más concreta. Por esto, es sumamente relevante, que se progrese en la construcción de una identidad suramericana común.

Las nuevas amenazas han generado la necesidad del multilateralismo y la cooperación en la seguridad, propiciando numerosas conferencias, iniciativas e instituciones que, a pesar de los problemas o cuestionamientos, han intentado responder a éstas. Entre estas iniciativas, destaca la UNASUR, siendo relevantes como organismos, el CDS y la ESUDE.

De los 12 consejos sectoriales de UNASUR, el CDS ha sido el más dinámico, hecho que ha permitido posicionarlo en el ámbito de seguridad y de defensa regional. Dentro de las contribuciones del CDS a las

medidas de confianza mutua, se pueden encontrar iniciativas, como la construcción de un inventario militar y la ESUDE. Con respecto a esta última, ha sido una de las propuestas más controversiales del Plan de Acción, lo que ha generado expectativas para los Estados del ALBA, pero también reticencias en países, como Chile y Colombia, debido a que la escuela de defensa se convertiría en una instancia, donde se instruirá a civiles y militares, en base a una doctrina común, acto que incidiría en la política de seguridad y de defensa de los Estados, traspasando los límites de seguridad cooperativa de UNASUR. La ESUDE está llamada a ser un punto de encuentro y debate para los Estados, pues se debe considerar que la búsqueda de identidad y de doctrina común puede cambiar los planteamientos estratégicos de éstos. La ESUDE debería ayudar a uniformar las visiones de los Estados sobre las nuevas amenazas y, además, proponer soluciones; esto último puede ser un importante estímulo para generar confianzas entre Estados y promover una integración más sólida.

Finalmente, a pesar de las debilidades que puedan existir, estos procesos pueden brindar una valiosa oportunidad, para afianzar la cooperación en seguridad, como paso previo para fortalecer la integración latinoamericana, que tantas dificultades ha enfrentado. Este trabajo pretende motivar futuras indagaciones en las aristas que han quedado abiertas en tópicos, no sólo de integración y de cooperación, sino que también de seguridad, defensa u obstáculos culturales para la integración.

---

## Bibliografía

---

BULL, H. (2005). *La sociedad anárquica: Un estudio sobre el orden de la política mundial*. Madrid: Catarata.

CDS - UNASUR. (22 de Abril de 2013). *Unión de Naciones Suramericanas*. Disponible desde Internet en: <http://www.unasursg.org/uploads/11/27/11272dcbdad1a64e7b7daa8a627ed68/Estatutos-de-creacion-Consejo-de-Defensa-Suramericano.pdf> (recuperado el 10 de septiembre de 2014).

CÓRDOBA, M. (19 de Abril de 2013). *Inseguridad reduce en más de 7% el PIB de países latinos*. El nuevo Diario. Disponible desde Internet en: <http://www.elnuevodiario.com.ni/nacionales/283641-inseguridad-reduce-mas-de-7-pib-de-paises-latinos> (recuperado el 25 de agosto de 2014).

ESCODÉ, C. (1995). *El realismo de los Estados Débiles*. Buenos Aires, Argentina: Grupo Editor Latinoamericano - GEL.

FILOL, J. (Enero - Marzo de 2006). *La declaración sobre seguridad en las Américas ¿Que es el concepto multidimensional de la seguridad?* Diplomacia (106), 19-20.

INFOBAE. (26 de Enero de 2014). *Descubra los otros 10 territorios en disputa en América Latina*. Buenos Aires, Argentina. Disponible desde Internet en: <http://www.infobae.com/2014/01/26/1539508-descubra>

los-otros-10-territorios-disputa-america-latina (recuperado el 29 de agosto de 2014).

JIMÉNEZ ÓRNELAS, R.A. (2006). *Violencia y seguridad pública: Una propuesta institucional*. M.A. Porrúa, Ed. Ciudad de México, DF: UNAM - Instituto de Investigaciones Sociales.

KEOHANE, R. (1986). *Neorealism and its critics*. New York: Columbia University Press.

KEOHANE, R., NYE, J. (1993). *Poder e interdependencia: La política mundial en transición*. Buenos Aires: GEL.

KRASNER, S. (2001). *Soberanía, Hipocresía organizada*. Madrid: Paidós.

MORGENTHAU, H. (1985). *Politics Among Nations: The Struggle for power and peace*. New York, New York, United States of America: McGraw-Hill.

OEA. (28 de Octubre de 2003). *OEA - Organización de Estados Americanos*. Disponible desde Internet en: <http://www.oas.org/es/ssm/CE00339503.pdf> (recuperado el 5 de Junio de 2014).

OEA. (2013). *OEA - Organización de Estados Americanos*. Obtenido de OEA - Organización de Estados Americanos. Disponible desde Internet en: [www.oas.org/documents/spa/press/Introduccion\\_e\\_Informe\\_Analitico.pdf](http://www.oas.org/documents/spa/press/Introduccion_e_Informe_Analitico.pdf)

PRENSA UNASUR. (4 de Abril de 2014). *UNASUR*. Disponible desde Internet en: <http://www.unasursg.org/inicio/centro-de-noticias/archivo-de-noticias/escuela-de-defensa-sudamericana-una-realidad-regional> (recuperado el 12 de septiembre de 2014).

SUNKEL, O. (2008). *Desarrollo e integración Latinoamericana*. En P. Leiva Lavallo, Los caminos para la integración de América Latina (págs. 51 - 69). Santiago: Universidad Miguel de Cervantes.

UNASUR. (14 de Abril de 2013). *Unión de Naciones Suramericanas*. Disponible desde Internet en: <http://www.unasursg.org/uploads/f8/74/f874c8c194f76a8bbd9b2ca6f23a5af7/Tratado-constitutivo-UNASUR.pdf> (recuperado el 13 de septiembre de 2014).

UNASUR/CDS. (2008). *Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas*. Disponible desde Internet en: <http://www.unasursg.org/uploads/f8/74/f874c8c194f76a8bbd9b2ca6f23a5af7/Tratado-constitutivo-UNASUR.pdf> (recuperado el primero de diciembre de 2013).

UNODC. (10 de Abril de 2014). *United Nations Office of Drougs and Crime*. Obtenido de United Nations Office of Drougs and Crime. Disponible desde Internet en: [http://www.unodc.org/documents/gsh/pdfs/2014\\_GLOBAL\\_HOMICIDE\\_BOOK\\_web.pdf](http://www.unodc.org/documents/gsh/pdfs/2014_GLOBAL_HOMICIDE_BOOK_web.pdf)

VLASSIS, D. (2005). *La Convención de Naciones Unidas contra el Crimen transnacional organizado*. En M.

Serrano, & M. Berdal, *Crimen transnacional organizado y seguridad internacional: cambio y continuidad*. Primera ed., pág.131-148, Ciudad de México. DF: Fondo de Cultura Económica - México.

WALTZ, K. (1988). *Teoría de la política internacional*. Buenos Aires, Argentina: GEL.

YOPO HERRERA, M. (Julio - Diciembre de 2010). *La seguridad Regional: ¿hacia una cooperación reforzada?* Política y Estrategia (116), 209 - 244. Disponible desde Internet en: <http://www.anepe.cl/wp-content/uploads/ANEPE-116-final-ok1.pdf>

# UNASUR: Un análisis teórico de los mecanismos de defensa y la construcción de un complejo de seguridad regional<sup>152</sup>

Irma L. Vásquez<sup>153</sup> (Colombia)

<sup>152</sup> Parte de este trabajo fue desarrollado durante la estancia investigativa en el Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais, de la Universidad de São Paulo, Brasil. Este artículo fue apoyado por Erasmus Mundus -Enhance Project Nr.155727-EM-1-2009-1-ES-ERA MUNDUS-ECW-L21. Presentado en la VI Cátedra de Integración Latinoamericana y Caribeña Logros, Obstáculos y Retos de la Integración Regional. Septiembre 29 y 30 de 2014. Asociación de Universidades de América Latina y el Caribe para la Integración AUALCPI, Bogotá-Colombia.

<sup>153</sup> Doctoranda de investigación en Ciencia Política, de la Università Degli Studi di Pavia • Facoltà di Scienze Politiche • Ufficio Dottorandi • Corso Strada Nuova 65, 27100 Pavia, Italy • irmaliliana.vasquezmerchan01@ateneopv.it

## Resumen

La institucionalización de UNASUR representa un avance en el proceso de integración política regional. A partir de una mirada integracionista, se analizan sus mecanismos de defensa, mediante un examen objetivo y crítico en su concepto, no sólo del ámbito estratégico-militar sino también del económico y político-social, hacia su proximidad, a un Complejo de Seguridad Regional. Esto, en contraste con una posición tradicionalista de seguridad, cuyo enfoque constante es el diálogo y la concertación política. Este análisis, se realiza mediante el uso de literatura especializada y documentos oficiales. El resultado está dirigido a un complejo de seguridad suramericano, que se constituye no con fines de paz o poder hegemónico sino hacia una estrategia preventiva intra-regional y para garantizar mayor participación en la arena internacional.

**Palabras clave:** UNASUR, Complejo de seguridad regional, políticas de defensa, integración regional, Suramérica, interdependencia de seguridad, Consejo de Defensa Suramericano.

## Introducción

En el panorama general de las acciones en defensa para la construcción de seguridad regional, se involucran mecanismos que, en este caso, propuestos

por la Unión de Naciones Suramericanas -UNASUR-, implican una mayor cohesión hacia la integración regional, entre sus países miembro; sin embargo, los intentos de ir más allá de la interpretación básica de los conceptos y las políticas de seguridad y de defensa, han llevado a la convergencia, solamente en un diálogo político, con la perspectiva tradicionalista y nacionalista.

Este estudio considera que, para el fortalecimiento de las acciones integracionistas en materia política, específicamente, en seguridad regional, se asumen dos condiciones a concertar: la cooperación en defensa y las fuerzas disgregadoras en subcomplejos. Para el análisis de estos aspectos, se estudia el caso del Consejo de Defensa Suramericano CDS, de la Unión de Naciones Suramericanas. Mediante un análisis crítico de la teoría del complejo de seguridad regional, se evalúan documentos oficiales, como declaraciones, discursos y tratados.

En la primera parte, se hace un análisis conceptual de la divergencia entre la seguridad y la defensa, en el contexto de América del Sur y sus implicaciones para la integración regional; en el segundo, se muestra que la condición para la cooperación en defensa que UNASUR afronta, se basa en planes y en estrategias, dirigidas por la política exterior de Brasil y, por último, se examinan las fuerzas desintegradoras, como una condición que influye la categorización en subcomplejos regionales, el CDS. Las conclusiones demuestran la relación inversa entre la construcción de un complejo de seguridad regional y las fuerzas disgre-

gadoras, frecuentemente nacionales, que representan amenazas para la integración.

## La seguridad y la defensa: implicaciones divergentes para la región

La definición y la interpretación de la seguridad y defensa en América del Sur son muy diferentes y ampliamente discutibles. Algunos autores consideran que “la seguridad es una referencia defensiva, por lo tanto, incluye un significado decisivo en todos los arreglos organizativos, diseñados para ofrecer valores públicos esenciales” (Villa, 1999, p. 129). Si bien entrelazada con la defensa, esta definición propone una dimensión de valores sociales colectivos, incluida, la seguridad humana, más allá de una puramente militar (Villa, 2006, p. 65) (Alsina Jr., 2006, pp. 25-26); sin embargo, Herz (2010) considera que para conceptualizar la seguridad en el contexto de América del Sur, se debe analizar, en primer lugar, cinco aspectos, que influyen en su contextualización. Esta autora sostiene que en América del Sur se ha incrementado el interés en la seguridad internacional, la cuestión de la distribución del poder, la imagen de la región como una zona de paz, la ampliación del concepto de la seguridad y la importancia del concepto de soberanía. Su idea de un cambio constructivista en Suramérica, convierte a UNASUR en una iniciativa, principalmente de consenso, sobre la identidad regional, que debe lidiar con asimetrías entre los Estados miembros en

cuestión y con las prioridades en sus agendas nacionales (Arellano, 2008, pp. 4-5).

Este sigue siendo un factor importante para la integración política regional, claramente influenciado, por el bajo nivel de interdependencia y de institucionalidad, en términos de legitimidad y de supranacional, incluso, Kacowicz define como fuerzas desintegradoras (Kacowicz, 2008, p. 115), así como la capacidad operativa de la UNASUR y la disidencia de poder hegemónico.

Un análisis neoliberal del concepto de seguridad lo ofrece Buzan, quien sostiene que la seguridad es un punto de encuentro, entre lo teórico y lo empírico (Buzan, 1983; Adler y Barnett, 1998; Baldwin, 1997; Buzan & Waeber, 2003). Buzan *et al.* (Trad. Propia de 1998, p. 21) consideran que la “seguridad es una cuestión de supervivencia. Se trata de un aspecto que presenta una amenaza existencial para un objeto de referencia designado”.

La definición de defensa de Lynn Miller, se basa en el potencial de la organización para presentar una estrategia militar común en contra de uno o más partes externas (Achaya, 1991, p.60), por lo que la creación del CDS es una iniciativa para actuar, tanto en el diálogo y la concertación política de cooperación como en cooperación y coordinación en defensa (Bertazzo, 2010, p.101). Aunque los mismos principios de CDS invocan la seguridad cooperativa, debido que:

- b) Ratifica la plena vigencia de las instituciones democráticas, el respeto irrestricto a los derechos humanos y el ejercicio de la no discriminación en el ámbito de la defensa, con el fin de reforzar y garantizar el estado de derecho...
- c) Promueve la paz y la solución pacífica de controversias.
- d) Fortalece el diálogo y el consenso en materia de defensa mediante el fomento de medidas de confianza y transparencia...
- l) Tiene presente los principios de gradualidad y flexibilidad en el desarrollo institucional de UNASUR y en la promoción de iniciativas de cooperación en el campo de la defensa reconociendo las diferentes realidades nacionales... (UNASUR, 2008a).

El concepto de un complejo de seguridad regional es ambiguo, con respecto a la relación de interdependencia en la seguridad interestatal (Buzan & Waeber, 2003, p. 44). Buzan define como “un grupo de estados cuya seguridad principal concierne vincularlos estrecha suficientemente que sus seguridades nacionales existentes no pueden considerarse independientemente la una de la otra” (Trad. Propia de Buzan, 1983, p. 106). América del Sur, se encuentra, sin duda, en esta dirección cuando Buzan argumenta que estas conexiones pueden ser culturales, económicas, estratégicas, geográficas, históricas o políticas, pero que generan preocupación, cuando los objetivos de la CDS busca una identidad sudamericana en defensa, a través de fortalecer la unión con América Latina y el Caribe (UNASUR, 2008a, p. Art.4b; Buzan y Waeber, 2003, p.309).

En un contexto de integración política regional, a partir de la teoría del nuevo regionalismo, Hettne considera que la agrupación de estados de una zona geográfica determinada debe ir en la dirección de una comunidad de seguridad, a través, del cual, se establece regionalismo de la seguridad (Hettne, 2005; Hettne y Söderbaum, 2000) y quien considera que:

...security concerns are seen as causal factors that force countries to cooperate because of the risk of the regionalisation of conflict. By this I mean both the outward spread and spillover of a local conflict into neighbouring countries, and the inward impact from the region in the form of diplomatic interference, military intervention and, preferably, conflict resolution carried out by some kind of regional body (Hettne, 2005, p.553).

Si bien su enfoque está en dar espacio a la integración política, Hettne sitúa el regionalismo de seguridad en un mismo nivel tradicionalista, cuyo concepto está dirigido, principalmente, a la situación de conflicto de estratégico-militar; sin embargo, este regionalismo de seguridad o comunidad de seguridad traduce los objetivos del CDS y es una fase *ad hoc* para la creación de un complejo suramericano, a través de UNASUR, pero su declive puede suceder rápidamente, en el caso de una consolidación de subcomplejos regionales.

## La cooperación en defensa y el 'espacio político adecuado'

Un marco referencia es el espacio dejado por Estados Unidos (Miyamoto y Manduca, 2004, p.62), donde se requiere el apoyo en las diversas áreas temáticas, en las que su capacidad material de apoyo no es comparable con otro de la región. También, se evidencia que en Suramérica, para ejercer ese vacío, se debe tener una función adicional, que es la de representar una oposición frente a este país -antiamericanismo-, para llegar a un consenso en América del Sur (Bertazzo, 2010, p.103.).

En este sentido, Brasil tiene los recursos y la capacidad de influir, a través de una hegemonía consensual (Borges, 2008), ya sea por su cuenta o porque sus capacidades económicas y militares, lo determinan como tal. De aquí, que un avance al respecto, en la convergencia de los intereses o de consenso sobre un "espacio político adecuado" (Sanahuja, 2007, p.99), fue propuesto por Brasil, en 2008, mediante la creación del Consejo de Defensa de América del Sur-CDS.

Igualmente, la UNASUR, como su iniciativa integracionista, ha decidido reforzar la relación entre los estados suramericanos, involucrándolos con la política de defensa para la construcción de una región, caracterizada por una seguridad cooperativa (Herz, 2010, p.604). Para entender este enfoque de cooperación es necesario analizar primero la conceptualización de la seguridad y de la defensa, en el contexto de

América del Sur. La distinción normativa, entre estos dos conceptos, es importante en el momento de la transacción, para entender el paisaje en el que se han realizado estrategias y planes, ya que están estrechamente relacionados con lo que se presume que es su dirección: la creación del complejo de seguridad regional.

La estrategia de la Unión de Naciones Suramericanas UNASUR, dirigida a la agrupación de Estados, en un área geográfica limitada, guiada por la cuestión de tratar con las probables amenazas que se producen dentro de la misma (Adler y Barnett, 1998, p.7-9), representa una zona de una comunidad de seguridad; ésto es evidente, en el Preámbulo del Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas. Su contribución principal establece la importancia de la integración regional, para reducir las dificultades de la región, donde las partes signatarias afirman:

...CONVENCIDAS de que la integración y la unión suramericanas son necesarias para avanzar en el desarrollo sostenible y el bienestar de nuestros pueblos, así como para contribuir a resolver los problemas que aún afectan a la región, como son la pobreza, la exclusión y la desigualdad social persistentes;

SEGURAS de que la integración es un paso decisivo hacia el fortalecimiento del multilateralismo y la vigencia del derecho en las relaciones internacionales para lograr un

mundo multipolar, equilibrado y justo en el que prime la igualdad soberana de los Estados y una cultura de paz en un mundo libre de armas nucleares y de destrucción masiva... (UNASUR, 2008b).

Los Estados signatarios acuerdan, en la acción unificada de UNASUR, hacia la construcción de una identidad suramericana, cuyo enfoque constructivista y tradicional está basado en un dilema de seguridad (Adler y Barnett, 1998, p. 5) (Hurrell, 1998, p.238). Esta estrecha relación entre la identidad regional, el contexto histórico de la seguridad colectiva, las diferencias en los intereses nacionales (Kacowicz, 2008) y los regionales y las diversas interpretaciones de la defensa por parte de los Estados miembro (Comini, 2010), no será más allá de lo que se logre en la actualidad.

Los objetivos establecidos en el Estatuto para el Consejo de Defensa Suramericano- CDS (UNASUR, 2008a) son una propuesta más orientadora a la construcción de un vínculo de seguridad y defensa en el complejo suramericano, contrario a lo que defienden los tradicionalistas sobre una comunidad de seguridad. Sus objetivos generales incluyen:

- a) Consolidar Suramérica como una zona de paz, base para la estabilidad democrática y el desarrollo integral de nuestros pueblos, y como contribución a la paz mundial.
- b) Construir una identidad suramericana en materia de defensa, que tome en cuenta las característi-

cas subregionales y nacionales y que contribuya al fortalecimiento de la unidad de América Latina y el Caribe.

- c) Generar consensos para fortalecer la cooperación regional en materia de defensa. (UNASUR, 2008a)

Los objetivos de UNASUR y los CDS establecen un carácter flexible y multidimensional de la seguridad y la defensa. En la figura 1, se puede observar el contexto en el que UNASUR traza su institucionalidad. Se evidencia el alcance que tiene UNASUR y también el CDS con respecto a posibilidad de legitimar del uso de la fuerza y “los caminos del Estado para movilizar y tener poderes especiales para tratar con las amenazas existentes” (Trad. Propia de Buzan *et al.* 1998, p.21).

Incluso, el rompecabezas para un complejo de seguridad regional suramericano, sin determinación aún, se torna en un panorama dificultoso, cuando en la misma región existe una tendencia a dos subcomplejos, con características diversas, como del cono sur (Calle, 2005) y los países andinos (Buzan y Waever, 2003, pp.304-306); sin embargo, para el Cono Sur con el Mercosur, un subcomplejo representa un mayor nivel de consenso, para el establecimiento de políticas comunes de seguridad y defensa (Ocampo, 2004).

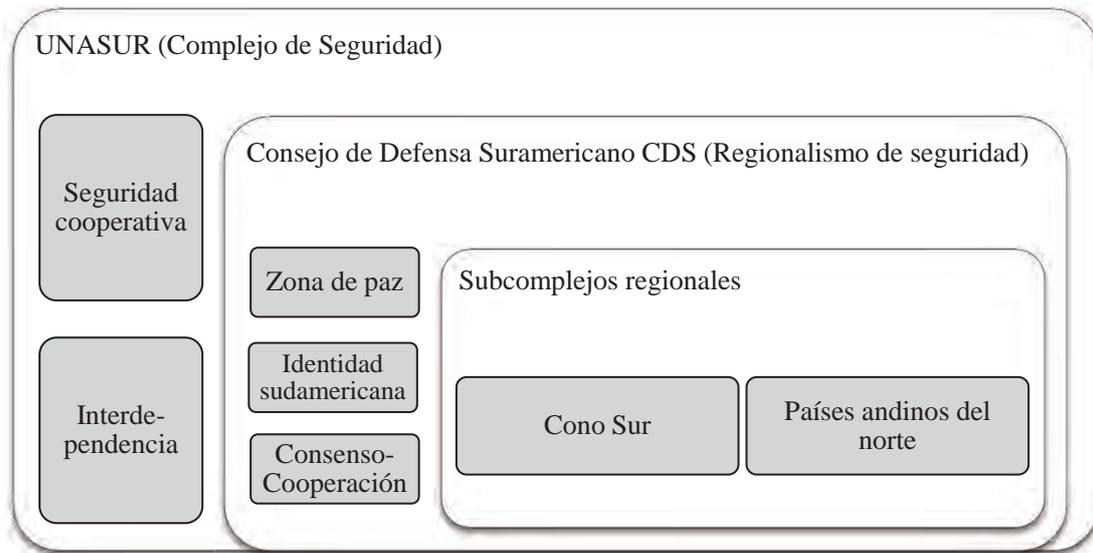
## Las fuerzas desintegradoras en un subcomplejo de seguridad regional

Partiendo de lo anterior, se encuentra que cada Estado da prioridad a diferentes amenazas en sus agendas nacionales, como para Chile, es la cuestión de seguridad humana; para Colombia, representa la lucha contra los grupos armados ilegales, narcotráfico y terrorismo y, para Argentina y Brasil, su gestión es contra la pobreza (Herz, 2010, p.605; Kacowicz, 2008, pp.115-116). Estas inconsistencias y limitaciones, dan origen a fuerzas divisivas entre los Estados miembro, acerca de las políticas de seguridad y defensa a seguir.

Asimismo, se refiere a la consideración de América del Sur, como una zona de paz, sumado a su relativa estabilidad democrática, con la excepción del reciente conflicto interno de Paraguay, precisando de estrategias provisorias, en esta área; sin embargo, América del Sur ha tenido, como precedentes en su participación en distintos organismos multilaterales que, evidentemente, como estrategias de seguridad colectiva, se traducen en un diálogo en seguridad y en defensa.

Entre algunas de estas instituciones de seguridad, se encuentra la Organización de Estados Americanos -OEA-, cuyas prioridades de agenda para el hemisferio estaban centradas en seguridad colectiva

Figura 1. Mapeo de la seguridad y defensa en la integración regional de Suramérica.



y se relegaban, esencialmente, a los intereses de Estados Unidos, generando controversia entre los países miembro y, por tanto, un bajo consenso, para construir una región de seguridad; sin embargo, en cuestión de tratados y de acuerdos, está el Tratado de Tlatelolco, para la prohibición de armas nucleares en América Latina y el Caribe, en 1967; obtuvo como resultado un compromiso multilateral, adicional a la no inclusión de los Estados Unidos, a pesar de que la iniciativa no produjo precisamente un complejo de seguridad regional. Y como un acuerdo situacional específico, el Grupo de Río, incluso, algunos auto-

res consideran a estas tres organizaciones como los “pilares tradicionales del sistema interamericano” (Legler, 2011, pp.23-29), que continúan su propósito del diálogo y la concertación política, pero que, ciertamente, evidencian la necesidad de unos mecanismos apropiados y constantes para la defensa.

Además, los conflictos interestatales y cuestiones transnacionales son relevantes, aunque se redujo en la región; algunos, como el conflicto fronterizo entre Colombia-Ecuador, en 2008, la crisis política en Bolivia, en 2008 y Ecuador, en 2005 y los problemas de

tráfico de drogas y el terrorismo, entre otros (CSA, 2010; Buzan y Waeber, 2003, pp.304-307), requieren una posición de mediación e intervención de una organización y con los niveles intergubernamentales o supranacionales, con las medidas preventivas del caso. En este sentido, el Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR sobre Compromiso con la Democracia es un producto para la estabilidad de la región (UNASUR, 2010), con su entrada en vigor en marzo de 2014.

## Conclusiones

Las políticas de seguridad y de defensa regional parten de la expresión de interés de las partes, pero también de su compromiso, mediante políticas nacionales, que vayan acorde con la región y con aquellas que UNASUR, desde el Consejo de Defensa Suramericano, que pretende orientar.

Es discutible la existencia de antecedentes regionales en cuestión de disputas y conflictos entre los países; sin embargo, los protocolos y los acuerdos regionales, en este sentido, son un referente y apoyo para lidiar con otros conflictos, es decir, la perspectiva de UNASUR para brindar estos mecanismos a la región permite evitar los conflictos, tanto entre los miembros como entre un miembro regional con otro Estado, fuera del complejo regional. Un ejemplo para este caso, es el respaldo de UNASUR a Argentina, en el conflicto con Reino Unido, sobre las Islas Malvinas. La UNASUR ofreció su "firme respaldo a los legítimos

derechos de la República Argentina... y recuerdan el permanente interés regional... a fin de encontrar -a la mayor brevedad posible- una solución pacífica y definitiva a la disputa" (UNASUR, 2012).

Este conflicto, al igual que otros factores decisivos de la integración política, en materia de seguridad y defensa, afecta el subcomplejo regional que, en este caso, representa el Consejo de Defensa Suramericano.

**Nota de agradecimiento:** Se agradece al Prof. Rafael Duarte Villa, por su orientación y facilidades literarias e investigativas en el Núcleo De Pesquisa de Relações Internacionais -NUPRI-, de la Universidad de Sao Paulo.

## Bibliografía

ADLER, E., BARNETT, M. (1998). *Security communities in theoretical perspective*. En: E. Adler & M. Barnett, eds. *Security Communities*, 1 Ed. New York: Cambridge University Press.

ALSINA Jr., J.P.S. (2006). *Política externa e política de defesa no Brasil*. Brasília: Câmara dos deputados Coordenação de Publicações.

ARELLANO, F.G. (2008). *La Seguridad y Defensa y los procesos de Integración en la región suramericana*.

Caracas, Venezuela: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales ILDIS.

BALDWIN, D.A. (1997). *The concept of security*. Review of International Studies, Volumen 23, pp.5-26.

BERTAZZO, J. (2010). *New Regionalism and Leadership in Brazilian Security and Defense Policy*. Security and Defense Review, Volumen 10, pp.91-106.

BERTAZZO, J. (2011). *A segurança regional e o papel do Brasil na América do Sul*. Plataforma Democrática, Jul., Issue 29, pp.1-21.

BERTAZZO, J. (2012). *Brazilian Security and Defence Policy under President Dilma Rousseff: Transition and Initial Challenges*. Critical Sociology, pp.1-13.

BORDA, S. (2012). *Desafíos y oportunidades de la Unión de Naciones Suramericanas - UNASUR*. Buenos Aires, Argentina: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales CRIES.

BURGES, S.W. (2008). *Consensual Hegemony: Theorizing Brazilian Foreign Policy after the Cold War*. International Relations, 22(1), pp.65-84.

BUZAN, B. (1983). *People, States, and Fear the National Security Problem in International Relations*. 1 ed. Brighton: Wheatsheaf Books Ltd.

BUZAN, B., WÆVER, O. (2003). *Regions and Powers the Structure of International Security*. 1 Ed. New York: Cambridge University Press.

BUZAN, B., WÆVER, O., DE WILDE, J. (1998). *Security: a new framework for analysis*. Lynne Rienner Publishers.

CALLE, F. (2005). *A agenda de segurança no Mercosul: A hora da segurança cidadã e as ameaças transnacionais como chaves da cooperação*. Rio de Janeiro, Fundação Konrad Adenauer, pp.47-59.

CELI DE LA TORRE, P. (2007). *La seguridad hemisférica en América Latina*. En: J. Beltranou, ed. Defensa nacional dimensiones internacionales y regionales: Contribuciones al debate. 1 Ed. Buenos Aires: Programa Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD, pp.37-42.

COMINI, N. (2010). *El rol del Consejo de Defensa de la UNASUR en los últimos conflictos regionales*. Nueva Sociedad, Issue 230, pp.14-22.

CSA. (2010). *UNASUR El Proceso de Integración Suramericano: Elementos para una Estrategia Sindical*. Porto Alegre/João Pessoa: CSA Confederación Sindical de Trabajadores y Trabajadoras de las Américas Brasil.

DEL PEDREGAL, C.C. (2009). *UNASUR y la proyección del Consejo de Seguridad Suramericano*. Discussion Paper No.21, s.l.: UNISCI.

HERZ, M. (2010). *Concepts of Security in South America*. International Peace Keeping, 17(5), pp.598-612.

HETTNE, B. (2005). *Beyond the 'new' regionalism*. *New Political Economy*, 10(4), pp.543-571.

HETTNE, B., SÖDERBAUM, F. (2000). *Theorising the rise of Regionness*. *New Political Economy*, 5(3), pp.457-472.

HURRELL, A. (1998). *An emerging security community in South America?* En: E. Adler & M. Barnett, eds. *Security Communities*. Cambridge: Cambridge University Press, pp.228-264.

KACOWICZ, A.M. (2008). *América Latina en el mundo: Globalización, regionalización y fragmentación* [Latin America and the world: Globalization, regionalization, and fragmentation]. Nueva Sociedad, Volumen 214, pp.112-123.

LEGLER, T. (2011). *De la afirmación de la autonomía a la gobernanza autónoma: El reto de América Latina y el Caribe*. En: F. Rojas Aravena, ed. *América Latina y el Caribe: Multilateralismo vs Soberanía: La construcción de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños*. Buenos Aires: Teseo; FLACSO, pp.23-48.

MIYAMOTO, S., MANDUCA, P.C. (2004). *Segurança hemisférica, uma agenda inconclusa*. En: M. Guedes de Oliveira, ed. *Brasil e EUA No Novo Milênio*. Recife, PE: Núcleo de Estudos Americanos - Universidade Federal de Pernambuco UFPE, pp.43-79.

OCAMPO, J.M.V. (2004). *América Latina frente aos de-*

*safios da segurança global*. Rio de Janeiro, Fundação Konrad Adenauer, pp.20-25.

SANAHUJA, J.A. (2007). *Regionalismo e integración en América Latina*. *Pensamiento iberoamericano*, Issue 0, pp.75-106.

SERBIN, A. (2011). *Regionalismo y soberanía nacional en América Latina: Lecciones aprendidas y nuevos desafíos*. *Anuario CEIPAZ- Fundación Cultura de Paz*, pp.137-177.

UNASUR. (2008a). *Decisión y Estatuto para el Consejo de Defensa Suramericano* [Decision and Statute of UNASUR South American Defense Council] suscrito en la ciudad de Salvador de Bahía, República Federativa del Brasil. Disponible desde Internet en: <http://unasurg.org/PDFs/Consejos/Consejo-Suramericano-de-Defensa/Estatutos-de-creacion-Consejo-de-Defensa-Suramericano.pdf> [Último acceso: 17 07 2012].

UNASUR. (2008b). *Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas* [South American Union of Nations Constitutive Treaty] suscrito en la ciudad de Brasíla, República Federativa del Brasil. Disponible desde Internet en: <http://unasurg.org/PDFs/unasur/tratado-constitutivo/Tratado-constitutivo-UNASUR.pdf> [Último acceso: 17 07 2012].

UNASUR. (2010). *Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR sobre Compromiso con la Demo-*

cracia, suscrito en la ciudad de Georgetown, República Cooperativa de Guyana. Disponible desde Internet en: <http://www.unasursg.org/uploads/82/c4/82c46ccd31e32a45aab5502668ea74fe/Protocolo-Adicional-al-Tratado-Constitutivo-de-UNASUR-sobre-Compromiso-con-la-Democracia-opt.pdf>

UNASUR. (2012). *Declaración Cooperación de los países miembros de UNASUR sobre movimientos relevantes de buques cuyo derrotero incluye las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur*. Dispo-

nible desde Internet en: <http://www.unasursg.org/uploads/8d/19/8d19471ef6b142251cf113eb94baaf23/malvinas-unasur.pdf>

VILLA, R.A.D. (1999). *Da crise do realismo à segurança global multidimensional*. 1 ed. São Paulo: Annablume.

VILLA, R.A.D. (2006). *Política Externa Brasileira Capital social e discurso democrático na América do Sul*. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 21(61), pp.63-89.



# Modelos de integración en disputa y reinterpretación del conflicto colombiano

**Leonardo Andrés Ballesteros<sup>154</sup>\***  
(Colombia)

## Resumen

El presente trabajo supone la comprensión del modelo de integración de América Latina, en cuya realidad, se establece la aparición de nuevos conflictos y actores de naturaleza diversa, lo cual, permite apreciar las dificultades democráticas que enfrenta la región, en el periodo 1998-2010. La investigación, se desarrolla desde el estudio de un problema específico: la cooperación e intervención humanitaria en el conflicto ar-

154 Magister en Estudios Políticos, experto en el análisis del conflicto y de los fenómenos de víctimas en Colombia. Investigador en Estudios Visuales en América latina. Documentalista e investigador, Universidad Central de Bogotá. Correo electrónico: leonardoandresballesteros@yahoo.es.

mado colombiano de los países de la región, dado que quiere indagar si existe una estrecha interrelación entre el desarrollo del conflicto y la intensificación de nuevas realidades y proyectos alternativos de poder en América Latina, que dejan al descubierto modos de reconocimiento, de demandas y de problemáticas emergentes, de integración en la región.

**Palabras clave:** Modelos de Integración, globalización en disputa, cooperación humanitaria, conflicto colombiano, prácticas democráticas.

## La integración de América Latina en marcha

La manera de entender la realidad de América Latina pasa por la configuración del mundo que le es propio<sup>155</sup>, como también, por la acción dominante, que actores externos a su realidad han impuesto, como un modo de hacerla extraña a ella misma -impropia-; por tanto, pensar la región desde categorías de análisis europeas o anglosajonas, entre otras, no ha permitido dibujar la huella de un mundo posible, es decir, política e históricamente propio. Se plantea que las narrativas de lo fantástico en la región establecieron un paragón en la manera cómo es representada América Latina, por supuesto, desde modos de ser narrada, inicialmente; en tanto, se trata, desde luego, de indicar que la misma denominación de América La-

155 Construir lo propio significa reelaborar las posibilidades de cambio social desde la realidad de la región.

tina toma sentido, pues caben pueblos, todos ellos, que no provienen de tradiciones *lingüísticas latinas*<sup>156</sup> (Indígenas, Afro, Raizales, Gitanos, entre otros); de allí, que la realidad sea representada por parte de diversas reflexiones, como lo opuesto a lo otro, es decir, como la búsqueda constante del significado ausente. En este sentido, la región ha construido ficciones para re inventar el mundo, desde proyectos políticos en relación a pueblos y al interior de diversas realidades políticas.

Los acontecimientos de la región ponderan la manera cómo el modelo de la globalización se ha constituido como una forma de integración *de facto*, en el cual, se trastocan las dinámicas de soberanía, de territorialidad y de poder estatal; tal esquema, se construye, paradójicamente, desde las realidades internas que los países de la región trazan, en torno a la intervención, en ámbitos allende a sus fronteras, sin el objetivo de ocupar territorios, ni sofocar soberanamente el poder estatal, sino de participar en la intervención coordinada de conflictos, por supuesto, no de manera neutral siempre, pero sí con el objetivo de intervenir en problemáticas proclives, a evitar la desestabilización de la región.

El modelo de globalización ha sido objeto de discusión de las últimas décadas en América latina; los debates que la problematizan han estado marcados

156 La propia expresión de América Latina tiene un sentido político inclusivo, inicialmente, de pueblos y de realidades, que no proviene de las lenguas latinas o que tuvieron procesos de colonización diferentes.

por el análisis de las lógicas expansivas sobre la reproducción de la vida social, los déficit mundiales de ocupación y la tensión dominante de la economía sobre la política en contextos nacionales y locales; sin embargo, a nivel político, las iniciativas nacionales y locales -marcadas por movilizaciones y la aparición de colectivos y de movimientos sociales- ponderan la democracia como un modo de organización, de toma de decisiones y, fundamentalmente, de gestión de nuevos conflictos y riesgos. La entrada de Colombia al nuevo siglo, propició -local, nacional y regionalmente-, interrogantes frente a problemáticas emergentes, en tanto procesos que complejizan el desarrollo del conflicto armado en diferentes dimensiones, en la cual, los estados regionalmente han sido el referente de debate de primer orden, desde tres tesis opuestas, que lo definen en la globalización: a) el poder declinante del Estado refleja una transferencia de autoridad a instituciones y organismos locales, que desnacionalizan la economía -*tesis Hiperglobalista*-; b) la globalización, como mito, regionaliza herramientas nacionales desde la economía y la política, donde los Estados toman una nueva fuerza e importancia para el proceso de globalización -*tesis escéptica*- y, c) el Estado, como proceso contingente y preñado de contradicciones, construye procesos de reajuste frente a la fuerza sin precedentes de las transformaciones globales, en las que el poder soberano del Estado se fragmenta en la gestión de organismo locales, nacionales e internacionales -*tesis transformacionalista*-. Lo cierto es que la globalización, en el análisis de David Held, se puede comprender mejor como un proceso o una serie de procesos, más que como una

condición singular; no refleja una simple lógica de desarrollo lineal, ni prefigura una sociedad mundial o una comunidad mundial. Más bien, refleja la aparición de redes y de sistemas interregionales de interacción e intercambio (Held, 2002).

El Estado, en América Latina, externalizó algunas de sus responsabilidades hacia la cotidianidad de los ciudadanos y ha puesto el acento –en el caso colombiano–, en el conflicto armado, externalizando, a su vez, la crisis de las víctimas, la defensa de territorios y la garantía de la paz desde su propio seno, lo que afianzó la aparición y el surgimiento de nuevas realidades que, toman por su cuenta, el cuidado y la protección de la sociedad, como lo evidencia Atilio Borón:

Este proceso acentuó las contradicciones generadas durante la dolorosa reestructuración económica y social que había tenido lugar en años anteriores; generó nuevos actores sociales (por ejemplo, los piqueteros en Argentina); potenció la gravitación de otros ya existentes, pero que no estaban movilizados y organizados (como los campesinos en Brasil y México o los indígenas en Ecuador, Bolivia y partes de México en una enumeración que no puede ser exhaustiva) y atrajo a las filas de la contestación al neoliberalismo a grupos y sectores sociales intermedios, las llamadas *clases medias*. (Borón, 2005, p. 410).

Por ello, en el periodo de 1998-2010, la forma de integración de los países de América Latina, se eviden-

cia en la intervención sobre el conflicto colombiano<sup>157</sup>, dado que, tal fenómeno, se presenta como insostenible y como una problemática que desborda la propia fragilidad de las fronteras físicas y simbólicas y mediante el accionar de actores armados diversos y de métodos crueles de lucha armada; así como de la aplicación de tecnologías de control, que constituyen dispositivos crueles para retener, secuestrar, desaparecer y desplazar amplias poblaciones, donde el Estado ha sido también responsable, en algunos casos, al incurrir por la acción de miembros activos de las fuerzas armadas, en conductas armadas extrajudiciales. De todos modos, el conflicto colombiano no es uno entre tantos, sino el punto central donde convergen los problemas nacionales y regionales, que implica establecer soportes coordinados, para controlar los fenómenos, que el propio conflicto no alcanza a contener.

La manera de integración de América Latina, en el periodo analizado, se erige desde dos factores fundamentales: la cooperación humanitaria y la intervención en procesos políticos de conflictos de la re-

---

157 La crisis de las víctimas en el conflicto colombiano es un tema pertinente para el análisis, pues desarrolla, políticamente, la visibilidad de relaciones en crisis, en lo referente a la construcción de un nuevo escenario, donde el Estado ha sufrido una importante transformación, pues de ser un Estado que privilegia el imaginario del poder soberano frente a la realidad social –propio del esquema Westfaliano–, se concentra ahora y, fundamentalmente, en la constitución de espacios, que acercan su pesada presencia a la vida íntima, individual y social, bajo el disfraz de lo humanitario, lo que lo convierte en un Estado misional.

gión; así, proyectos políticos de diversa índole y de procedencias ideológicas (México, Brasil, Venezuela, Bolivia, Ecuador, Perú, Argentina, Uruguay, Paraguay, Honduras, Nicaragua, Chile y Colombia), empiezan a consolidar en la región lazos de acuerdos que, en todo caso, propician un ambiente para diseñar diversas trayectorias políticas, frente a proyectos, donde los países involucrados discuten problemáticas cercanas a su realidad. Por ello, el conflicto colombiano -para el acontecer de la región-, provee un marco de problemas y, fundamentalmente, de integraciones; en tal lógica, la región construye un modo de construir-resistir al modelo de globalización foráneo, aprovechando, también, el enfoque económico de apropiación nacional de hidrocarburos y de minerales, entre otros, de tal modo, que el conflicto en Colombia, en este periodo, se convierte en proveedor y en querrelante de diversas corrientes y de proyectos políticos en América Latina, desde diversos escenarios, como la XX Cumbre Presidencial del Grupo Río, celebrada el 7 de marzo de 2008, en República Dominicana<sup>158</sup>, donde se discute el modelo de integración y las disputas entre proyectos políticos, desde la nueva impronta política de integración regional contemporánea, es decir, una discusión abierta de miradas en disputa.

158 La cumbre, se reunió para mediar en la crisis diplomática regional, en cuya disputa Colombia y Ecuador discuten la intromisión de las fuerzas armadas colombianas en las fronteras de Ecuador; el objetivo de los militares colombianos fue capturar al jefe guerrillero Raúl Reyes, quien resultó muerto, por lo que Colombia aduce que la lucha contra el terrorismo no tiene fronteras y, con ello, pondera una idea hegemónica de la política internacional norteamericana, para la región.

El punto más importante y que se presenta como resultado de dichas interrelaciones y modos de integración es la aparición de nuevos actores, que fueron desdeñados por modelos democráticos, precedentes e históricamente constituidos en la región, por la acción de intereses foráneos; en este caso, las movilizaciones indígenas, obreras, estudiantiles, así como de sobrevivientes al modelo socioeconómico capitalista y las víctimas de los conflictos en la región, aportan una mirada diferente, que tiene la característica de denominar al modelo de globalización imperante, adverso a la realidad de la región y, por lo tanto, los gobiernos regionales discuten no sólo las posibles soluciones a los conflictos armados, sino, además, sobre las nuevas formas de mitigación de riesgos para la región. En la misma dirección, los nuevos actores sociales, populares y culturales establecen otras miradas, que se logran visibilizar en el espacio público interno y tener repercusiones importantes, regionalmente.

La presente reflexión pretende establecer, en el periodo referido, la manera cómo se discuten algunas transformaciones en las democracias de América Latina, desde la oposición a un modelo de globalización en disputa que, en todo caso, tiene fuertes críticas regionales, a través de la intervención coordinada en la atención al conflicto armado colombiano. Tal cadena de acontecimientos establece el marco, por el cual, se intensifican la construcción de nuevas realidades políticas, en tanto nacionalistas, vitalistas y democratizantes, en los proyectos políticos de poder en América Latina, mediante la interrelación e integración de otras formas de entender la realidad, que preservan

a la región, fundamentalmente, de una marginación político-económica desenfrenada mayor, por la acción del modelo de globalización hegemónico mundial.

---

## Integración vía conflicto colombiano

No hay un país que adquiera mayor atención por parte de las Naciones de la región, en este periodo, como Colombia, en cuyo enfoque está constituido por disputas frente a cómo elabora acuerdos y alianzas con los vecinos. Tal es, por lo demás, el panorama concebido, en el periodo mencionado, por tanto y en primera instancia, los problemas de integración, se caracterizan por transferir, desde el conflicto colombiano, problemas transfronterizos, inestabilidad democrática y posesión de recursos ilegales y, de otra parte, el país se convierte en espacio de tránsito de garantías internacionales para la liberación de secuestrados, como también en escenario de demandas por desapariciones extrajudiciales, por parte de las fuerzas armadas, además de novedosas mutaciones de los actores del conflicto (paramilitares, bandas criminales y oficinas de cobro). Se trata, desde luego, de entender que la decisión del gobierno colombiano, de declararse gendarme de la región, frente al pacto soberano de autonomía de fronteras, confirma la aparición de nuevas condiciones, para entender el modo cómo la región se configura en torno a movilizaciones, disputas y demandas internacionales, producto de una nueva topografía política en gestación y, a partir de fenóme-

nos de integración constituidos como determinantes, para entender las transformaciones y las prioridades comunes que, en la realidad política de nuestros días, enfrenta América Latina.

La hipótesis inicial del proyecto es que existe una estrecha interrelación entre el conflicto colombiano y la intensificación de nuevas realidades de poder en América Latina, atravesadas, todas ellas, por diferentes levantamientos indígenas, obreros, estudiantiles y movilización de sobrevivientes y víctimas que, en todo caso, amparan la integración de América Latina hacia la construcción de nuevas fronteras políticas; de esta manera, la globalización en América Latina, establece contingencias mayores, que tienen como objetivo fundamental salvaguardarse de la marginalización global, a través de la gestión regional de diferentes dimensiones en disputa, vertidas en la realidad política del conflicto colombiano. De lo anterior, el profesor Alejo Vargas, realiza un análisis pertinente para entender los alcances de tal esquema: el conflicto armado colombiano es percibido como una “amenaza”, no en los términos clásicos de enfrentamientos entre Estados, sino de los efectos que la acción de actores irregulares pueda tener sobre los países colindantes. Esto se complejiza por el carácter igualmente transnacional del narcotráfico y su creciente incidencia en el conjunto de la región (Vargas, 2010, p.154). El modelo de lucha contra el terrorismo, no permite establecer implicaciones globales de una nueva dinámica de las relaciones internacionales para la región –en lo que lo terrorista habita en el territorio donde lo bárbaro, marginado y excluido convergen en la mis-

ma realidad-, el mundo subdesarrollado; tal forma de entender el mundo, no permite mirar la realidad de América Latina, desde la construcción específica de sus propios conflictos, dado que en el periodo 1998-2010, la integración en América Latina radicó en la intervención sobre el conflicto armado colombiano y allí cobran vida nuevos proyectos políticos sobre la realidad de la región, que no responden al marco antiterrorista imaginado de manera dominante, a nivel global<sup>159</sup>; esto puede ser revisado, ampliamente, en la manera cómo diferentes proyectos políticos de poder en gestación, se rehúsan a nombrar lo acontecido en Colombia, desde una única visión -terrorismo- y ello, puntualmente, establece la lente con la cual miramos las dinámicas de integración regional.

Las luchas y las demandas postergadas de diferentes modos de existencia en América Latina, han sido constituyentes importantes de la construcción del modelo de globalización actual, pues éstas, no sólo han sido voces diferentes que dan cuenta de la realidad, sino que aparecen como actores de movilizaciones y de compromisos simbólicos, para transformar el contexto próximo; así, movimientos obreros y

159 Con la escalada de atentados terroristas alrededor del mundo, en los últimos años, las guerras tradicionales entre Estados pasaron a un segundo plano, aunque esto no significa que hayan desaparecido por completo. Lo que comenzó a preocupar a las grandes potencias es cómo hacerle frente a aquellos grupos que operan en un mundo sin fronteras nacionales y luchan de una manera poco ortodoxa. Ver Schatzky Martín. (2010). Hacia un nuevo escenario de seguridad internacional, *Revista de Ciencia Política*, No 9.

diversas praxis de existencia socio-política, afloran ahora, después de un proceso de solapamientos intelectual e historiográfico en América Latina, al dar mayor peso académico -entre otros- al Estado y su circuito de instituciones oficiales, como también, a las estructuras sin precedentes de las entidades del mercado mundial, las cuales, hacen evidente una de las primeras estrategias de ruptura para entender la integración regional. En adelante, se desarrollará un seguimiento importante a los modos en que la realidad de tales existencias, han enmudecido o han sido desarticuladas de los procesos de construcción democrática, en tanto, actores sociales y políticos en la región, por tanto, se quiere entender las complejidades de los procesos internos de los países de la región y sus principales impactos, en la manera cómo se han venido configurando las realidades sociopolíticas de América Latina; sin embargo, tal recorrido será pertinente para entender la dinámica de los conflictos que intervienen en el acontecer regionalmente y, en tal sentido, la reflexión debe privilegiar escenarios, en los cuales, la integración de América Latina establece insumos importantes, en tanto modelos, proyectos y esquemas que brindan elementos de análisis fundamentales, al proyecto de integración.

Uno de los sistemas de integración regional y de alternativas políticas de acuerdo y diálogo regional, ha sido la Cumbre del Grupo de Río (1986), que se propone con los antecedentes y aportes del Grupo de Contadora<sup>160</sup>, en el sentido de fortalecer la democracia, la

160 El Grupo de Contadora proporciona uno de los primeros pasos para establecer una coordinación diplomática, en

paz y el desarrollo social, basado en la cooperación y la integración regional, como mecanismo de consulta y concertación política, que constituye el principio de regionalismo abierto<sup>161</sup>, con alcances regionales, subregionales, multilaterales y bilaterales<sup>162B</sup>. El proyecto tiene la sospecha que la afirmación de tensiones entre países, pone al descubierto los modos de reconocimiento de otras demandas de integración en la región; el Grupo de Río, entre otros organismos, ha trazado acciones similares, permeadas por tensiones internas y, fundamentalmente constituyentes de la nueva realidad de la región. De esta manera, Norbert Lechner plantea que, mientras que antaño el poder político se caracterizaba precisamente por crear su propio espacio -la Nación-, el actual proceso de globalización no sólo permea las fronteras nacionales como nunca antes, sino que socava la relativa con-

---

cuyo principio fundamental, la autonomía política de los Estados Unidos es un parámetro de relación, que marca una ruta importante al propio Grupo de Río y a la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), como también a la creación de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), creada para desplazar el estatus de observador internacional de la Organización de Naciones Unidas (ONU).

161 El regionalismo abierto incrementa la idea de flujos de libre comercio, de capitales y de conocimiento. No es una categoría propia de la región, pues en la idea de Unión Europea fue uno de los recursos metodológico para entender la construcción de la misma y la ampliación de diversas miradas de interacción económica y política.

162 Ver -Dossier Grupo de RIO. Cuadernos Integración en América Latina. San José, Costa Rica, abril de 2007, FLACSO, Fundación Carolina.

gruencia que existía entre los espacios políticos, económicos y culturales. (Lechner, 1996, p.32-43).

La democracia en América latina ha sido puesta en juego en diferentes trabajos académicos, de corte histórico, político o económico; tales reflexiones han sido cruciales para construir una mirada de la región, cuya idea está vinculada, inevitablemente, al pasado colonial y leída desde el recorrido histórico y la herencia cultural europea; sin embargo, exist una amplia bibliografía que si bien mira a Europa como referente, no se queda en ella para explicar la realidad de la América Latina actual, dado que hace explícitas distancias importantes con la huella eurocéntrica; por ejemplo, las diferencias de las guerras transfronterizas, con nuestros conflicto internos; la ampliación del comercio internacional europeo, con la reducción de intercambios económicos, necesariamente agrarios y la ausencia de posesiones coloniales oceánicas, fuente de intercambio y de riqueza en ultramar.

Fernando López-Alves desarrolla, desde el análisis comparado, una mirada interesante a las huellas históricas con Europa, en tanto, actores constructores de la democracia, arquitectura de los partidos políticos y la recurrencia a los ejércitos para fortalecer el Estado, también concurren continuidades históricas, como la guerra; es por ello, que en Europa, la guerra fortalece las condiciones de cómo nace el Estado y plantea ideas de democracia diversas. En el caso de América Latina, la guerra debilita o fragmenta al Estado y se entiende por democracia, toda suerte de eventos institucionalizados, que dan sentido a la

existencia de partidos políticos, preponderantemente, para dinamizar la democracia. Por ello y para explicar la aparición de actores en las democracias de la región, en el caso de Colombia y de Uruguay, los partidos serán determinantes, pues en Colombia, las guerras son activadas por éstos, que recurren a ejércitos de campesinos y de trabajadores, controlados por la estructura hacendaria local<sup>163</sup>. Otro punto

163 La obra de Fernando Guillen Martínez indaga sobre las raíces del poder en Colombia y tiene como hilo conductor el tránsito de un sistema de producción social, político y económico que, a pesar de las diferentes transformaciones históricas, en lo sucesivo, no ha sido cuestionado, pero sí ingeniosamente incrustado en la estructura social, como sistema de poder naturalizado; es así, como la confrontación civil y el aparataje legal para cooptar el poder político, se convierte en un trampolín histórico, que ubica al resguardo, como estrategia para recaudación de impuesto y ubicación geográfica de los indígenas, siempre y cuando la densidad poblacional sea funcional para propósitos impositivos; por ello, en algunas regiones, su estructura fue fallida ante la baja densidad y la dimensión descomunal del valor del trabajo esclavo indígena. El siglo XVIII constituye, en el umbral del poder político para la hacienda, como estructura asociativa dominante, que establece relaciones de producción y de composición demográfica, notablemente de carácter hereditario; se presenta, además, como una autoridad adscrita en el mismo sentido de los partidos políticos, por la yuxtaposición dominante con el poder hacendatario, que dinamiza las lealtades hacendaria-partidista, al confluir con criterios familiares y clericales, en la solidificación del esquema de adhesión al poder. Las alianzas partidistas, se corresponden con profundas crisis de la política, que dinamizan en la violencia física la manera de transformar el panorama político de Colombia. Ver Guillén Martínez, Fernando. (1996). El poder político en Colombia. Santa Fe de Bogotá, Planeta.

importante del análisis comparado es que las victorias entre los bandos, se pagan con tierras (botín de guerra) a los ejércitos hacendatarios, pero también, se expropián por la dictadura de las armas; entonces, la combinación de armas y de política es una síntesis que, entre otras actividades, acometen los partidos, en los casos mencionados, y quizá aún en Colombia, sobrevive con mayor aliento, en la realidad nacional.

De otra parte, la formación de la democracia en Venezuela, en Paraguay y en Argentina está determinada, de manera importante, por los ejércitos; en Venezuela son formados por veteranos (caudillos) de la guerra de independencia que, por sus cualidades bélicas, son actores legitimados para conformar milicias y trabajar en la protección del Estado; tal característica permite en Venezuela centralizar y jerarquizar los ejércitos y, por su puesto, normalizar las milicias en el seno del Estado<sup>164</sup>. Por el contrario, en el caso de Paraguay, los ejércitos se asimilan con guardias pretorianas, que controlan y son fieles al líder en el poder; su estructura es cuantitativamente reducida y la forma de obtener beneficios (propiedades y tierras) está consagrada por el uso intensivo de la esclavitud oficial, como modo de producción. Para López-Alves, el caso argentino es paradigmático, pues los ejércitos son nacionales centralizados en la ciudad, pero con una actividad fronteriza importante, que se centralizan, rápidamente, por dos características fundamentales:

164 La importancia del análisis de López-Alves, nos permite entender gran parte del proyecto de la Venezuela contemporánea, por el rigor del autor y la seriedad en el análisis frente a los modelos que pone en juego.

la primera, determinada por la tensión de vecindades del cono sur, que privilegia la protección fronteriza ante los riesgos de invasión e intromisión externa y, de otra parte, como modo de ascenso social de los campesinos argentinos (alistados en el ejército), lo que determina, en los casos mencionados, la aparición de inmigrantes en algunos países de América Latina, como actores sociales, políticos y económicos, determinantes en la creación de sectores productivos (Argentina) y para la explotación “calificada de hidrocarburos” (Venezuela), en menoscabo de los trabajadores locales no calificados.

Estados débiles, ejércitos fuertes o fragmentados y la participación de los partidos políticos, se puede leer como un síntoma de la construcción democrática de la región<sup>165</sup>, ya que la guerra contribuyó a la divi-

---

165 La transición democrática en historia comparada, desde una perspectiva estructuralista, ha establecido modelos ideales de transición, para entender los marcos en los que pueden ser analizados los regímenes democráticos, cruzados por dos variables: 1) la democracia, como una relación de fuerza nacida del acuerdo (pacto-imposición) y, la 2) la democracia como una operación, en la cual, los sectores de poder debilitados, conservan su predominio sobre los representados (pacto-reforma) y la democracia, como aquello que los representados adquieren y cuyo predominio se equipara con sectores de poder (imposición-revolución). Las modalidades de transición, según este esquema son: pacto, imposición, reforma, revolución; sin embargo, tal propuesta, no permite definir concretamente las acciones de los actores y las implicaciones sociales y políticas en contexto. Ver Karl, Terry Lynn. *Dilemas de la democratización en América Latina*, en Cotler, Julio (comp.). *Estrategias para el desarrollo de la democracia: en Perú y América Latina*, Instituto de Estudios Peruanos, 1992.

sión de los países en distintas secciones geográficas y a identificar pueblos y regiones, con subculturas políticas específicas. Esta situación se dio claramente en Uruguay y en Colombia, pero también se puede aplicar a la identificación regional con los federales o los unitarios en Argentina. Se puede afirmar lo mismo de las milicias venezolanas, quienes desarrollaron fuertes raíces regionales y culturas militares (López-Alves, 2003, p.290); sin embargo, los movimientos de base y los actores formadores de la democracia, en algunos casos, no aparecen claramente como referencias importantes en las prácticas democráticas; es más, tales sectores son vistos como obstáculos o barreras a la construcción de la misma, quizá, por la proclividad de la región a demonizar la construcción democrática como válida o ilegítima, cuando su formación no está en manos de la clase dominante y bajo intereses económicos comunes. Es importante puntualizar, que la perspectiva comparada de tales estudios, plantea una metodología para deslindar, entre otros aspectos, el dominio, primordialmente europeo, de la realidad de la región.

La siguiente matriz hace parte del modelo de análisis comparado, en la que se pueden cruzar los datos establecidos en diferentes formas discursivas de la realidad en América latina.

Matriz tipología de los conflictos en el siglo XX para América latina

		Tipología de los conflictos	
		Degradados	
Intensidad de los conflictos	Dinámica Interna		
	Dinámica Transfronteriza		

La investigación comparada en Charles Bergquist, analiza la historia de los trabajadores en la región, donde uno de los componentes fundamentales de construcción son las luchas de los movimientos obreros, desarticulados historiográficamente del aporte que estas organizaciones sindicales y los propios movimientos obreros tienen en el desarrollo de América Latina y que, en dichos movimientos, subyacen insumos necesarios e importantes para entender las luchas<sup>166</sup>, las demandas y los perfiles políticos, de los actores de la región. De esta manera, Bergquist reflexiona sobre los factores económicos ligados a la economía de exportación en Colombia, en Argentina,

166 Cuando más científica resulte la Historia, más estará en condiciones de contribuir al cumplimiento de su función social, en tanto, la memoria popular en la propuesta de Zubillaga, debe suprimir los vacíos y silencios intencionados de las fuentes tradicionales, que posibiliten la reconstrucción de la historia del movimiento sindical en la región. Ver Zubillaga, Carlos. (1989). Socialistas, campesinos y ciudadanos. Apuntes para una teoría sobre los orígenes del movimiento obrero latinoamericano. En trabajadores y sindicatos en América Latina. Montevideo, CLACSO, p.14.

en Venezuela y en Chile y su relación con los movimientos obreros, solapados en la historiografía latinoamericana, que surgieron en estas Naciones, gracias a las crisis económicas mundiales y a las guerras, especialmente europeas, lo que posibilitó el advenimiento de las Naciones latinoamericanas, en el concierto mundial exportador, tópico que imprime a los capitales locales, intereses inusitados por insertarse en los grandes centros del capital, a nivel mundial.

El movimiento obrero -ligado al sector exportador y radicado en los nuevos centros urbanos de producción- toma una importancia excepcional como fuerza productiva del capital; es así, como factores climáticos, geográficos y topográficos, inciden en las estructuras del poder político en la región, es decir, para el caso de Colombia, el café, por las condiciones climáticas, no propicia asentamientos duraderos de grupos humanos -trabajadores golondrina-; sin embargo, el autor encuentra vestigios de organizaciones obreras en las zonas portuarias en Colombia que, por las condiciones anteriormente expuestas, pero sobre todo, porque la organización obrera se acentúan en

regiones, donde entre más lejos de las urbes políticas están ubicadas, adquieren una integración de asociación trabajadora propicia; éstas, además, tienen que luchar con fenómenos de violencia y métodos para la protección del capital, la tenencia de la tierra y las dinámicas de exportación del país; el caso colombiano es por antonomasia determinante, puesto que para la organización obrera sus luchas no solo estaban constituidas por la tensión capital/trabajo, sino que tuvieron que esquivar la convulsión política de las realidades de la violencia en el país.

Por el contrario, en el caso chileno, Bergquist encuentra parámetros importantes de análisis, enfocados en lo geográfico y en la actividad ocupacional de las formaciones trabajadoras, pues permite entender que la constante trashumancia de trabajadores y las condiciones del clima hacen que la unidad y cohesión se conviertan en insumos importantes, para entender y, sobre todo, analizar los aportes, las luchas y las demandas de las condiciones en que se concibe al movimiento trabajador y, sobre todo, la construcción de memorias colectivas, que desmitifican el silencio y el mutismo político, de los actores de la región, ya que, tales movimientos obreros, han sido situados como opositores a las dictaduras en el Cono Sur y desprovistos de proyectos políticos fuertes, históricamente. Es claro que la misma tensión tiene un componente central en países, como Colombia, Argentina, Venezuela y Chile, ya que las posibilidades internas de desarrollo, se deben a las prioridades internacionales de los grandes centros financieros, es decir, un modelo externo en la realidad de la región, que impone

los ritmos del llamado crecimiento hacia afuera o de sustitución de importaciones<sup>16713</sup>, como la panacea de crecimiento y de desarrollo. No se trata de hacer un análisis de los fracasos del modelo, sino de identificar los olvidos y las exclusiones que generó la participación de los trabajadores de la región:

Hemos aplicado, de manera acrítica, enfoques marxista y liberales ortodoxos a la historia del movimiento obrero, que son más apropiados para el desarrollo histórico de las sociedades centrales del sistema capitalista mundial. Hemos aceptado una dicotomía en los estudios sobre la clase trabajadora, que plantean una serie de suposiciones radicalmente distintas acerca del comportamiento social y las actitudes políticas de los obreros rurales, considerados comúnmente como “campesinos tradicionales”, y para los obreros industriales el “proletariado moderno”. De esta manera se separaba conceptualmente y se excluía a los trabajadores rurales del “movimiento obrero”. (Bergquist, 1988, p.33).

---

167 Los giros políticos en Argentina, México y Venezuela están vinculados con el fracaso de las estrategias de intervencionismo estatal e industrialización por sustituciones de importaciones (ISI). La crisis de la deuda, en 1982, puso de relieve sus limitaciones, dado que empeoró el déficit fiscal e incrementó las dificultades de la balanza de pagos. Ver: Murillo, M.V. (2000). “Del populismo al neoliberalismo: sindicatos y reformas de mercado en América Latina”, *Desarrollo económico*, Vol. 40:158, págs.179-212.

Los procesos de integración en la región, se deberían presentar desde luchas y demandas, orientadas a revertir modelos colonialistas, así como políticas de exclusión, de subordinación y de marginación, que diversos actores sufren al interior de las fronteras nacionales; por ello, Eduardo Lander plantea que los actuales proyectos y prácticas de integración en América Latina, se dan con estructuras productivas y condiciones políticas e ideológicas, muy diferentes a las existentes, cuando se debatía la integración latinoamericana en los sesenta y setenta. Como resultado de las dictaduras militares y de la aplicación sistemática de las políticas neoliberales de ajuste estructural, estas sociedades han cambiado profundamente, tanto en su estructura productiva como en su tejido social (Lander, 2004, p.50); Lander propone un abordaje en disputa, no sólo al modelo colonial, para entender la historia de la región, sino que plantea, de manera radical, abandonar los modelos de la modernidad europea, como máxima expresión del pensamiento en occidente y, en este caso, la visión norteamericana, como guardián de la democracia y el capitalismo mundial. Tal visión, desde diversas orillas en América Latina, plantea un cúmulo de interrelaciones e intervenciones, en el caso del conflicto armado colombiano, lo que pone en cuestión la legitimidad de gobiernos y antes de convertirse en una forma de gobierno paralela, lo que sí hace es permear esferas de la realidad, ya que rearticula debates, disputas y demandas, desde los problemas internos de los países, enfocados a posicionarlos en las agendas de los organismos multilaterales, a nivel regional.

En la realidad de la región surge, desde la postura crítica de Eduardo Lander, un problema mayúsculo y es que el Estado, como sociedad jurídicamente organizada, se tropieza con la transformación de los instrumentos sociales, políticos y económicos del modelo de globalización y, sobre todo, desde las diferentes agendas de integración; pues la rearticulación de demandas y de problemáticas comunes en la región, hacen que aparezcan, con mayor impacto, crisis específicas -como las de las víctimas en Colombia, interés nuestro-, levantamientos indígenas, obreros, estudiantiles y movilización de sobrevivientes, en toda la región, que hace parte de la emergencia humanitaria, con la cual, se movilizan interés y preocupaciones en la región. ¿Qué significa esto?, significa que las fronteras ya no pueden ser el recurso para ocultar el sufrimiento y las tragedias humanas nacionales<sup>168</sup>, pues su función se escindió; en este sentido, el modelo de Nación, al mantenerse atado a instrumentos, tales como el territorio, las instituciones del Estado y la comunidad nacional, inmovilizó realidades diversas. De esta manera, son las guerras de siglo XX en occiden-

168 Conceptos como nación y nacionalismo están inscritos en teorías orgánicas e integrativas, que definen la subsumisión de los individuos a determinados fines y logros superiores del cuerpo natural de la nación, con el fin de cristalizar el principio de identidad política de la totalidad de los individuos. Los procesos nacionalistas son procesos que mayoritariamente actúan para conservar una evolución histórica de la nación con arreglo a su conservación presente e histórica. Ver White, Hayden. (1992). *Metahistoria. La imaginación histórica en la Europa del siglo XIX*. México, F.C.E

te, las que interrumpen el letargo jurídico, que origina grandes movimientos de víctimas, levantamientos indígenas, obreros, estudiantiles y movilización de sobrevivientes, quienes aparecen reconstruyendo referentes humanos en lo nacional y, gracias a ello, la consumación de la Nación, de ser una estrategia, históricamente tranquilizadora, para fines políticos de dominación, se convirtió en el parámetro fundamental para la integración en América Latina, desde el conflicto armado colombiano y, específicamente, en la gestión sobre su intervención humanitaria.

Como queda planteado en la realidad de América Latina, la integración es crucial, para contrarrestar los efectos de la globalización hegemónica; así, se espera que las relaciones locales deban estar asociadas a espacios más amplios de acción, que garantice localmente la reconstrucción de principios de redistribución, como el principio de reconocimiento, frente a la frenética expansión, de lo que Boaventura De Sousa Santos, denomina fascismo social, cuyos componentes de existencias, vehiculan el pluralismo en los regímenes democráticos; la propuesta de Boaventura es pertinente, pues hilvana los elementos necesarios, para entender que no estamos hablando de una globalización en particular, sino de procesos contingentes, que se centran en diversidad de globalizaciones y, para ello, se necesita, de manera urgente, una respuesta contundente, que construya formas de globalización contrahegemónicas y en cuya propuesta la sociología de las ausencias, revela o muestra las condiciones, experimentos, iniciativas y concepciones sociales y políticas que, o bien, han sido efecti-

vamente suprimidas por las formas hegemónicas de la globalización, o bien, ni siquiera les ha sido dado existir, resultando, por ello, expresables a manera de aspiración o de necesidad. (Boaventura, 2008, p.89). Expandir el presente, para desalojar las formas que lo mantienen ausente, no debe ser pensado con las mismas herramientas del modelo dominante, por el contrario, construir alternativas y alteraciones al modelo, alimenta la visión crítica sobre las ausencias, en tanto ecologías de lo no existente, contrarías a las lógicas de lo existente, por ello, lo contrahegemónico debe desarrollar una cultura política transnacional centrada en:

1. Identificar la diversidad de vínculos locales y globales que se dan en las luchas, los movimientos y las iniciativas existentes.
2. Promover el surgimiento de choques entre las tendencias y las presiones de la globalización hegemónica, por una parte y las coaliciones transnacionales que se resistan a las mismas, por la otra, para así abrirle la posibilidad a la aparición de globalizaciones contra-hegemónicas.
3. Promover un tipo de autoconciencia interna y externa, para que así las formas de redistribución y reconocimiento, establecidas entre los movimientos, reflejen las formas de redistribución y de reconocimiento, que las luchas políticas transnacionales y emancipatorias anhelan ver implementadas, a lo largo y ancho del globo (p.112).

## La diversidad de relatos de integración

La condensación espacio-temporal, no solo es una característica del modelo de la globalización, sino fundamentalmente, la personalidad cultural del capitalismo actual; por ello, Armand Matterlart plantea que, al invadir todo el pasado (y el porvenir) con la misma estructura del presente, Disney toma posesión, en nombre de su clase social, de toda la historia humana. En Egipto, hay una esfinge con la cara de Tío Rico (D. 422): “Cuando descubrió esta esfinge, hace algunos años, no tenía rostro, y él le puso el suyo”. Y es significativo que el rostro de Mc Pato se pueda trasladar ubicuamente y resumir, como remache, la historia de Estados Unidos. Cabe en todas partes (Matterlart, 1990, p.79). La paradoja en el mundo Disney es recreada en personajes, tanto ricos como pobres, en la certidumbre de sentirse atrapados en un mundo de fantasía, donde las acciones humanas se encuentran determinadas por la vacilación entre el pasado, el presente y el futuro, naturalizado constantemente; de este modo, nadie se pregunta cosas fundamentales, pues no hay fundamentos en el mismo Mundo Disney que puedan resolver los personajes; más aun, la manera como se integran ricos y pobres, hombres y mujeres, civilizados y salvajes, en una realidad reglada, globalmente imposible, es que sigan existiendo en las postrimerías del mundo natural, que Tío Rico ha creado para ser él, el gran civilizado del imperialismo mundial. Este es el aporte de Armand Matterlart, al entrar en la fantasía y volverla un análisis, donde

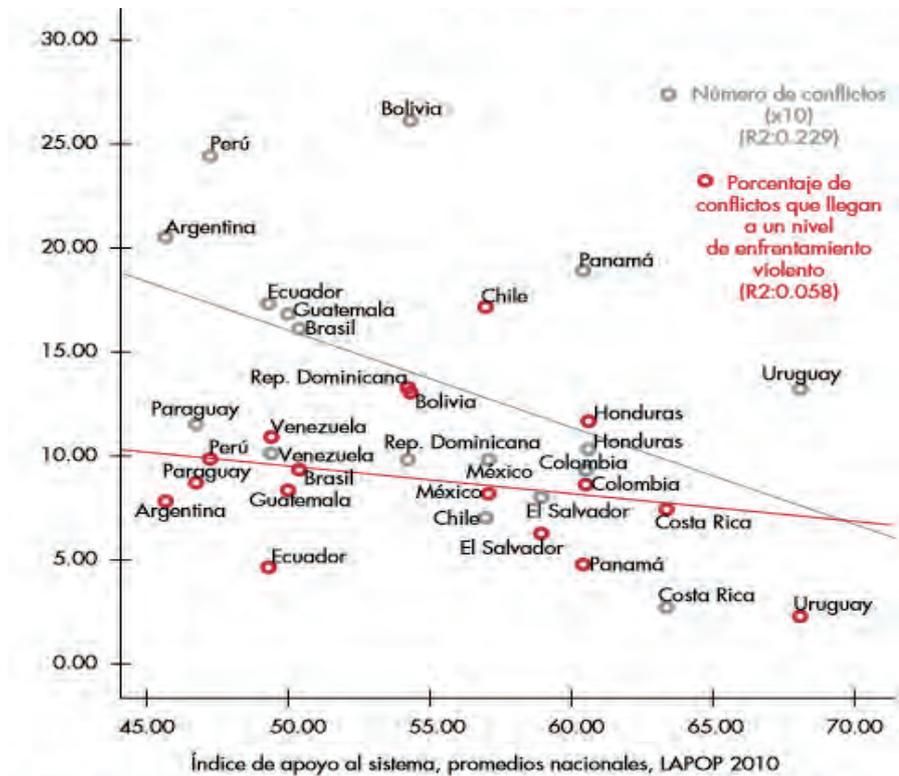
los fantasmas viven como salvajes, ante los cuales, la idea dominante del mundo, se presenta así: para ser más civilizados, hay que vivir un mundo proclive a la pobreza y al subdesarrollo *Ceteris paribus*.

La democracia en América Latina generó una gran cantidad de conflictos, de tal forma que, para el proyecto, la globalización hegemónica sofocó antiguos conflictos en la región y, por el contrario, limitó su expansión; sin embargo, fueron los países de la región, los que retomaron los conflictos nacionales internos y los erigieron en la primera línea de discusión política, por tres razones fundamentales: 1) los conflictos internos desbordan las fronteras por la acción de actores que, como método de lucha, navegan entre países; 2) los conflictos generan fenómenos, que se emancipan de ellos mismos, se vuelven insostenibles y se desplazan desde el centro a las periferias (transfronterizos) y, 3) los conflictos generan no sólo combatientes, sino sobrevivientes, víctimas y muertos, por ello, el alcance humanitario toma sentido en la región, pues caracteriza notablemente al conflicto colombiano y, en nuestro caso, presenta el modelo básico para leer la integración en América Latina.

En el gráfico 1, se muestra la intensidad de los conflictos frente a la legitimidad institucional de la región.

El informe, denominado Los conflictos sociales en América Latina, de la Fundación UNIR, describe dos variables, como lo es la legitimidad y la radicalización de los conflictos. La sociedad sigue anhelando ese poder mítico, que solucione todos los problemas, mien-

**Gráfico 1.** Relación entre promedio de apoyo al sistema político, número de conflictos y porcentaje de conflictos, que llegan a enfrentamiento violento.



**Fuente:** Elaborado por la Fundación UNIR Bolivia, con datos proporcionados por la empresa NOTILOG.

tras el Estado sigue enfrentando sus limitaciones tradicionales. (Calderón, 2011, p.172); en este sentido, será importante, para el proyecto, pensar que la crisis de las víctimas en Colombia, considera que el Estado es un lugar privilegiado de acción política, pero no el único válido de significación política para la región y, a ello, se debe la pertinencia del análisis desarrollado anteriormente.

La integración o fragmentación recorre las preocupaciones de los actores políticos y económicos de la región, pues desde las discusiones por la globalización parece que realmente tienen sentido, al construir una mirada común para anticiparse al futuro, es decir, para salvar las contingencias, que la propia apertura y consolidación de bloques trae apareada. Por ello, nos hemos deslindado de una categoría no tan novedo-

sa, para denominar las nuevas prácticas, discursos y realidades de la región, tanto en categoría como en el regionalismo, que lleva consigo una lógica de desarrollo y ampliación de los mercados integrados en dinámicas de intereses, siempre ajenos a las realidades de los países y de plano, incluye al Estado, como actor fundamental, como mediador e interventor de las lógicas de cómo se integran los mercados. De otra parte, la regionalización para América latina, plantea la interdependencia de las diversas formas de integración, donde lo económico tiene un terreno fecundo para desarrollarse, unido a la complejidad de los diversos actores nacionales; aquí, el mercado define lógicas propias de interdependencia y el Estado construye los parámetros jurídicos para tal fin, estableciendo zonas de libre comercio, unión aduanera, entre otros. Para los intereses del proyecto, se plantea que la integración latinoamericana obedece a la intervención humanitaria sobre el conflicto colombiano, lo que Andrés Malamud denominará micro-regionalismo, es decir, fenómenos sociales, como las comunidades étnicas, lingüísticas y culturales, que están separadas por fronteras estatales (Malamud, 2012, p.369). En tal sentido, los acontecimientos políticos serán de gran ayuda, para dar sentido a las realidades *otras* en la región, en adelante, entendidas por sus complejidades micro-regionales.

En América Latina, de manera reiterativa, la integración<sup>169</sup> ha sido una política casi obsesiva de los ac-

169 En 1960, o sea, dos años después del nacimiento de la Comunidad Económica Europea (CEE), se creaba el Mercado Común Centroamericano (MCCA), seguido, en 1961,

tores políticos y como obsesión, se puede observar que coexisten tensiones entre miradas teóricas de la realidad y las propias praxis políticas en los países de la región; por ello, en el presente trabajo, vale la pena realizar un balance de los principales ejes de la discusión y en cuyo análisis, se debe destacar la mirada no solo económica a la integración, sino por el contrario, otras perspectivas pertinentes para el proyecto, por ejemplo, lo político. Para empezar, diremos que la integración es un proceso, no un fin en sí mismo, que sigue los pasos de la llamada experiencia de la Unión Europea, como espejo de integración y que expresa algunas tensiones pertinentes, para entender, como lo plantea Jürgen Habermas<sup>170</sup>, que la falta de una ciudadanía europea dinámica, es un proceso que no debe culminar con la formulación de la Unión Europea, ya que el resultado deja de lado lo político como construcción común y ello, se debe con-

---

por la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), precursora de ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración, 1980). Más tarde, se fueron multiplicando las estructuras: CARICOM (ex CARIFTA), para el Caribe (1973), el Pacto Andino, que pasó a ser la Comunidad Andina de Naciones (1977) y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), creado por el tratado de Asunción, de 1991. Todas estas instituciones, se asentaban en un principio tomado de la CEE, devenida Unión Europea (UE), en 1993: el desarrollo de cada Estado miembro pasa por la creación de mercados regionales, fundados en las reglas del libre comercio y sin mecanismos. Ver LE MONDE Diplomatique, octubre de 2009.

170 Ver Habermas, Jürgen. (1996) La inclusión del otro: Estudios de Teoría Política. Madrid, Paidós. Aunque no es una cita textual del autor, refleja una postura de interpretación propia.

vertir en un ejercicio continuo de los ciudadanos; tal postura plantea algunos retos fundamentales para América Latina, ya que la compleja realidad que enfrentan, plantea problemas intensos de carácter internacional, como la lucha contra las estructuras de tráfico de armas, mafias del narcotráfico, conflictos armados internos, movilizaciones de indignados de procedencias diversas, ello mismo, se convierte en el acontecimiento fundamental desde donde en los últimos años, se ha constituido la idea y dinámica de integración de América Latina.

Uno de los factores importantes a desarrollar es la tensión seguridad-integración; según Álvaro Tirado Mejía, los gobernantes democráticos tienden a proponer -y basarse en- valores como la paz, la solidaridad, la cooperación, la legalidad, mientras que las dictaduras, se basan en conceptos, como soberanía a ultranza, el uso de la fuerza, la eficacia por encima de la ley y la guerra, todo lo cual, es contrario a la idea y a la práctica de la integración (Tirado, 1997, p.16). Por ello, uno de los componentes básicos de integración han sido los procesos de paz, en términos de cooperación en la región, que se evidencia por la constante participación de gobiernos en el proceso de paz colombiano, pero, sobre todo, en los últimos dos lustros, los procesos de integración han estado constituidos por la aceptación o el negacionismo, al modelo de seguridad norteamericano de lucha contra el terrorismo, que redefine fronteras y límites entre las Naciones; ello, se puede evidenciar con la negación de los países de la región, a legitimar el ataque militar norteamericano en Irak, donde el silencio o la adhesión

fueron componentes fundamentales para redefinir procesos de integración-desintegración en el mundo, que repercutieron en América Latina y, específicamente, en Colombia, bajo el esquema de lucha contra la guerrilla -Farc- y como fenómeno terrorista de la región; ello incentivó procesos alternos y búsqueda de alternativas reales, para contrarrestar mecanismo, como la acción preventiva propia de este esquema y que se hizo visible en la violación, por parte de Colombia, de las fronteras ecuatorianas, aduciendo la necesidad perentoria de perseguir sin límites, ni fronteras, a los actores del terrorismo en la región.

En tal sentido, los fenómenos de integración siempre han estado ligados a las convergencias políticas y a la diplomacia, enfocados a la resolución de conflictos, en lo cual, en el periodo de la guerra fría, a ello se denominó: *aliados estratégicos*, esquema utilizado mediante mecanismos políticos, por la Organización del Tratado del Atlántico Norte -OTAN- y que en América Latina sigue directrices en dos sentidos: la búsqueda de la seguridad nacional, que descuida los procesos de integración y, de otro lado, dichos procesos de integración, ponen en riesgo la seguridad nacional, al intentar redefinir procesos de soberanía nacional, entre otros, que se presentan bajo la proclividad a la inseguridad constante de la realidad de la región. Joseph Stiglitz plantea que los críticos de la globalización acusan a los países occidentales de hipócritas, con razón: forzaron a los pobres a eliminar las barreras comerciales, pero mantuvieron las suyas e impidieron a los países subdesarrollados exportar productos agrícolas (Stiglitz, 2002, p.33); a este esquema de

integración desigual, se le denominó Consenso de Washington, que inculcó el proceso de liberalización comercial, con la esperada garantía de consolidar una democracia renovada y vigorosa; sin embargo, las promesas de los procesos, anteriormente mencionados, tienen en la década del noventa, una limitada expectativa para América Latina y es que plantea una agenda, en la que los países de la región participan de la implementación del modelo, sin ninguna voluntad política y sin injerencia en las posibilidades económicas y de construcción de expectativas hacia el futuro.

La crisis de la integración de América Latina, se agudiza con el cambio de objetivos de Estados Unidos frente a los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001, con el ataque a las Torres Gemelas en Nueva York, lo que incrusta en la geopolítica mundial, un nuevo modelo de seguridad y defensa. Para Raúl Benítez, la integración se puede sacrificar, limitar o dilatar, si las políticas comerciales, migratorias o aduaneras, no se acatan a las de seguridad (Benítez, 2008, p.91); en este sentido, la tendencia de integración/adhesión en la región, se enfoca a apoyar las políticas de guerra contra el terrorismo, de manera unilateral, por parte de algunos países de la región y como estrategia de gobiernos nacionales, que sirve para justificar y perseguir a los grupos armados ilegales por los confines fronterizos; sin embargo, este esquema sirve para alentar nuevas realidades políticas en la región, que arremeten contra toda posibilidad de imposición de políticas norteamericanas y del propio modelo de defensa y de seguridad unilateral, en sus realidades nacionales.

Las iniciativas de integración, se pueden dinamizar mejor sobre esquemas de cooperación, en temas, tales como los conflictos armados y las negociaciones de la paz, propósitos que tienen sentido en una época en la que los índices que miden la paz mundial, agudizan las alertas de inseguridad regional y mundial. El Institute for Economics and Peace (Gráfico 2), desarrolló el índice de paz 2013, en 162 países, que establece un aumento del gasto militar y de los homicidios, ante el deterioro del 5% de la paz mundial, que impacta negativamente sobre la economía mundial, con una pérdida de \$473.000 millones, en el 2012. De esta manera, entre los países con altos niveles de violencia en América Latina, Colombia se ubica en el puesto 147, seguido de México, Venezuela y Honduras; por el contrario, entre los países más pacíficos de la región, se ubican Uruguay, Chile y Brasil, que reflejan una relativa solidez institucional, desde sus procesos democráticos. Lo que plantean estos estudios es que la integración de América Latina establezca matices diversos de proyección y quizá, esto explica por qué en el periodo de 1998-2010, la agenda regional estuvo marcada por la tensiones sobre el conflicto colombiano y, desde allí, se establecen nuevos esquemas, hasta el momento indeterminados, para conocer y proyectar la realidad de la región actualmente.

Los ejercicios de integración están fundados sobre prácticas de cohesión social interna y cooperación externa, desde límites que ayudan a entender que hay diversos retos para la integración de la región, por ejemplo, temas urgentes de la región, como la

Gráfico 2. Índice de paz mundial, 2013.



Fuente: Institute for Economics & Peace -IEP.

pobreza, el desempleo, el acceso de la salud y la educación, entre otros, que hacen parte de una agenda interna-externa, desde donde se puede pensar el esquema de integración. Diversos analistas han hecho un llamado a la revisión del concepto de cohesión social, que se refiere a la naturaleza de los vínculos entre los individuos de una misma Nación, donde las cohesiones se basan en las semejanzas (solidaridad mecánica) e interdependencia (solidaridad orgánica), en la que se fundan mecanismos de integración de la región; sin embargo, deben estar acompañados por medios no coercitivos de construcción de la realidad, esquema que privilegia el llamado regionalismo post-liberal de integración, desde la propuesta de José Sa-

nahuja, en el cual, la crisis y el cambio de modelo de integración, apuesta por una agenda política, antes que económica y comercial, mayor papel de los actores estatales, creación de instituciones y políticas comunes desde ejes, como la seguridad y la paz; no obstante, el autor es reticente frente al concepto de integración, al decir, que el momento actual podría ser caracterizado como un periodo de transición, sin modelos claros, un mayor grado de politización de las agendas y, como consecuencia, más dificultades para generar consensos. Así las cosas, será pertinente mirar en perspectiva comparada, si la integración de América Latina ha sido un problema fundamental de las agendas políticas de los gobiernos de la región y

qué componentes y características se han constituido en el periodo 1998-2010 frente a la integración, desde el modelo de globalización imperante y los cambios democráticos, que ha asumido la región.

---

## BIBLIOGRAFÍA

---

- AUYERO, J. (2002). "Los cambios en el repertorio de la protesta social en la Argentina". Desarrollo económico, Vol. 42:166.
- BEHREND, J. (2011). "Introducción: política subnacional y democracia". Revista SAAP, Vol. 5:2.
- BERGQUIST, C. (1988). *Los trabajadores en la historia latinoamericana. Estudios comparativos de Chile, Argentina, Venezuela y Colombia*. Bogotá XXI.
- BORÓN, A. (2005). *La izquierda latinoamericana a comienzos del siglo XXI: promesas y desafíos*. En César A. Rodríguez Garavito, Patrick S. Barrett, Daniel Chávez. *La nueva izquierda en América Latina: sus orígenes y trayectoria futura*, Colombia, Norma.
- CALDERÓN GUTIÉRREZ, F. (Coord). (2011). *Los conflictos sociales en América Latina*. PNUD, Fundación UNIR, Bolivia.
- DE SOUSA SANTOS, B. (2008). *Conocer desde el Sur. Para una cultura política emancipatoria*. La Paz, CLACSO.
- Dossier Grupo de RIO. Cuadernos Integración en América Latina. San José, Costa Rica. Abril de 2007, FLACSO, Fundación Carolina.
- DORFMAN, A., MATTELART, A. (1990). *Para leer al Pato Donald*. México, Siglo Veintiuno.
- GUILLÉN MARTÍNEZ, F. (1996). *El poder político en Colombia*. Santa Fe de Bogotá, Planeta.
- GIBSON, E.L. (2007). "Control de límites: autoritarismo subnacional en países democráticos". Desarrollo Económico, núm. 47.
- KARL, T.L. (1992). "Dilemas de la democratización en América Latina". En: Cotler, Julio (comp.), *Estrategias para el desarrollo de la democracia: en Perú y América Latina*, Instituto de Estudios Peruanos.
- LANDER, E. (2004). ¿Modelos alternativos de integración? *Proyectos neoliberales y resistencias populares*. En OSAL, año V, volumen 15, septiembre-diciembre, pp.45-56.
- LECHNER, N. (1996). "Los nuevos perfiles de la política". En: Revista Nueva Sociedad, N° 130, pp.32-43.
- LIJPHART, A. (2000). *Modelos de democracia: formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*. Barcelona, Ariel.
- LÓPEZ-ALVES, F. (2003). *La Formación del Estado y La Democracia en América Latina*. Bogotá, Norma.

MALAMUD, A. (2013). *Conceptos, teorías y debates sobre integración regional*. En Brazilian Journal International Relations; Educao Quadrimestral, Volumen q edicao No 3.

MAINWARING, S. (2000). "La capacidad de supervivencia democrática en América Latina". En: López Ernesto y Scott Mainwaring (comps.). Democracia: discusiones y nuevas aproximaciones. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes Ediciones.

MURILLO, M.V. (2000). "Del populismo al neoliberalismo: sindicatos y reformas de mercado en América Latina", Desarrollo económico, Vol. 40:158, págs.179-212.

O' DONNELL, G. (1999). *Pobreza y desigualdad eb América Latina. Algunas reflexiones politcas*. En pobreza en América Latina, De Tokman, Víctor E, O' Donnell, Guillermo, Buenos Aires, Paidós.

RAMOS, L. (2012). "Método Comparado: precisiones y características". En: Revista de Ciencia Política No.16.

Disponible desde Internet en: <http://www.revcienciapolitica.com.ar/num16art4.php>.

SCHATZKY, M. (2010). *Hacia un nuevo escenario de seguridad internacional*. Revista de Ciencia Política No.9. Disponible desde Internet en: <http://www.revcienciapolitica.com.ar/num9art5.php>.

STIGLITZ, E.J. (2002). *El malestar en la globalización*. Bogotá, Taurus.

VARGAS VELÁSQUEZ, A. (Coord.). (2010). *Seguridad en Democracia. Un reto a la violencia en América Latina*. Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - CLACSO.

ZUBILLAGA, C. (1989). *Socialistas, campesinos y ciudadanos. Apuntes para una teoría sobre los orígenes del movimiento obrero latinoamericano*. En: Trabajadores y sindicatos en América Latina. Montevideo, CLACSO.



# Cooperación bilateral andina en la lucha contra el narcotráfico.

## Un enfoque de política exterior<sup>171</sup>

**Rubén Alfonso Vergara Crespo<sup>172\*</sup>**  
(Colombia)

---

171 Esta ponencia hace parte de los resultados de la investigación titulada: Integración Andina desde la perspectiva de la lucha contra las drogas. Trabajo presentado en la V Cátedra de Integración Latinoamericana y Caribeña, el 25 de septiembre de 2013, en Bogotá, D.C.

172 Profesor- Investigador. Programa de Negocios y Relaciones Internacionales. Universidad de la Salle. Correo Institucional: ravergara@unisalle.edu.co.

---

### Resumen

El objetivo del presente trabajo es presentar un panorama general del manejo de la agenda de política exterior de los países andinos, en el marco de la lucha contra el narcotráfico, analizando la estrategia de cooperación bilateral, desarrollada en el período 1996-2006. Se tiene en cuenta un análisis exploratorio, de tipo normativo, a los acuerdos suscritos entre los países andinos, a nivel regional y en su relación con Estados Unidos. Para ello, se presentan algunas consideraciones sobre la racionalidad del proceso de toma de decisiones y respecto a la capacidad que tienen los presidentes en cada país, para conciliar los intereses domésticos e internacionales, de forma simultánea.

**Palabras clave:** Relaciones Internacionales, Política Exterior, Región Andina, Cooperación Bilateral, Política contra las Drogas, Integración Regional.

---

### Introducción

Una de las preocupaciones más importantes en el plano de la Ciencia Política y de las Relaciones Internacionales, en términos teóricos, ha sido el estudio y el análisis de la Política Exterior. Su importancia radica en analizar la capacidad que tienen los gobiernos para tomar decisiones, de forma individual o colectiva, transformando las necesidades e intereses de las

distintas fuerzas sociales, en decisiones políticas a múltiple nivel.

Conceptualmente hablando “(...) Los estudios de política exterior se refieren a aquellas acciones que tienen lugar en un determinado país y que se dirigen a su medio externo”<sup>173</sup>, y desde otro enfoque, entendiéndolo como: “El ejercicio de la influencia en las Relaciones Internacionales”<sup>174</sup>. En el caso andino estos conceptos se asocian a las características de su sistema político, una de las cuales –si no la más importante–, es su marcado sistema presidencialista<sup>175</sup>, elemento que permite observar una estructura vertical de toma de decisiones, que fortalece las dinámicas discrecionales de negociación frente a otros actores y estamentos en este territorio. Al presentar estructuras de gobierno fuertemente concentradas

en la rama ejecutiva del poder, los gobiernos andinos buscan obtener un óptimo manejo, entre las agendas interna y externa. Esta característica imprime ciertas particularidades a la forma en que los actores decisoriales canalizan sus intereses, encontrando ciertas ventajas para la negociación, con relación a otros actores, de carácter político.

En razón a esta realidad, se busca responder a la siguiente pregunta: **¿Cuáles son los patrones de conducción de la agenda de lucha contra las drogas en la región andina?**, planteando, como punto de partida, que el manejo de política exterior en los países andinos se ajusta a las dinámicas cambiantes de la estructura de la sociedad internacional y a los actores presentes en el proceso de discusión de la agenda, de forma diferenciada, evidenciando una estructura de negociación, que responde a dos posiciones: condicionada y reactiva, a nivel bilateral, en la relación Estados Unidos-Andinos y propositiva y dinámica, desde una mirada Andino-Andino.

Se aborda esta problemática, de orden transnacional, dada su incidencia en el plano regional andino. Históricamente, su estudio ha estado definido en la relación producción, distribución, consumo –desde una lógica de penalización- y de criminalización<sup>176</sup> y, en los últimos años, se han incorporado, de forma paralela, políticas de prevención y de rehabilitación, en algu-

173 Van Klaveren (1984). “El Análisis de la política exterior latinoamericana: perspectivas teóricas” En: Muñoz, H. y Tulchin, J. (Comp.). Entre la Autonomía y la subordinación. Política exterior de los países latinoamericanos. Tomo I. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, p.15-16. Para una visión ampliada, ver: Van Klaveren, A., (2013), “El análisis de la política exterior: Una visión desde América Latina”, En: Legler, T., Santa Cruz, A. y Zamudio, L. Eds.: Introducción a las Relaciones Internacionales: América Latina y la Política Global. México DF: Oxford University Press.

174 Hudson, V., Vore, C. (1995). *Foreign policy analysis yesterday, today and tomorrow*. En: Mershon International Studies Review vol.39:2. p.209-238.

175 Nohlen, D., Fernández, M. (Eds.). (1998). “El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina”, Nueva Sociedad, Caracas.

176 Thoumi, F. (2003). *Illegal Drugs, Economy, and Society in the Andes*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 440p.

nos casos específicos<sup>177</sup>. Esta última mirada permite ampliar la discusión respecto a la construcción de mecanismos de cooperación análogos a las políticas globales existentes, en las zonas donde se desarrollan este tipo de actividades.

De acuerdo a esto, el objetivo general de este documento es presentar un panorama general sobre la forma como opera la política exterior en el escenario andino, teniendo como referente la dinámica de lucha contra las drogas, resaltando algunos elementos que explican su comportamiento, entre ellos, sobresale la discrecionalidad en la conducción de la agenda política por parte de los actores decisionales, en el caso andino y la capacidad que tienen dichos actores para adaptarse al tipo de escenarios y a los actores con los que se concilian las diversas posiciones, con la idea de optimizar los alcances de la negociación, en términos políticos.

Como elemento conclusivo, se observa que los presidentes de los países andinos desarrollan patrones de comportamiento similares, relacionados a una racionalidad instrumental de optimización del beneficio, al tener en cuenta las estructuras de poder, presentes en la configuración de los acuerdos de cooperación y, en algunos casos, al vincular a otros actores y formas

177 Especialmente, en los casos de algunas ciudades de Holanda, de Portugal, de Estados Unidos y de Australia. Ver: Global Commission on Drug Policy, (2011). "War on Drugs" En: Report of the Global Commission on Drug Policy. [http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/themes/gcdp\\_v1/pdf/Global\\_Commission\\_Report\\_English.pdf](http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/themes/gcdp_v1/pdf/Global_Commission_Report_English.pdf) P.10-11.

de negociación, cuando el escenario y los actores de la negociación, así lo definen.

## Metodología

Para realizar este trabajo, en el ámbito metodológico, se tuvo en consideración -temporalmente-, el periodo comprendido entre 1996 y 2006, donde se evidenciaron una serie de hechos de naturaleza política, que permitieron contextualizar la situación social y económica, presente en el plano regional para ese período<sup>178</sup> y que permitió, en su momento, abrir la discusión respecto a los alcances y los costos de la dinámica de criminalización de la política contra las drogas, a escala hemisférica; situación que ha permitido reorientar la estrategia global, en algunos de sus componentes, actualmente.

De acuerdo con ello, este proceso se dividió en dos momentos: el primero, a partir de la realización de un seguimiento normativo a un número importante de acuerdos de cooperación, suscritos en materia de

178 Entre otros acontecimientos, se observan: la eliminación del sistema de preferencias arancelarias por la lucha contra las drogas, entre el Gobierno de Estados Unidos y los países andinos; el lanzamiento de Comunidad Andina, como plataforma de integración a nivel regional; la dinamización de la suscripción de Acuerdos Regionales de Integración, en el marco del denominado modelo de regionalismo abierto; la implementación del denominado Plan Colombia, como un instrumento de asistencia jurídica, entre los gobiernos de Colombia y de Estados Unidos, con gran incidencia política, económica y social, entre otras situaciones, que reconfiguran el proceso político.

lucha contra las drogas, en 1996 y 2003<sup>179</sup>, donde se analizó la composición, la naturaleza y las características de los actores decisionales y del proceso de negociación, además de los movimientos o jugadas realizadas con la aplicación de esta política, a nivel andino y, el segundo momento comprendió el período 2005 - 2006, donde se tuvo en consideración la realización de entrevistas semi estructuradas a los Parlamentarios Andinos –como actores no decisionales, que hacen parte constitutiva del Sistema Andino de Integración<sup>180</sup>, con el interés de observar su percepción sobre esta dinámica, en un período histórico definido.

Respecto al marco teórico, se tiene en consideración la aplicación del modelo de negociación de escenarios a doble nivel<sup>181</sup>, donde se recrea la forma en

179 Se analizaron 25 acuerdos de cooperación suscritos en la lucha contra el narcotráfico, dentro de los cuales, se tuvieron en cuenta diversas formas jurídicas: Acuerdos, Convenios, Actas, Memorandos, Declaraciones. En el mismo sentido, al analizar el tipo de relación de cooperación desarrollado, según su composición, se estudiaron 13 acuerdos, en la relación de cooperación Estados Unidos - Andino y 12 acuerdos, en la relación de cooperación Andino -Andino.

180 Como plataforma política, económica y jurídica de la Comunidad Andina.

181 Putnam, R. (1993). "Appendix: Diplomacy and Domestic Politics: The logic of two level games". En: Evans, P., Double edged diplomacy: International bargaining and Domestic Politics. Berkeley Los Angeles: University California Press, p.427-460.

que los actores decisionales del órgano ejecutivo de gobierno articulan los intereses domésticos e internacionales de forma simultánea, en la búsqueda por optimizar los beneficios derivados de la toma de decisiones. La aplicación de este modelo de negociación permite visualizar algunos elementos, que explican la construcción de la agenda de política exterior, en materia de lucha contra las drogas, vinculando, para ello, algunos parámetros generales, que definen su contenido: Primero, estudiando la relación de cooperación bilateral construida con Estados Unidos y, de forma paralela, analizando las dinámicas de cooperación bilateral, presentes al interior de los países miembros del Sistema Andino de Integración<sup>182</sup>; se estudia a Estados Unidos, como un actor que incide políticamente en la configuración de la política contra las drogas, a escala global y a los países andinos, como actores constitutivos del ciclo de aplicación de esta política, a nivel regional y hemisférico.

En el mismo sentido, se incorporan nociones de orden constructivista, referidos al estudio normativo de los acuerdos suscritos de cooperación, para interpretar la forma en que abordan y hacen frente a esta problemática. Ello, permite analizar la percepción de intereses de los actores decisionales y los marcos de acción común, establecidos entre gobiernos, además de incorporar a otros Actores No decisionales y otras dinámicas no relacionadas, directamente, con dicha política, mecanismos importantes, en el caso de las

182 Analizando, especialmente, los casos de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú.

comisiones bilaterales de vecindad presentes, a nivel transfronterizo, específicamente, el andino.

De acuerdo a esto, se proyecta con este trabajo una caracterización del comportamiento de los presidentes de los países andinos, mediante un análisis a los componentes y a los mecanismos de cooperación bilateral, presentes en las décadas del noventa y primera del dos mil, período donde se escenificaron una serie de cambios en el manejo de la agenda de política exterior; fundamentos que, al ser contrastados en la actualidad, permiten observar continuidades<sup>183</sup> y discontinuidades, en el manejo de la agenda, en términos políticos.

El alcance de este trabajo, por tanto, se remite a presentar un panorama general de la política, sin pretender realizar explicaciones puntuales, ni generalizaciones de la realidad existente en el escenario regional; no obstante, en dicho ejercicio, se traza una caracterización a la forma en que la cooperación intergubernamental sobresale como estrategia de conducción de la agenda de política exterior en los países andinos, teniendo en cuenta la dinámica de las drogas, como campo de estudio.

Respecto a su composición, este documento se di-

---

183 Ver: Russell, R. (1990). "Política exterior y toma de decisiones en América Latina: aspectos comparativos y construcciones teóricas" En: Russell, Roberto, comp. (1990), Política exterior y toma de decisiones en América Latina. Buenos Aires. GEL.

vide en cuatro partes: la primera, presenta el marco introductorio y metodológico, donde se explica el carácter histórico de su estudio y los alcances de su desarrollo; luego, se introducen, de manera general, algunos de los principales debates teóricos realizados sobre el estudio de la política exterior, resaltando tres enfoques centrados en el agente, en la estructura y en la relación agente-estructura: la Teoría de Elección racional, El Neorrealismo<sup>184</sup> y el Constructivismo social. Dicho diálogo permite plantear una discusión sobre la necesidad de incorporar, como ejes de la construcción de la agenda de política exterior, a los factores domésticos e internacionales de forma simultánea. A continuación, descendiendo al plano práctico, el estudio de la dinámica de lucha contra el narcotráfico, se presenta el análisis y los resultados de las modalidades de cooperación bilateral, analizados en el período de estudio, teniendo en cuenta los dos componentes de aplicación de la política de lucha contra las drogas, presentes en el plano andino para ese período -denominados *Componente general* y *Componente alternativo de aplicación*- y, finalmente, en el último apartado, se exponen algunas consideraciones de orden interpretativo, que permiten delinear patrones de conducción de la agenda de política exterior a escala regional, resaltando las condiciones de adaptación que tienen los presidentes de esta re-

---

184 Para una revisión del Neorrealismo en el denominado debate inter-paradigmático, ver: Weaver, O. (1996). The Rise and fall of the Inter - paradigm debate. En: International Theory: positivism and beyond. Smith, S., Booth, K., Zalewski, M. Cambridge University Press, p.149-185.

gión, para conciliar, de forma diferenciada, posiciones divergentes, en escenarios de negociación asimétricos.

## La política exterior: revisión teórica

La política exterior, como objeto de investigación, a nivel contemporáneo, en el plano de la Ciencia política y de las Relaciones Internacionales, ha estudiado el proceso de toma de decisiones y la formulación de intereses, en lo doméstico y fuera de las fronteras nacionales; para ello, se han analizado, en el ámbito contemporáneo, desde una óptica individual, la racionalidad y el comportamiento del actor o actores, que hacen parte de dicho proceso, las características del sistema político, la estrategia de desarrollo y los elementos históricos y culturales; de igual forma, se tienen en consideración los recursos disponibles a escala geográfica, económica, militar, demográfica y diplomática, relacionándolos a la estructura del Sistema Internacional y al comportamiento y racionalidad de otros Estados<sup>185</sup>.

De acuerdo con ello, se han desarrollado, posterior a los años cincuenta, diversas teorías y enfoques para abordar su estudio, como campo disciplinar autónomo y enmarcándolo al área de las Relaciones Internacionales; entre las más importantes, se encuentran:

185 Ver: Van Klaveren, A. (1992). Entendiendo las políticas exteriores latinoamericanas: modelo para armar. En: Estudios Internacionales vol. 25, No. 98. p.179.

la teoría de la elección racional y el Neorrealismo – como teorías racionales-, centradas en el actor y, en la relación del actor en la estructura<sup>186</sup> y el Constructivismo Social –como meta teoría-, que estudia los procesos cognitivos de carácter psicológico, emanados de la percepción que tienen de la realidad los actores, que hacen parte de ella. Estas propuestas, se articulan al contexto de la región andina, incorporándose como base del análisis de política exterior, en el siguiente orden:

*Teoría de Elección Racional:* El estudio de la toma de decisiones –como campo disciplinar autónomo-, se vincula al análisis de la política exterior, a través del análisis al comportamiento de los actores decisionales –*policy makers, foreign policy actors*-, quienes a partir de un análisis racional individual (individualismo metodológico<sup>187</sup>), asumen similares patrones de comportamiento, ante situaciones de riesgo o incertidumbre. Esto se explica entendiendo que quienes toman las decisiones buscan, para todos los casos, la maximización del beneficio y en donde ante la existencia de recursos escasos o de posiciones en pugna, se presenta un proceso de competencia de intereses, con la motivación de incidir en la planificación de la agenda política, a diverso nivel.

186 Milner, H. (1998) "Rationalizing Politics: The Emerging Synthesis of International, American, and Comparative Politics." En: International Organization, No. 52, p.759-786.

187 Elster, J. (2000). Las limitaciones del paradigma de la elección racional: las ciencias sociales en la encrucijada. Valencia: Alfons el Magnànim.

Bajo esa lectura, el estudio de la Política Exterior, se relaciona con una visión de carácter racional que, producto de una interacción entre actores decisio- nales<sup>188</sup> y no decisio- nales en un sistema burocrático<sup>189</sup>, generan un proceso de negociación imperfecta, en el cual, se calcula la mejor estrategia de una serie de alternativas posibles, buscando, con ello, la optimiza- ción individual del beneficio. En algunos casos, ante situaciones de crisis o de incertidumbre, esa raciona- lidad varía<sup>190</sup>, priorizando en la opción más favorable, que sirviese al cumplimiento de sus propósitos o in- tereses<sup>191</sup>, teniendo en cuenta, para ello, la disposi- ción de medios y de fines<sup>192</sup>, sin que dicha decisión se

---

188 George. A. (1980). *Presidential Decisionmaking in Foreign Policy: The Effective Use of Information and Advice*. Boulder, Col.: Westview, p.1-14.

189 Weber, M. (1958). "Burocracy". In: Gerth, H. and Mills, W. En: *Max Weber: Essays in Sociology*, New York, Oxford University Press, p.228.

190 Allison, G., Zelikow, P. (1999). *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, 2ed. Longman.p.13-49; y Singer, D., (1969). "The Level-of-Analysis Problem in International Politics." En: James N. Rosenau, ed., *International Politics and Foreign Policy*, Ed. Rev. New York, Free Press, p.77-92.

191 Easton, D. (1957). "An Approach to the Analysis of Political Systems", En: *World Politics* 9:3 p.383-400.

192 Verba, S. et.al. (2000). *Rational action and political participation* J. Theor. Polit. No.12, p. 243-268.

asocie, necesariamente, a la obtención del máximo beneficio<sup>193</sup>.

Una aproximación contemporánea a este enfoque fortalece esa racionalidad, en este caso, haciendo uso de diversas Teorías *post behavioristas*<sup>194</sup>, al identificar y al ponderar la existencia de preferencias, de intereses y de múltiples comportamientos, en los diversos escenarios de negociación. Si de un lado la Teoría de elección racional clásica asumía el comportamiento del actor bajo un mismo patrón racional y similares parámetros de comportamiento, una versión contemporánea, de dicho análisis, asume la existencia de diversas preferencias y comportamientos en función del tipo de escenarios de negociación y del actor o actores, con los que se interactúa, generando cálculos, comportamientos y resultados distintos, que tienen incidencia en la configuración final de la toma de decisiones, manteniendo, con ello, la idea de optimización del beneficio.

---

193 Simon, H., (2000), "Bounded rationality in social science: today and tomorrow", *Mind and Society*, p.25-39.

194 Como ejemplos emergen, a finales de la década del cincuenta, los trabajos sobre la Teoría de juegos, la Teoría de la Hegemonía, la Teoría de la Negociación, Teoría de la acción colectiva, entre otras propuestas de análisis a la racionalidad y al comportamiento del actor. Ver: Hirschman, A. (1982); Axelrod, R. (1986); Searle, J. (2000), Granovetter, M. (2003), entre otros.

Este hecho estudiado, desde el comportamiento del actor o agente en la Estructura del Sistema Internacional, se observa, de forma análoga, analizando el comportamiento del Estado ante situaciones de crisis o cambios del *statu quo*<sup>195</sup>; en este caso, se visualizan los postulados de naturaleza Neorrealista, que emergieron luego de la década del setenta, retomando las lecturas clásicas, que privilegiaban la importancia del interés nacional referido al *summa potestas* del Estado e incorporando la idea de poder, como instrumento generador de balance o equilibrio<sup>196</sup>.

Kenneth Waltz, como su máximo exponente, plantearía que, en condiciones de anarquía, los Estados desarrollan un comportamiento relacional frente a otros Estados, en función de las capacidades y de las condiciones de riesgo e incertidumbre, presentes en la estructura del Sistema Internacional<sup>197</sup>; esta situación promueve la búsqueda de un balance entre las unidades del sistema, disminuyendo la posibilidad de conflicto.

195 El ejemplo más importante para estudiar su contenido fue la situación de crisis generada en la guerra fría, denominada crisis de los misiles, entre los gobiernos de Estados Unidos y la URSS. Ver. Allison, G., Zelikow, P. (1999). *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, 2ed. Longman.

196 Ver: Kenneth, W. (1959). *Man, the State, and War*. New York: Columbia University Press, p.16-42.

197 Ver: Waltz, K. (1993). "The Emerging Structure of International Politics," En: *International Security*, Vol. 18:2.

De acuerdo a esta racionalidad, en las décadas del ochenta y noventa, el estudio de la política exterior –como sub área de las Relaciones Internacionales–, se definiría incorporando los postulados de las escuelas contemporáneas del realismo político y, de forma paralela, analizaría la posibilidad de establecer mecanismos de interacción con otros actores y estamentos, entendiendo dicho comportamiento como un instrumento que permitiría –bajo una perspectiva más amplia–, la optimización del beneficio.

Frente a las características de ordenación del sistema internacional, Waltz estudió la distribución relativa de las capacidades materiales o los recursos entre las unidades del sistema, "(...) comenzando con la identificación de tres patrones definidos en la estructura política: 1) El principio de ordenación; 2) El funcionamiento de las unidades; y 3) La distribución de capacidades"<sup>198</sup>. De acuerdo a esta ordenación y al establecer coincidencias entre las estructuras políticas de los diversos Estados, Waltz plantearía la posibilidad de cooperación, como una opción racional, que propiciaría condiciones de estabilidad o equilibrio.

En razón a esto, la importancia del Neorrealismo, como teoría explicativa para la toma de decisiones, respondió a la trascendencia de nuevos actores, dinámicas y formas de interpretación de los procesos transnacionales, que fueron emergiendo en el Sis-

198 Chernoff, F. (2007). *Theory and MetaTheory in International Relations. Concepts and Contending Accounts*. Palgrave. Mac millan, p.51. Trad. Propia.

tema Internacional y que reconfiguraron la forma de cooperar y de ejercer influencia por parte de los Estados<sup>199</sup>. Esta situación fue expresada, de forma precisa, en el denominado debate Neorrealismo-Neoliberalismo<sup>200</sup>, en donde se hizo necesario valorar los intereses de los actores, a través del estudio de las unidades constitutivas del sistema -no sólo de carácter estatal-, teniendo en cuenta las opciones de negociación y las percepciones frente a otros<sup>201</sup>.

Una manera distinta de abordar el estudio de la política exterior es, a través del denominado cuarto debate en Relaciones Internacionales o debate racionalismo-reflectivismo<sup>202</sup>. El Constructivismo Social, como forma de expresión de este debate, en su versión racionalista<sup>203</sup>, emergió como una crítica al interior

---

199 Y que, en el caso latinoamericano, promovían la apertura de canales de comunicación de los Estados con otras fuerzas políticas, a nivel doméstico, principalmente.

200 Keohane, R. (Ed.) (1986). *Neorealism and its Critics*. Nueva York: Columbia University Press.

201 Jervis, R. (1976). *Perception and Misperception in International Politics*. Princeton: Princeton University Press, p.20-26.

202 Waever, O. (1996). "The rise and fall of the interparadigm debate". En Smith, S., Booth, K. Y Zalewski, M. (eds.), p. 149-185.

203 Existen varios significados sobre el concepto de Constructivismo, de un lado, entendido como una teoría sustantiva, que se adapta a los postulados racionalistas tradicionales, propios del Realismo y el Liberalismo en Relaciones Internacionales y, del otro, asociándolo, desde el plano meta teórico o filosófico, a una corriente

del denominado *mainstream* en Relaciones Internacionales. Dentro de sus postulados, se promueve el estudio de la relación mutuamente constituida entre el actor y la estructura y de la influencia e interdependencia de las relaciones sociales, desde un plano intersubjetivo, visualizando, consigo, interpretaciones de la realidad, asociadas al carácter intrínseco de las preferencias de los actores, como ejes transformadores del contexto social, al cual, pertenecen<sup>204</sup>.

La adopción de una propuesta teórica que estudia recíprocamente cómo las identidades de los actores configuran y transforman la estructura social, a partir de la construcción de valores culturales y de marcos de regulación común, permite entender una nueva lectura sobre el alcance de la política exterior, lectura que se enfoca en identificar la pluralidad de actores y de significados compartidos, que convergen en el proceso de toma de decisiones y que van a incidir en la configuración de los intereses de la agenda de política exterior.

Ruggie, al respecto planteó: "(...) La identidad es el eje central de la crítica sociológica a las aproximaciones de la opción racional, las cuales asumen que la identidad construida socialmente es causalmente anterior

---

interpretativa de carácter crítico, que cuestiona los postulados tradicionales de esas corrientes. Este trabajo, se adscribe al primer concepto. Ver: *Ibíd.* Chernoff. p.202.

204 Onuf, N. (2013). *Making Sense, Making Worlds. Constructivism in social theory and international relations*, Rutledge, London. p.3-21.

a la definición de intereses<sup>205</sup>. De ahí, que el Constructivismo Social, como meta teoría que se centra en las cuestiones identitarias, plantee en el diálogo y en la interacción, una alternativa de interpretación al comportamiento de los intereses de los actores, elementos que, posteriormente, van a transformar esos patrones identitarios, a partir de la generación de normas que transforman y que redefinen el sistema social<sup>206</sup>. Con ello, a diferencia de las propuestas anteriores, en el Constructivismo social, las relaciones e interacciones sociales determinarán el comportamiento de los Estados y no la estructura del Sistema Internacional, como ocurría con el Neorrealismo<sup>207</sup>.

205 Ruggie, J. (1998). *Constructing the World Polity: Essays of International Institutionalization*. London and New York. Rutledge.

206 Las normas son entendidas como expectativas colectivas relacionadas al comportamiento adecuado, distinguiendo, generalmente, dos tipos de normas: constitutivas y regulativas. Las primeras constituyen a los actores sociales, en tanto, que los definen como participantes en una actividad social dada, mientras que las normas regulativas, prescriben el comportamiento en circunstancias específicas. Ver: Kratochwill, F. (1989). *Rules, Norms, and Decisions: On the conditions of practical and legal reasoning in International relations and Domestic Politics* Affaire, Cambridge. Cambridge University Press. Kratochwill, F. (2011). *The Puzzles of Politics*. "Inquiries into the genesis and Transformation of International Relations". Routledge, New York, p.126-150.

207 Ver: Wendt, A. (1992). "Anarchy Is What States Make of It". En: *International Organization* 46:2 p.391-425.

## Modelo de Negociación a doble nivel

En la actualidad, uno de los elementos que permite caracterizar la conducción de la agenda de política exterior frente al problema de las drogas, en el caso andino, se ve plasmado en la idea de Robert Putnam y su modelo de negociación a doble nivel<sup>208</sup>. Este autor establece la configuración de escenarios de negociación, por los cuales, tiene que pasar el actor decisorial de la rama ejecutiva de gobierno, estableciendo acuerdos con otros actores dentro y fuera de su territorio, para la definición y la estructuración de la agenda de política exterior, a partir de la vinculación de dos niveles de negociación, de forma simultánea:

- Nivel I - Internacional: Escenario donde se presentan las negociaciones internacionales que se desarrollan entre los representantes del poder ejecutivo, de los países involucrados<sup>209</sup>.
- Nivel II - Doméstico: Escenario donde se desarrollan los procesos de negociación entre actores decisoriales y no decisoriales, con el interés por parte del actor decisorial, de ratificar dicho proceso.

Al entrar en escena dinámicas transnacionales que influyen a nivel doméstico e internacional, como el

208 Denominado Two level - games.

209 Putnam, R. (1996). *"Diplomacia y política nacional: la lógica de los juegos de doble nivel"*, *Zona Abierta (Buenos Aires)*, N° 74, p.82.

narcotráfico, la pobreza, el medio ambiente, entre otros elementos, los actores decisionales tienen que decidir entre varias opciones y distintos escenarios de negociación, que les permitan delimitar y estructurar la mejor alternativa de actuación, respondiendo a los intereses propios y del país.

“(…) Cuando los negociadores internacionales deben enfrentarse no sólo a sus análogos, sino también a los intereses domésticos, se encuentran jugando simultáneamente a dos juegos que se traslapan. Estos juegos de dos niveles son considerablemente más complejos que los juegos de un sólo nivel. Dado que los jugadores están participando en dos juegos al mismo tiempo, una jugada que puede ser racional en un juego, puede no serlo en el otro; las jugadas en un juego pueden resultar en una realineación de posiciones en el otro juego, haciendo así posibles resultados que antes eran inalcanzables”<sup>210</sup>.

El presidente, como máximo representante del sistema político, busca consolidar una posición de Estado para negociar, de forma óptima, en el Nivel I y obtener, con ello, el máximo beneficio en el Nivel II –y viceversa-. Si hay éxito en las negociaciones, se obtendrán resultados positivos en términos del ciclo político electoral, si no es así, habrá voto castigo o la

210 Smith, P. (1993). El combate a las drogas en América Latina, FCE., Prólogo. 249p.

posibilidad de veto, por cuanto dichas decisiones no respondieron a las necesidades y a las expectativas de los grupos representativos en el Nivel II<sup>211</sup> (Cuadro 1).

De acuerdo con ello, se tienen en consideración, a la hora de analizar las jugadas de los actores decisionales en los distintos escenarios, los procedimientos de votación y de ratificación, utilizados en el nivel II, ya que afectan directamente al conjunto de alternativas posibles de ser negociadas en el nivel I. Esto se explica identificando las coincidencias de intereses de los grupos domésticos en cada escenario de negociación, donde al existir una mayor convergencia de intereses, la posibilidad de una negociación exitosa aumentará<sup>212</sup>.

*Win Set* son las respuestas o alternativas susceptibles de generar acuerdos, que los presidentes o actores decisionales negocian con los diversos grupos de interés domésticos; allí, se ratifican los acuerdos o se discuten alternativas de acción frente a los temas objeto de negociación. Para ello, se debe incorporar, por parte del actor decisional, al menor número de actores y al mayor conjunto de opciones, en función de las condiciones del escenario o escenarios de negociación, de tal forma, que estos elementos se con-

211 Putnam, R. (1996). “Diplomacia y política nacional: la lógica de los juegos de doble nivel”, Zona Abierta (Buenos Aires), N° 74, p.78-82.

212 *Ibíd.*, p.85-100.

Cuadro 1. Etapa de Negociación del Acuerdo: Relación de cooperación bilateral Estados Unidos-Países Andinos.

<b>Tratado Etapa</b>	<b>Etapas</b>	<b>de</b>	<b>Negociación</b>	
	Suscripción	Discusión- Aprobación	Ratificación	
<b>Duración (promedio)</b>	1 mes	9 meses	3 meses	
<b>Actores</b>	Presidentes	Órganos Legislativos	Presidentes	
<b>Monitoreo y Evaluación</b>	N.A.	USAID, Asesor de Secretaria EEUU - Representantes de Ministerios órganos de ejecución de política		

Elaboración Propia. Fuente: Centro de Documentación cancillería colombiana. Embajada del Perú.

viertan, posteriormente, en jugadas o instrumentos de la agenda de política exterior, en el Nivel I. En este sentido, si un actor decisional de un país X a la hora de negociar con el país Y cuenta con un set de opciones amplio –producto de la negociación en el nivel II-, esta situación reducirá su margen de negociación al nivel I, por cuanto el actor decisional del país Y podrá utilizar este hecho, como una forma de presión, limitando el alcance de la negociación para el país X<sup>213</sup>.

De acuerdo a estas características, la importancia de este marco teórico radica en incorporar, como punto

213 Ibid., p.88.

de referencia, el accionar del actor decisional, como el eje de la construcción de la agenda de política exterior y, paralelamente, la capacidad para articular las dinámicas domésticas e internacionales, de forma simultánea, evidenciando la manera en que se vinculan el conjunto de actores que tienen incidencia en la configuración de las decisiones en los distintos escenarios, donde ella se presenta. Esta situación permite comprender la realidad andina, a través de las dinámicas de cooperación, presentes en este espacio regional.

Cabe anotar que, en este modelo, la imposibilidad de cumplimiento de los términos del acuerdo estará

dada en función del nivel de incidencia de los actores no decisoriales en el proceso de toma de decisiones en el Nivel II. Esta situación limitará el accionar y la capacidad de ejecución de los actores decisoriales de cada país, frente a los acuerdos logrados al Nivel I, desde el punto de vista normativo.

---

## Análisis y resultados en la región Andina

Al observar el modelo de negociación a doble nivel, planteado por Putnam en los países andinos, presenta una característica importante relacionada con la participación restringida de la sociedad civil, en el Nivel II, a la hora de definir o establecer la estrategia de negociación con el actor decisivo en el nivel I, de acuerdo a la información analizada.

En razón a ello, la construcción de la agenda de política exterior en los países andinos, se ve analizada, casi exclusivamente, bajo el lente del órgano ejecutivo de los países andinos, teniendo en cuenta las jugadas planteadas en el Nivel I<sup>214</sup>. Ésto, pese a que una jugada desarrollada a nivel internacional -sin tener en cuenta el nivel II-, puede generar una estructura de costos más altos en el mediano y largo plazo, dada la estrategia de vincular al menor número de actores posible.

---

214 Situación que se observa, principalmente, en el caso de la relación de cooperación Estados Unidos - países andinos.

Con esta lógica el gobierno, dentro del país andino, gana margen de maniobra, pero pierde legitimidad en el proceso de toma de decisiones, en el nivel II, en la relación de cooperación de lucha contra el narcotráfico entre Estados Unidos y los países andinos, llegando a tener altos costos, por la toma de la decisión, cuando los resultados obtenidos no se adecuan a las expectativas de los demás actores, en el Nivel II. Esta misma situación, se desvirtúa en los casos de la relación de cooperación regional andina, al observar el alcance de los mecanismos de cooperación transfronterizos existentes, mediante el desarrollo de comisiones bilaterales de vecindad.

Tatiana Mathiessen, analizando el manejo de política exterior en las décadas del noventa, en Colombia, planteó que los actores decisoriales buscan reducir las presiones internacionales, a través de una estrategia de conciliación de ambos intereses -domésticos e internacionales-<sup>215</sup>. Dicha afirmación es reforzada en el periodo analizado, evidenciando un alto grado de protagonismo presidencial en la definición de políticas de lucha contra las drogas, vinculando sólo, en casos necesarios, a otros actores domésticos, producto de la presión ejercida en el Nivel II -doméstico y de forma paralela-, en el Nivel I<sup>216</sup>.

---

215 Mathiessen, T. (2000). El arte político de conciliar. El tema de las drogas en las relaciones entre Colombia y los Estados Unidos. Santa fe de Bogotá: Fescol-Fedesarrollo-Cerec, 2000, p.31.

216 Situación que se observa, particularmente, en la relación de cooperación con Estados Unidos.

De acuerdo a esta situación, se detallan dos modalidades de cooperación, a escala bilateral, en materia de lucha contra las drogas, en el período analizado, teniendo en cuenta el siguiente orden:

- I. Relación de Cooperación Estados Unidos - Países Andinos
- II. Relación de Cooperación Países Andinos - Países Andinos

### I. Relación de cooperación Estados Unidos - Países Andinos

*Caracterización:* Respecto a la primera forma de abordar la cooperación bilateral en materia lucha contra el narcotráfico, teniendo en los acuerdos de cooperación analizados, el marco de la relación andino-estadounidense, históricamente, ha estado marcado por una dinámica compleja, donde se presentan momentos de tensión y diálogo, especialmente, en este período<sup>217</sup>.

Estados Unidos ha mantenido, por generalidad, la aplicación de una política de criminalización y de penalización al ciclo producción, distribución, consumo y a sus delitos conexos, planificando la suscripción y la estructuración de acuerdos de cooperación, con características comunes, para los miembros de la región andina. Estos acuerdos plantean, según Musto,

217 Ver: Escotado, A. (1992). Historia de las drogas, Alianza editorial. Tokatlian, J. (1995). Drogas dilemas y dogmas: Estados Unidos y la narcocriminalidad organizada en Colombia, Santafe de Bogotá. Tercer Mundo Editores.

el interés de optimizar la agenda de política exterior de ese país, en razón a una característica de la propia agenda política doméstica de Estados Unidos, relacionada con identificar, históricamente, a actores y factores exógenos, como los causantes de los problemas que se presentan en su interior. "(...) Primero fue la comunidad afroamericana y asiática en el período posterior a la independencia, luego el opio a comienzos del siglo XX, enseguida el whisky en los años veinte, luego la amenaza comunista de la segunda postguerra<sup>218</sup>" -y, a partir la década del setenta, la dinámica de las drogas-.

En razón a esta realidad, el gobierno de Estados Unidos promueve la aplicación de una estrategia de cooperación bilateral en materia de lucha contra las drogas, para combatir y detener la problemática presente en su territorio, estableciendo mecanismos de acción fuera de sus fronteras nacionales, a partir de la aplicación de un *componente general de aplicación*, de la siguiente manera:

*Componente general de aplicación de política anti-droga:* Se centra en la implementación de una estrategia de criminalización ante el problema del narcotráfico, sustentada en procesos de erradicación, de interdicción y de penalización. Allí, confluyen políticas, tales como la evaluación y el monitoreo de los convenios establecidos, la formulación e instauración

218 Musto, D. (1993). La enfermedad Americana: Orígenes del control antinarcóticos en EEUU, Santafé de Bogotá, Ediciones Uniandes /CEI, Universidad de los Andes / Tercer Mundo Editores, p.64.

de tribunales de justicia especializados, la capacitación y adiestramiento al personal operativo de las fuerza militares, la asistencia técnica operativa y la asistencia técnica financiera, así como políticas contra el lavado de activos y políticas que buscan la reducción de la oferta en esos territorios.

*Análisis normativo:* En la negociación del acuerdo de cooperación al Nivel I, se buscó la aplicación del *componente general de aplicación*, como resultado del proceso de negociación bilateral, sustentado, en el caso estadounidense, en incidir en la aplicación de la política global de lucha contra las drogas en los países andinos, tratando, con ello, de conciliar los términos del *componente general de aplicación*, en función de su propia agenda o matriz de intereses. Al observar el contenido normativo de los acuerdos, se encontraron coincidencias respecto a las características y los alcances de la negociación del acuerdo; de un lado, respecto al contenido de la política y, de otro, a la limitada posibilidad de modificar sus características, en términos estructurales. Esta situación llevó a que los actores decisionales de los países andinos priorizaran en algunos de los ejes de acción del componente general y buscaran negociar elementos relacionados con el plazo y con la forma de ejecución de los acuerdos, ajustando ciertas líneas condicionadas al desembolso de partidas presupuestales; no obstante, la posición inicial que desarrollaron los actores decisionales del equipo negociador de Estados Unidos, en el Nivel I, denotó su capacidad para vincular los intereses domésticos de su país con los emanados del régimen internacional de lucha contra las drogas -del cual, este

país hace parte importante-, promoviendo, decisivamente, la aplicación normativa de dicho *componente general*, en territorio andino.

En razón a esto, al analizar el contenido de los acuerdos suscritos, para el período analizado, se advirtieron tres ejes estratégicos: erradicación de cultivos, interdicción -aérea y marítima- y la penalización -estandarización de tipos penales-, evidenciando, con ello, una serie de elementos, que caracterizan la relación de cooperación entre estos países, de la siguiente manera:

- i) Una relación bilateral de naturaleza principalmente asimétrica.
- ii) La necesidad de obtener resultados explícitos en términos de la aplicación de la agenda política suscrita en el acuerdo.
- iii) La existencia de una política de incentivos, a través de la generación de partidas presupuestales, para el cumplimiento de los objetivos de Política Exterior.
- iv) El carácter condicional de la estructura de negociación, respecto a la dinámica y accionar de la política antidrogas en territorio andino.

*Condicionalidad:* Los países andinos, en su relación de cooperación con Estados Unidos -para la mayor parte de los acuerdos analizados-, suscribieron un acuerdo con características condicionadas, a partir de la implementación de un componente de monitoreo y evaluación. Dicho mecanismo, presentado al nivel II, por parte de los actores decisionales del gobierno estadounidense, permitió desarrollar un proceso de

seguimiento a los compromisos pactados con otros países, resaltando la labor que desarrollaba, por ese gobierno, para detener este problema fuera de su territorio. Por el contrario, en el caso de los actores decisivos andinos, dicho accionar se presentó en el Nivel I, como una forma de expresar el compromiso de los países andinos frente a la agenda internacional de lucha contra las drogas, pese a los altos costos que estaban surgiendo, producto de la aplicación de dicha política en el Nivel II.

Respecto a su conceptualización, históricamente, el concepto de condicionalidad ha estado asociado a la implementación de una serie de convenios pactados entre las agencias internacionales, los acreedores privados, las instituciones financieras internacionales y los gobiernos nacionales, mediante la modificación de ciertas políticas, a cambio de una serie de beneficios de orden tributario, financiero y comercial. Según Kahler, "(...) Este concepto hace referencia al intercambio de políticas por financiamiento externo, ya se trate de reprogramación de la deuda, de créditos multilaterales, de préstamos bilaterales o de donaciones"<sup>219</sup>.

En materia política y económica, los gobiernos andinos han hecho uso de este mecanismo durante repetidas ocasiones, cuando sus necesidades de crédito,

219 Kahler, M. (1994). *Influencia Externa, condicionalidad y política de ajuste*. En: *La política de ajuste económico. Las Restricciones Internacionales, los Conflictos Redistributivos del Estado*. Cerec. Bogotá, p.118 -171.

la importancia de los convenios o la magnitud de las reformas, hicieron necesaria su implementación. Dicho mecanismo, que fue utilizado desde principios del siglo XX, tomó un evidente ascenso en la década del ochenta, cuando se implementaron los primeros programas de ajuste en la agenda económica internacional y, a escala política, con la implementación de la guerra contra las drogas, desarrollada por la administración Reagan, en 1981<sup>220</sup>; por tanto, su aplicación ha sido fundamental, como instrumento de negociación por parte de los actores decisivos de Estados Unidos, frente a sus pares andinos. En razón a ello, se observa, paralelamente, a la firma del acuerdo de cooperación, el inicio de una política de seguimiento a los recursos ejecutados y al cronograma previsto para la ejecución de la política, en todas las etapas del acuerdo, condicionando, así, la cooperación bilateral al seguimiento de ciertas pautas de acción que, sin su realización, no posibilitarían el desembolso de nuevos recursos.

Frente a esta situación, Kahler plantearía: "(...) Lo que ha sucedido en estos casos, tiene que ver con un ciclo de influencias en el que la reputación genera cooperación, en el que se atraen recursos y en el que se renuevan las políticas deseadas. Los donantes obtienen buena parte de los cambios políticos que desean. El gobierno es respaldado por sus electores

220 Bagley, B. (1988). "US Foreign policy and the war on drugs: analysis of policy" En: *Journal of American Studies and World Affairs*. Special Issue. Summer/Fall. Volume 30.

a través de un mejor comportamiento económico y los electores quieren que el gobierno permanezca en el poder, dada la credibilidad de las políticas gubernamentales”<sup>221</sup>. De esta forma, la condicionalidad, como instrumento político, estaba generando réditos en ambos escenarios de negociación, pese a una distribución desigual o asimétrica de los costos de la implementación, entre el gobierno estadounidense y los gobiernos de los países andinos, especialmente, en el Nivel II.

### Negociación de los acuerdos

Dada la complejidad de las relaciones establecidas entre los países andinos con Estados Unidos, la forma de negociación de los acuerdos suscritos, pasó por la definición de una serie etapas o movimientos, propios del desarrollo de la política pública contra el narcotráfico, de la siguiente manera:

*Primer movimiento (Suscripción):* En esta primera etapa, se evidencia una relación de cooperación *vis a vis* entre los actores decisionales de los países que suscriben el acuerdo y se establecen los lineamientos generales de la política. Se observa el inicio del diálogo entre los presidentes, por dar respuesta a esta problemática.

*Segundo movimiento (Aplicación):* Luego de la suscripción del acuerdo normativo, se percibió, desde un análisis del actor o agente, una relación vertical y asi-

221 Opcit. Kahler. P.168.

métrica, al identificar que las instancias que hicieron efectiva su aplicación se diferenciaban unas de otras, teniendo en consideración su posición en la estructura burocrática, presente a en el plano doméstico de cada país. De acuerdo con ello, se vislumbra que los actores encargados de implementar las políticas, en el caso de Estados Unidos, fueron entidades de orden operativo -tercer nivel-, como la agencia de cooperación USAID y otras entidades asesoras de la Secretaría de Estado y de instancias operativas de gobierno, mientras en el caso de los países andinos, el actor que realizó esta labor fue el ministro o responsable de la cartera de gobierno, relacionada con la aplicación del acuerdo, principalmente, el canciller o el ministro de defensa. De acuerdo a lo anterior, la responsabilidad conferida a los actores encargados de hacer cumplir los términos de los convenios del lado estadounidense estaba definida a administrar y verificar la ejecución de los recursos ejecutados, mientras en el caso de los representantes de los países andinos, se estableció en asegurar la implementación, la operativización y el cumplimiento efectivo de los respectivos acuerdos.

Posteriormente, en la etapa de discusión y de aprobación al nivel II, no se observó participación activa por parte de los actores de los órganos legislativos en la implementación de los acuerdos, distinta al cumplimiento al mandato legal de validación del tratado. Esto es explicado, principalmente, por la capacidad de los presidentes de estos países para viabilizar la aprobación de los tratados paralelamente a la suscripción de los acuerdos, en función de su potestad,

para dirigir las relaciones internacionales de estos países. Por tal razón, la duración del proceso de aprobación del acuerdo de cooperación, por parte del órgano legislativo, fue en promedio de nueve meses (con algunas diferencias, según el acuerdo y el país analizado), período donde se surtieron los términos legales para continuar con la etapa final de ratificación, como resultado del acuerdo realizado en el Nivel I, principalmente<sup>222</sup>. En definitiva, frente al proceso de ratificación, la duración en promedio fue de tres meses, dando por finiquitados todos los procesos legales en tal sentido.

Es importante destacar la importancia del sistema de Monitoreo y Evaluación (M&E) implementado en la mayoría de los acuerdos analizados, en cada una de sus etapas. Allí, se definen parámetros de cumplimiento a los objetivos estipulados con la suscripción, se establecen a los responsables y al tipo de instrumentos, con los cuales, se dispone para hacer efectiva su operativización, generalmente, en una relación de una sola vía (Cuadro 1).

## II. Relación de Cooperación Bilateral Andino- Andino

*Caracterización:* La perspectiva de cooperación desarrollada entre los países andinos en la relación Andino

<sup>222</sup> En el caso de Bolivia dicha relación fue desarrollada de forma distinta, en tanto, se observó una participación activa de los movimientos sociales, afectados con la aplicación de estos acuerdos.

- Andino, evidenció connotaciones bilaterales distintas, a las observadas en el plano de la relación de cooperación Estados Unidos-Andinos. Por un lado, la estrategia antidroga formulada en el Nivel II, se soporta en la construcción de una política que hace énfasis en la prevención y en la salud humana, denominada *componente alternativo de aplicación*, sin desconocer el cumplimiento de los parámetros internacionales, establecidos en el *componente general*, suscritos de forma paralela, con el gobierno estadounidense.

*Este componente alternativo de aplicación de la política*, se relacionó con la implementación de una estrategia de prevención y de rehabilitación, en términos de salud pública, considerando a los actores sociales y políticos afectados con su aplicación; para ello, se tuvo en consideración una perspectiva de seguridad humana, relacionada con la aplicación de las siguientes políticas:

- Políticas de desarrollo alternativo
- Programas de infraestructura rural
- políticas de rehabilitación y prevención
- Programas de planificación técnica

Al observar su contenido es variable respecto a la zona y al país en donde se implementó la política, priorizando en uno u otro eje, con la intención de desarrollar un diagnóstico concertado frente a los problemas de naturaleza común, identificados en su territorio. Para ello, se identifican prioridades conjuntas, líneas de acción, formas de implementación y de seguimiento y monitoreo común, para implementar una política, que busque responder a la pluralidad de

actores y de necesidades generadas, como efecto de esta problemática y que no han podido ser resueltas en el marco de aplicación, del denominado *componente general* o *componente global de lucha contra el narcotráfico*.

*Composición:* Al analizar la configuración de la relación de cooperación establecida entre los países andinos, se puede definir bajo los siguientes elementos:

- i) Relación simétrica u horizontal, ajustada a la problemática particular del entorno local y regional.
- ii) Existencia de intercambios recíprocos en procesos, en operaciones y en experiencias, más que en intercambios de recursos físicos.
- iii) Donde los actores decisionales mantienen una posición estratégica para balancear los requerimientos domésticos de conducción de lineamientos, en torno a la lucha contra el narcotráfico –especialmente, en zona de frontera-, cuando, al mismo tiempo, están intercambiando información, asistencia técnica y operativa.
- iv) En la mayoría de casos, no se comprometen partidas presupuestales.
- v) Se observan procesos de sistematización de experiencias, que pueden ser objeto de réplica, producto de los resultados alcanzados en términos socioeconómicos (Anexos: 1 y 2).

### **Negociación de las relaciones bilaterales Andino - Andino**

*Análisis normativo:* Al revisar el contenido de los acuerdos de cooperación bilateral suscritos entre

los miembros de los países andinos, se observan las siguientes características<sup>223</sup>. En la *etapa de Suscripción*, se presentó una relación *paralela*, donde los presidentes andinos suscribieron los términos del acuerdo; posteriormente, en la *etapa de aplicación*, el proceso de discusión, de negociación y de implementación de los términos del acuerdo, se hizo más flexible respecto al presentado en el *componente general*, en razón de la inexistencia de dinámicas de condicionalidad en la aplicación de los acuerdos y dada la necesidad de mostrar resultados vinculando a la comunidad afectada con la aplicación de estas políticas en su territorio, especialmente, en temas como la sustitución y la erradicación manual de cultivos.

Respecto a la *etapa de ratificación*, se observó, nuevamente, un proceso horizontal entre actores, dada la necesidad de hacer efectivo la aplicación del acuerdo; para lograr dicho objetivo, se realizaron, en algunos casos, consultas a las comunidades afectadas, en especial, en las zonas de frontera en cada país y, en otros, no se ejecutó dicho procedimiento<sup>224</sup>.

*Monitoreo y evaluación:* Teniendo en cuenta los acuerdos analizados, no se observó un sistema de monitoreo y de evaluación, en los términos referenciados con el gobierno estadounidense; se presen-

---

223 Ver cuadro No. 2.

224 Especialmente, respecto a la implementación de precursores químicos, como el glifosato en zona de frontera; esta situación generó problemas, a nivel diplomático, en particular, con el gobierno de Ecuador.

Cuadro 2. Etapa de Negociación del Acuerdo: Relación de cooperación bilateral Andino-Andino.

Tratado Negociación	Suscripción	Discusión- Aprobación	Ratificación
Duración (promedio)	1 mes	1 Año	3 meses
Actores	Presidentes	Órganos Legislativos	Presidentes
Monitoreo	Definido en cabeza de los Ministerios andinos (No observado en los acuerdos analizados).		

Elaboración propia. Fuente: Centro de Documentación cancillería colombiana. Embajada del Perú.

tó, un sistema conjunto para valorar el proceso de cooperación, en materia de lucha contra las drogas, estableciendo un mecanismo coordinado, que buscó resaltar los avances de dicho proceso. De acuerdo con ello, los acuerdos de cooperación analizados, por generalidad, no reflejaron el desembolso de recursos. Cuando se dispuso de recursos, éstos fueron utilizados para el intercambio de información, de equipo humano especializado, de operaciones conjuntas para la aplicación de políticas de orden socioeconómico, teniendo en cuenta las necesidades generadas en cada territorio, tal como se muestra en los casos de la relación Ecuador- Colombia, Perú Bolivia y Ecuador- Perú, bajo la modalidad de cooperación transfronteriza.

Frente a esta modalidad de cooperación Andino - Andino, tomando como ejemplo el caso boliviano y peruano, además del *componente general de apli-*

*cación*, se suscribieron acuerdos, cuyas directrices estaban relacionadas con el *componente específico de aplicación*, buscando ampliar el alcance de la implementación de la política pública, en el marco de lucha contra las drogas, desde una racionalidad de optimización del beneficio. Con ello, los actores no decisionales -comunidades indígenas- en el Nivel II, pudieron articular sus requerimientos explícitos en el Nivel I de negociación y vincularlos a sus necesidades e intereses estratégicos, lo cual, dados los altos costos sufridos por la aplicación de esta política, propició la flexibilización o ajuste en el proceso de implementación, por parte de los gobiernos andinos.

De esta forma, con base en el principio de responsabilidad común y compartida en la lucha contra las drogas, los países andinos establecieron una estrategia adaptativa, caracterizada por el cumplimiento

a los parámetros internacionales de criminalización a la producción de lucha contra las drogas y a la valoración e interpretación conjunta, respecto a la forma de abordar este problema, para dar respuesta precisa a las necesidades de las propias comunidades asentadas en el nivel II, con base en intereses compartidos, de carácter intersubjetivo.

*Análisis a doble nivel:* Al revisar los acuerdos de cooperación establecidos, a nivel regional, entre Bolivia, Perú y Colombia, se observan escenarios de negociación, con características similares. De un lado, en el marco de cooperación con Estados Unidos, estos se focalizan en el *componente general de aplicación de la política* y, del otro, en la relación andino-andino, se concentran en la aplicación del *componente específico de aplicación*, intentando aproximarse a una estrategia concertada en sus territorios.

Las políticas de cooperación que se implementan por parte de los actores decisionales andinos al Nivel II, en la relación de cooperación Andino-Andino, se complementan con las instauradas en Nivel I, en la relación Estados Unidos-Andino; esto permite establecer, en este tipo de acuerdos, la existencia de una política de carácter adaptativo, donde se intenta combinar la mejor aplicación de los componentes disponibles, teniendo en cuenta ambos escenarios de negociación.

Con base en lo anterior, el sustento de esta estrategia, se definió, según la información analizada, mediante el fortalecimiento a los canales de comunicación ins-

titucional, que se desarrollaron durante el periodo de aplicación de los acuerdos, a través del fortalecimiento de las denominadas *Comisiones Bilaterales de Vecindad en zonas de frontera*. Estas comisiones fueron definidas para planificar, técnicamente, la definición de políticas en materia de desarrollo fronterizo, a partir de la adecuación de prácticas comunes y de la instauración de mecanismos de seguimiento y de verificación conjuntas; con ello, se promovió el fortalecimiento de tejido social en el espacio transregional, al buscar responder, de manera focalizada, en ambos escenarios de negociación, priorizando el ámbito doméstico -Nivel II-.

Las Comisiones bilaterales de vecindad identificadas con incidencia en el plano andino, en este período, fueron:

- Comisión Mixta de vecindad colombo ecuatoriana.
- Tratado de cooperación amazónica colombo peruano.
- Mecanismo de consulta y coordinación entre Perú y Bolivia - Zona de integración fronteriza.
- Plan binacional de desarrollo de la región fronteriza Perú- Ecuador.
- Comisión bilateral fronteriza Bolivia-Ecuador.
- Comisión Binacional adscrita a la cámara de comercio colombo venezolana

Con la implementación de estas comisiones, se buscó dar una alternativa al *componente general de aplicación* -manteniendo el cumplimiento de la política global- y, de forma paralela, dar solución a los problemas relacionados con su aplicación, a partir del intercam-

bio de recursos; de la homogenización penal de los criterios judiciales; diseñando políticas de investigación conjunta; generando sinergias para la estandarización de conductas y procedimientos y para potenciar una política que, soportada en la racionalidad del actor decisorial, contribuya, de manera óptima, a hacer frente a la problemática de las drogas, momento de la negociación.

### Consideraciones finales

Existe una estrategia adaptativa en la conducción de la agenda de política exterior de los países andinos, donde los actores decisoriales presentan un comportamiento diferenciado, en función del carácter y la naturaleza del actor y con relación a la estructura de poder presente, a nivel doméstico e internacional, buscando consigo, la optimización de intereses y de opciones políticas, bajo una racionalidad de optimización del beneficio.

En el caso andino, el papel del presidente en la formulación del espacio de negociación, promovió alternativas de acción en cada etapa/jugada de la negociación, en los niveles I y II. En cualquiera de estos escenarios, los actores decisoriales estuvieron en capacidad de moverse, estratégicamente, para la obtención de sus intereses, poniendo a disposición los recursos disponibles, en aras del logro de resultados tangibles, a nivel doméstico, conciliando estos alcances con los criterios de regulación internacional, desarrollados en la política global, de la lucha contra las drogas. Este hecho obedeció, principalmente, a la

existencia histórica del marcado sistema presidencialista, que permite disponer al actor decisorial de un alto grado de discrecionalidad en la conducción de la agenda de política exterior, lo cual, incidió positivamente en su ejecución, desde una racionalidad instrumental y negativamente, analizando el grado de legitimidad de la política, en la mayoría de los componentes de la negociación analizados.

### Estructura de cooperación de la subregión

La *estrategia de cooperación* desarrollada por parte de los presidentes andinos, se soportó en el cumplimiento a los componentes de aplicación, sobre los cuales, está cimentada la política global, denominada *componente general* de aplicación, incorporando un componente alternativo, que permitió ajustar líneas, prioridades e intereses, en función de los requerimientos domésticos, considerando la dinámica y el accionar de los actores afectados, con su implementación. Este hecho, se presenta, particularmente, con la instauración y el desarrollo de comisiones bilaterales de vecindad en zonas de frontera, donde se construye un diálogo conjunto, entre actores decisoriales y no decisoriales, a nivel transfronterizo, lo cual, propició una estrategia de negociación simultánea, en el territorio común.

Al ser Estados Unidos el que promovió la aplicación del *componente general* de aplicación, mediante la implementación de diversos acuerdos de cooperación con características condicionadas en los países

andinos, es este gobierno, con apoyo de su aparato estatal, quien propuso las características generales del proceso de cooperación, observando, por generalidad, una política con los mismos componentes, para todos los casos analizados. Ante esta situación, se presentó, inicialmente, una posición reactiva de cumplimiento a los patrones generales de la política, a escala global y, especialmente, en los casos de Bolivia y Perú, la observancia de cierto margen de maniobra, al involucrar la estructura de costos domésticos, como instrumento de negociación<sup>225</sup>.

En este sentido, en el caso de la relación de cooperación Andino-Andino, el rol del actor decisorial, en la configuración de la agenda, fue dinámico y propositivo, por cuanto se desarrolló un proceso de discusión y de negociación con las comunidades asentadas a nivel doméstico, en las zonas de frontera, para responder a problemas de aspersión aérea y fumigación de cultivos, frente a la criminalización de los denominados “raspachines” de la flor de amapola<sup>226</sup> y respecto a la posibilidad de implementar un programa de desarrollo alternativo, a la población asentada en estos territorios, que sin estar relacionada directamente con el ciclo de la droga, se veía inmerso en los costos relacionados con su aplicación.

---

225 Elementos que habían sido incorporados, previamente, por parte del gobierno colombiano, por efecto de su lucha contra las drogas.

226 Como insumo fundamental para la producción de Heroína y sus derivados.

De otro lado, en el plano teórico, el manejo de política exterior, en el caso de los países andinos frente a la lucha contra el narcotráfico, ha respondido más a una óptica individualista, de orden neorrealista, que a interpretaciones conjuntas de la realidad, en razón a la capacidad del actor decisorial de “optimizar” el nivel de diálogo e interlocución con las instancias decisoriales en el Nivel I, principalmente. Sólo en casos puntuales de afectación directa en el corto plazo, se advirtió un manejo distinto, vinculando la incorporación de otro tipo de actores al Nivel II, manteniendo siempre una relación de cooperación de arriba hacia abajo.

Es así, que la capacidad de vinculación de otros actores y, por ende, de modificar las pautas de comportamiento en el manejo de la agenda de política exterior, estarán dados más en función del nivel de organización e interlocución, construido desde el escenario doméstico -Nivel II, en términos de Putnam-, situación que se expresa, de forma particular, en los programas de cooperación transfronteriza, implementados en todo el plano regional andino.

Ante esta situación, el actor decisorial incorporó a nuevos actores en la discusión de la agenda política de lucha contra las drogas, lo cual, fortaleció, de un lado, su capacidad de negociación en el Nivel I (especialmente, en la relación con Estados Unidos), manteniendo la racionalidad individual expresada en los acuerdos analizados. Con esta jugada, se logró implementar una política más acorde a la imagen real del problema, reduciendo los costos asociados, al integrar un sólo escenario de negociación.

## Fuentes documentales

### Relación países Andinos – Estados Unidos

#### Relación Colombia – Estados Unidos

- Acuerdo de cooperación en materia de lucha contra el tráfico de drogas, (1996).
- Acuerdo General sobre asistencia técnica y otra asistencia relacionada para reducir la producción de cultivos ilícitos en áreas seleccionadas de Colombia, (2000).
- Convenio de Donación del objetivo estratégico N° 514-9003 y N° 514-008 para promover alternativas económicas y sociales a la producción de cultivos ilícitos -Enmienda N° 4 y N° 5-, 26 de junio de 2002 (N.D.).
- Memorando complementario para establecer mecanismos, con el fin de ejecutar el Memorando de entendimiento del 24 de julio de 1990, relacionado con la transferencia de bienes decomisados, firmado en Washington el 28 de octubre de 1998.
- Acuerdo para suprimir el tráfico ilícito por mar, firmado en Bogotá, el 20 de febrero de 1997.
- Declaración de alianza contra las drogas ilícitas, firmada en Washington el 28 de octubre de 1998.

#### Relación Bolivia –Estados Unidos

- Acuerdo General sobre apoyo en el diseño e implementación de programas afines al Plan Dignidad, (1999).

- Acuerdo General sobre apoyo técnico y otra cooperación relacionada en el marco del Programa Antinarcoóticos, (1997).

#### Relación Perú – Estados Unidos

- Acuerdo operativo para el proyecto de control de drogas, (1996).
- Convenio de donación de objetivo especial para reducir la producción de coca con fines ilícitos en áreas seleccionadas del Perú (1996).
- Convenio sobre prevención, control, y erradicación de drogas con Estados Unidos, (1996).
- Convenio de donación de objetivo especial para reducir la producción de coca con fines ilícitos en áreas seleccionadas del Perú, (2002).
- Acuerdo operativo entre el gobierno de la república del Perú y el gobierno de los Estados Unidos de América para el proyecto de control de drogas 23 de junio de 2003.

### Relación Andino – Andino

#### Relación Colombia -Bolivia

- Convenio para el Control del Tráfico ilícito de estupefacientes, sustancias psicotrópicas y delitos conexos. Prevención, Consumo, Rehabilitación y Desarrollo Alternativo. Suscrito en Bogotá: Marzo 12 de 2001.
- Acta de la III Reunión de la Comisión Permanente Colombo-Boliviana. 13 de Marzo de 2001.

### Relación Colombia - Perú

- Acuerdo de cooperación en materia de lucha contra el tráfico ilícito de Estupefacientes y sustancias psicotrópicas (11 de julio de 1996).
- Acuerdo sobre cooperación en materia de desarrollo alternativo, prevención de consumo, rehabilitación, control de tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas y delitos conexos, (1998).
- Acuerdo para combatir el tráfico de aeronaves presuntamente comprometidas en el tráfico ilícito de estupefacientes y delitos conexos, (2002) (2).
- Convenio sobre asistencia judicial en materia penal”, suscrito en lima el 12 de julio de 1994. Ley no. 479/98 del 4 de agosto de 1998, diario oficial no. 43.414 del 26 de octubre de 1998; sentencia c-406/99 del 2 de junio de 1999. Perfeccionamiento: nota de Colombia dm.oj.at. 26120 del 13 de septiembre de 1999, nota del Perú no. re (Jur.) 6-8/31 del 3 de agosto de 1994. Vigor: 9 de diciembre de 1999. Decreto de promulgación no.878 del 11 de mayo de 2001.
- Acuerdo sobre cooperación en materia de desarrollo alternativo, prevención del consumo, rehabilitación y control del tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas y sus delitos conexos, firmado en Bogotá el 24 de febrero de 1998. Entró en vigor el 24 de diciembre de 1998, 30 días después de recibida la segunda notificación entre las partes sobre el cumplimiento de los requisitos internos.
- Acuerdo sobre cooperación en materia de prevención del consumo, rehabilitación, control de la

producción y del tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas y sus delitos conexos, (1999).

- Convenio sobre cooperación en materia de desarrollo alternativo, prevención del consumo, rehabilitación, control del tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas y sus delitos conexos, (2000).

### Relación Colombia- Ecuador

- Convenio de cooperación judicial y asistencia mutua en materia penal, firmado en Bogotá, el 16 de diciembre de 1996. Ley 519 del 4 de agosto de 1999, publicada en el diario oficial no. 43.656 del 5 de agosto de 1999, sentencia c-206/2000 del 1º de marzo de 2000. Perfeccionamiento: nota del Ecuador no.4-2-229/00 del 2 de noviembre de 2000, nota de Colombia no. dm./oj.at. 13468 del 17 de abril de 2001. Vigor: 26 de julio de 2001. Decreto de promulgación no.2827 del 21 de diciembre de 2001, diario oficial no.44.660 (Ecuador).

### Relación Bolivia -Perú

- Acuerdo sobre cooperación en materia de prevención del consumo, rehabilitación, control de la producción y del tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas y sus delitos conexos, (1999).
- Convenio sobre cooperación en materia de desarrollo alternativo, prevención del consumo, rehabilitación, control del tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas y sus delitos conexos, (2000).

## Referencias bibliográficas

ALLISON, G., ZELIKOW, P. (1999). *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, 2ed. Longman.

AXEROLD, R. (1985). "Achieving cooperation under anarchy: Strategies and institutions". En: *World Politics*, No. 227.

----- (1986). *La complejidad de la cooperación*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

CHERNOFF, F. (2007). *Theory and MetaTheory in International Relations. Concepts and Contending Accounts*. Palgrave. Mac millan.

EASTON, D. (1957). "An Approach to the Analysis of Political Systems", En: *World Politics* 9 No.3 .

ESCOHOTADO, A. (1992). *Historia de las Drogas*. Madrid: Alianza editorial.

ELSTER, J. (2000). *Las limitaciones del paradigma de la elección racional: las ciencias sociales en la encrucijada*. Valencia: Alfons el Magnànim.

HIRSCHMAN, A. (1982). *Interés privado y acción pública*. México, Fondo de Cultura Económica.

HUDSON, V., VORE, C. (1995). "Foreign policy analysis yesterday, today and tomorrow". En: *Mershon International Studies Review* vol.39:2. p.209-238.

KEOHANE, R. (Ed.) (1986). *Neorealism and its Critics*. Nueva York: Columbia University Press.

KEOHANE, R. (1996). *Internationalization and domestic politics*. Cambridge: Cambridge University press.

KRATOCHWILL, F. (1989). *Rules, Norms and Decisions: On the Conditions of Practical and Legal Reasoning in International Relations and Domestic Affairs*. Cambridge Studies of International Relations.

----- (2011). *The Puzzles of Politics. "Inquiries into the genesis and Transformation of International Relations"*. Routledge, New York.

JERVIS, R. (1976). *Perception and Misperception in International Politics*. Princeton. Princeton University.

GEORGE. A. (1980). *Presidential Decisionmaking in Foreign Policy: The Effective Use of Information and Advice*. Boulder, Col. Westview, 1980.

MATHIESSEN, T. (2000). *El arte político de conciliar. El tema de las drogas en las relaciones entre Colombia y Estados Unidos*. Santafe de Bogotá: Fescol, Fedesarrollo, Cerec.

Global Commission on Drug Policy. (2011). "War on Drugs" En: Report of the Global Commission on Drug Policy. Disponible desde Internet en: [http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/themes/gcdp\\_v1/pdf/Global\\_Commission\\_Report\\_English.pdf](http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/themes/gcdp_v1/pdf/Global_Commission_Report_English.pdf) P.10-11.

GRANOVETTER, M. (2003). "Acción económica y estructura social: el problema de la incrustación", En: Requena, F., (Comp.), *Análisis de redes sociales, Orígenes, teoría y aplicaciones*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) - Siglo XXI de España Editores.

MILNER, H. (1998). "Rationalizing Politics: The Emerging Synthesis of International, American, and Comparative Politics". En: International Organization, No. 52.

MORGENTHAU, H. (1988). *Política entre Naciones*, Buenos Aires, GEL.

MUSTO, D. (1993). *La enfermedad americana, orígenes del control antinarcóticos en Estados Unidos*. Bogotá: Tercer Mundo Editores.

NOHLEN, D., FERNÁNDEZ, M. (Eds.) (1998). "El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina", Nueva Sociedad, Caracas.

ONUF, N. (2013). *Making Sense, Making Worlds. Constructivism in social theory and international relations*, Rutledge, London.

PUTNAM, R. (1993). "Appendix: Diplomacy and Domestic Politics: The logic of two level games". En P. J. Evans, *Double edged diplomacy: International bargaining and Domestic Politics*. Berkeley Los Angeles: University California Press.

-----, (1996). "Diplomacia y política nacional: la lógica de los juegos de doble nivel", Zona Abierta, Buenos Aires, N° 74.

RUGGIE, J. (1998). *Constructing the World Polity: Essays of International Institutionalization*. London and New York. Rutledge.

RUSSELL, R. (1990). "Política exterior y toma de decisiones en América Latina: aspectos comparativos y construcciones teóricas" En: Russell, Roberto, Comp. (1990), *Política exterior y toma de decisiones en América Latina*. Buenos Aires. GEL.

SEARLE, J.R. (2000). *Razones para actuar: una teoría del libre albedrío*. Oviedo, Ediciones Nobel.

SIMON, H. (2000). "Bounded rationality in social science: today and tomorrow", Mind and Society.

SINGER, D. (1969). "The Level-of-Analysis Problem in International Politics." En: James N. Rosenau, ed., *International Politics and Foreign Policy*, Ed. Rev. New York, Free Press.

TOKATLIAN, J. (1994). "Componentes políticos de la integración", en: J.A. Puertas (Comp.), *Integración, desarrollo económico y competitividad* (Bogotá: Creset).

THOUMI, F. (1995). *La industria de las drogas ilícitas: un ejemplo exitoso de integración regional*. Bogotá: CEI - UNIANDES.

THOUMI, F. (2003). *Illegal Drugs, Economy, and Society in the Andes*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

VAN KLAVEREN, A. (2013). "El análisis de la política exterior: Una visión desde América Latina", en Thomas Legler, Arturo Santa Cruz y Laura Zamudio, Eds.: *Introducción a las Relaciones Internacionales: América Latina y la Política Global*. México DF: Oxford University Press.

----- (1992). "Entendiendo las políticas exteriores latinoamericanas: modelo para armar". En: Estudios Internacionales vol. 25, No. 98.

----- (1984). "El Análisis de la política exterior latinoamericana: perspectivas teóricas" En: Muñoz, H. y Tulchin, J. (Comp.). *Entre la Autonomía y la subordinación. Política exterior de los países latinoamericanos*. Tomo I. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.

VERBA, S., et al. (2000). *Rational action and political participation*. J. Theor. Polit. No.12.

WALTZ, K. (1959). *Man, the State, and War*. New York: Columbia University Press.

WALTZ, K., (1993). "The Emerging Structure of International Politics," En: International Security, Vol. 18:2.

WEAVER, O. (1996). "The Rise and fall of the Inter - paradigm debate". En: Smith, S., Booth, k., Zalewski, M. (Eds.), *International Theory: positivism and beyond*. Cambridge University Press.

WEBER, M. (1958). "Burocracy" En: Gerth, H. and Mills, W: *From Max Weber: Essays in Sociology*, New York, Oxford University Press.

WENDT, A. (1992). "Anarchy Is What States Make of It". En: International Organization 46, No. 2.

# Parte III

## Conclusiones y agradecimientos de la V y VI Cátedra de Integración Latinoamericana y Caribeña

### CONCLUSIONES Y AGRADECIMIENTOS

*“La educación puede ser un instrumento de comunicación humana que ayude a tomar conciencia de la diversidad y a construir a partir de la misma una identidad regional”.*

*Dr. Bruno Bologna*



El inacabado proceso de integración regional en América Latina y el Caribe responde a la disyuntiva entre los conceptos de integración y de regionalismo, además de las inconclusas agendas en que se enmarcan las estrategias de los gobiernos, sin mencionar la supeditación de la mayoría de aspectos integradores, al ámbito de lo económico.

La Educación Superior aparece, entonces, como una herramienta al servicio de los procesos de integración, desde, la cual, es posible mejorar la calidad de vida de las personas, a partir de la formación de profesionales y ciudadanos de globales, con una identidad regional que, a su vez, permita reducir brechas sociales y dar una mirada y retroalimentación académica a las coyunturas que posibilitan (o imposibilitan), dichos procesos.

En línea con esto, la Cátedra de Integración Latinoamericana y Caribeña, como un espacio académico, organizado por la Asociación de Universidades de América Latina y el Caribe para la Integración –AUALCPI–, y apoyado por diferentes instituciones de educación superior y organismos internacionales, se convierte en uno de los escenarios de intercambio y de debate de mayor pertinencia en la región, no sólo por la calidad y la talla de sus conferencistas internacionales, sino por que logra reunir, en un mismo escenario, a diversos actores de la sociedad latinoamericana: académicos, políticos, organismos no gubernamentales, investigadores y estudiantes, entre otros.

Así, la Cátedra de AUALCPI, evidencia el compromiso

de la Asociación por construir y por promover iniciativas de internacionalización, que propendan a la integración de saberes y de los pueblos latinoamericanos y caribeños, fomentando, además, el interés por estos temas, desde ópticas no pensadas, sembrando la semilla en los futuros pensadores y expertos de la región.

Las dos versiones de la Cátedra, objeto de este Tomo I de la *Colección Ágora Latinoamericana*, demuestran que la integración se puede pensar desde ópticas diferentes y con la participación de actores diversos, con grandes aportes y análisis, a un tema de entera vigencia e indiscutible importancia que, sin duda, evidencian la necesidad que las agendas de los procesos de integración regional deban ser amplias e inclusivas, no limitantes y alienantes, frente a ciertos temas, pues el tiempo y la historia demuestran que éste aun es un proceso inconcluso, que merece ser repensado desde espacios diferentes a la economía y a los acuerdos subregionales.

Así, estas nuevas ópticas deben hacer sentir su relevancia en los procesos de integración y en la toma de decisiones, pues es sobre ellas, se desarrollan y se amplían las demás esferas de cooperación regional, más aún, aquellos referentes al crecimiento económico, pues es gracias a ámbitos, como la educación, que se pueden (re) pensar y reforzar aquellos espacios que contribuyan a la disminución de brechas sociales y al avance de América Latina, como región consolidada y unificada.

Ambas Cátedras han dejado en claro que los altos costos de este lento proceso, se evidencian en el estancado desarrollo latinoamericano y en el desgaste de sus pilotos integracionistas, que profundizan una infraestructura débil y confirma la necesidad de reformular las prácticas de la región hacia el afianzamiento de un verdadero modelo consolidante, capaz de superar la inmadurez y la falta de preparación hacia la implementación de políticas armónicas y conjuntas, que puedan perdurar en el tiempo, a través de la continuidad que los países aporten a éstas.

La proliferación de acuerdos y de marcos de negociación en la región hace que los esfuerzos hacia una verdadera integración regional sean minados por un sinnúmero de normas, que dificultan la convergencia de asuntos comunes, bajo una misma perspectiva. Así, según la subregión, es posible hallar un entramado de normas, que más que facilitar el acceso a los demás países latinoamericanos, lo que hacen es poner trabas excluyentes a quienes no hacen parte de ese grupo subregional, ahondando las brechas de desigualdad, entre los erróneamente llamados “países hermanos” y dispersando, cada vez más, la idea de una identidad común.

A esto, se suman algunos acuerdos bilaterales entre Naciones asimétricas, donde es posible encontrar negociaciones desiguales, que ponen en desventaja a una de las partes por sus disperejas condiciones de acción, aun cuando en el proceso negociador, dichas desventajas, sean tomadas en cuenta, en algunas ocasiones. Así, dejan de ser espacios de posible de-

sarrollo, para convertirse en áreas de acuerdos instrumentales, poco aprovechadas y explotadas, que disgregan las posibilidades de integración, en la región; sin embargo, y a pesar de la desconfianza que los nuevos proyectos de integración puedan generar, debido a las malas experiencias de sus antecesores, los costos de la no integración son elevados, para una región rica en recursos y en conocimiento, que podría ser “conjuntamente autosuficiente” y con la posibilidad de explotar una importante proyección internacional.

De esta forma, el camino hacia una *Comunidad de Naciones Latinoamericana y Caribeña*, se debe construir sobre la base de los errores, de los aciertos y de las experiencias de los procesos de integración, que se han realizado en la región; no pensando en subregiones dadas por una posición geográfica, sino teniendo en mente el ‘constructo’ de una SOLA región, como un todo diversificado, que comparte una misma identidad y un mismo ideal, hacia estrategias de cohesión y de armonización de políticas y de acciones, que contribuyan al fortalecimiento y al desarrollo de la Comunidad, vigorizando sus aptitudes de competencia y de negociación en las mesas internacionales, como tomadores de decisión.

A su vez, no se pueden dejar de lado las características multiculturales que permean toda América Latina y el Caribe, ya que representan un desafío que merece ser superado, pues las comunidades plurales no deben ser vistas como un obstáculo, sino como una herramienta, desde la cual, es posible trabajar y cons-

truir Región, pues la cultura, al igual que la educación, se constituye como eje fundamental de proximidad, entre las colectividades latinoamericanas y caribeñas.

Asimismo, y teniendo lo anterior en mente, se debe concebir el proceso integrador no sólo como un proyecto comercial construido desde las relaciones de gobierno, sino como un asunto y política de Estado multidimensional, que requiere de la participación de diversos actores de la sociedad, con el fin de reunir un esquema de compromisos, en lineamiento con políticas integradoras efectivas y eficaces, que permitan avanzar en la respuesta a las demandas y asimetrías de la Región, sobre la base de acuerdos instrumentados, que contribuyan a una mayor unión entre los Estados miembro. Ésto, supone que la construcción de un verdadero proceso integracionista en la región debe permitir el involucramiento de la sociedad civil, guiado por los parámetros democráticos de participación, en donde, a partir de éstos, sería posible potenciar e impulsar la promisoria constitución de un sólido bloque latinoamericano y caribeño.

Igualmente, no se puede desconocer el importante papel del regionalismo en la promoción del proyecto integrador, por lo que no debe existir tensión entre ambas nociones, sino apoyo entre uno y otro proceso, para llevar a un desarrollo sustentable amplio, fuerte y estable, capaz de cubrir las demandas de la población, de manera equitativa y eficaz, garantizando espacios democráticos integradores, con beneficios tangibles y reales, en temas esenciales.

Este tipo de gestiones llevarán al fortalecimiento de la Región, en donde las acciones de un país no sólo tendrán impacto e importancia en los demás Estados vecinos, sino que obligarán a pensar en los procesos unilaterales, como causales para la construcción de Región, en contraposición a las tendencias fragmentarias y tensoras contraproducentes para un real proceso integrador, hacia una *Comunidad de Naciones Latinoamericana y Caribeña* que, si bien es heterogénea en sus valores, debe acordar un plano común de acción, bajo ideales homogéneos, que persigan el mismo fin, por construir una gobernabilidad coexistente entre las naciones de América Latina y el Caribe, lo que supone, no sólo un trabajo mancomunado entre los países de la Región, sino, también, la necesidad de repensar y asumir las modificaciones pertinentes a las relaciones de soberanía entre éstos.

Por último, la Asociación de Universidades de América Latina y el Caribe para la Integración -AUALCPI-, agradece a todos los conferencistas y a los participantes de sus seis Cátedras pasadas, en especial, a los expertos invitados y seleccionados de las dos últimas versiones, objeto de este Primer Tomo, pues sin su participación e invaluable contribuciones no habría sido posible este maravilloso resultado e inusitado aporte académico.

De la misma forma, reconocemos a las Instituciones de Educación Superior y a los Organismos Internacionales, que apoyaron ambas versiones, pues es el resultado de un verdadero trabajo en red, lleno de

enseñanzas y de erudiciones, que incitan a la socialización de las iniciativas, de las proyecciones y de los resultados, de un espacio académico que, con el tiempo, no sólo se ha fortalecido, sino que ha cogido un especial cariño, entre sus promotores y asistentes.

Igualmente, AUALCPI agradece muy, de manera especial, al Doctor Francisco Rojas Aravena, por su apoyo incondicional, para con las actividades de la Asociación y por su amable aporte al escribir el prólogo de este libro, lo que, sin duda, enaltece esta contribución académica, al venir de quien sea uno de los expertos más reconocidos en temas de integración latinoamericana y caribeña.

**LAURA PHILLIPS SÁNCHEZ**

Asistente Ejecutiva

Asociación de Universidades de América Latina y el Caribe AUALCPI

## **V Cátedra de Integración Latinoamericana y Caribeña**

### ***Nuevas Dinámicas de Integración: Pensándonos como Región***

#### Conferencistas invitados

- Marcello Mondelli, Asesor Técnico en Jefatura del Departamento de Investigación y Gestión de la Información, del Instituto Social del MERCOSUR (ISM)

- Ciro Leal, Primer Secretario, de la Embajada de Brasil
- Gonzalo Lazcano, Encargado Comercial y Cultural, de la Embajada de Bolivia
- Félix Paguay, Director de Planificación, de la Universidad Politécnica Estatal del Carchi, Ecuador
- Galo Burbano, Presidente, de la Fundación Francisca Radke

#### Ponentes - III Encuentro de Investigadores

- Bernardo Hernández: *Una alternativa de integración de cara al desarrollo de América Latina y el Caribe*
- Carlos Alberto Cháves: *Gobernanza de recursos naturales como eje de la dimensión ambiental de la integración suramericana*
- Claudia Alicia Rodríguez: *Alternativas a la salida de la crisis capitalista mundial en curso desde América Latina: ¿Oportunidad de emancipación del sujeto político? El caso de Bolivia*
- Leonardo Ballesteros: *Modelos de integración en disputa y reinterpretación del conflicto colombiano*
- Luís Eduardo Maldonado: *De la integración "intergubernamental" a la integración "supranacional" en el horizonte de un nuevo orden mundial cosmopolita*
- Luís Nelson Beltrán: *Diálogo político y social para luchar contra el nuevo regionalismo abierto económico en suramérica*
- María Lúcia Segabinazi: *La integración regional desde la óptica de la educación y la cultura*

- Rubén Alfonso Vergara: *Integración Andina y Narcotráfico en los Andes: ¿Entre la Cooperación y la Integración?*

#### Ponentes - III Foro de Estudiantes

- Natalia Forero Patiño (Primer lugar): *¿Cómo consolidar la Región de América Latina y el Caribe de forma novedosa?*
- Hernando Arias Garollo (Segundo lugar): *Ideando un marco para la convergencia*
- Mónica Rocío Sánchez (Tercer lugar): *Ciudades Latinoamericanas, hacia un enfoque Regionalista Sostenible*
- Andrés Uricoechea Mendoza: *La Tarea Americana En Los Derechos del Trabajador. Por Una Integración de Nuestra América*
- Dahiana Katherine Pacheco: *Mecanismos de participación como instrumento de la integración fronteriza: estudio de caso frontera colombo ecuatoriana*
- Gabriela Sol Miranda: *La integración como producto de una misma identidad*
- Gloria Yissete Bautista: *Integración dentro del marco de la internacionalización y regionalismo en el desarrollo Agropecuario de los países Americano latinos y Caribeños*
- Henry Alexander Cardoso: *Regionalización e integración: dos pasos importantes para el desarrollo de los países Latinoamericanos y del Caribe*
- Jorge Luís Bastidas: *La Crisis del Multilateralismo Global y la Integración Latinoamericana*

- Juan Carlos González Ortegón: *La "Etnoenfermería": el nuevo reto en las Américas*

### **VI Cátedra de Integración Latinoamericana y Caribeña** **Logros, Obstáculos y Retos de la Integración Regional**

#### Conferencistas invitados

- Francisco Rojas Aravena, Rector, de la Universidad para la Paz - Naciones Unidas
- Francisco Aguilar Urbina, Universidad para la Paz - Naciones Unidas
- Adam Baird, Universidad para la Paz - Naciones Unidas
- Alfredo Jiménez, Parlamento Latinoamericano PARLATINO
- Germán Prieto, Pontificia Universidad Javeriana
- Iván Mauricio Gaitán, Risk Analysis and Information

#### Ponentes - IV Encuentro de Investigadores

- Carlos Alberto Cháves García: *Integración energética suramericana: entre el regionalismo y la desconfianza ideológica*
- Ruth Carolina Blanco Alvarado: *Integración andina y descentralización territorial: relación que supera la perspectiva económica*

- Irma Liliana Vásquez: *UNASUR: Un análisis teórico de los mecanismos de defensa y la construcción de un complejo de seguridad regional*
- Jenny Paola Danna Buitrago y Rémi Stellan: *Los retos de la integración económica latino-americana: ¿existencia o inexistencia de ventajas competitivas para la agricultura colombiana dentro de la zona ALADI?*
- Juan Eduardo Furche Rossé, Andrés Enrique Osorio Granifo y Cristián Andrés Salinas Urquieta: *La cooperación en seguridad como una oportunidad para fortalecer la integración latinoamericana*
- Ricardo Carvalho de Almeida: *A comunicação no Terceiro Setor e o papel integracionista das ONGs*

#### Ponentes - IV Foro de Estudiantes

- Manuel Camilo González (Primer lugar): *Integración con distintos acentos: historia y futuro de la integración en América Latina*
- Andrés Santander, Gerardo Cardona y Jackeline Valencia Arias (Segundo lugar): *Retos de las instituciones de educación superior en la consolidación de un sistema regional de innovación para América Latina y el Caribe*
- Raúl Anthony Olmedo (Tercer lugar): *El desarrollo regional endógeno*
- Isaac Morales Pérez (Mención de Honor): *La alternativa de Brasil para América Latina: Cooperación Sur - Sur en la lucha contra la pobreza y crisis del sistema - mundo*
- María Alejandra García: *¿Qué le hace una raya más a un tigre?: Una reflexión sobre los intentos*

#### *integracionistas en América Latina*

- Alger Iván Martínez: *Un nuevo escenario en América Latina y el Caribe*
- Manuel Kalmar: *La cocina tradicional como herramienta de construcción del proceso integrador regional en América Latina y el Caribe "El Maito Cuzado en Hoja de Sirindango Napado en Salsa de Carne de Indio"*
- Mabel Álvarez y Tamara Pino: *Debilidades en el liderazgo de la integración subregional: el caso de Brasil en UNASUR*
- Samuel David Barbosa y Maridelma Villanueva: *Piensa global, actúa local*
- Sebastián González: *Desarrollo a escala humana, un liderazgo hacia el futuro dentro de los procesos de integración*

## INSTITUCIONES V Y VI CÁTEDRA DE INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA Y CARIBEÑA

#### Organizador:

Asociación de Universidades de América Latina y el Caribe para la Integración AUALCPI

#### Colaboradores:

- IESALC UNESCO
- Convenio Andrés Bello
- Observatorio Regional de Responsabilidad Social América Latina y el Caribe ORSALC

- Asociación Colombiana de Universidades ASCUN
- Asociación Panamericana de Instituciones de Crédito Educativo ÁPICE
- Opción Brasil
- ICETEX
- Universidad de Ciencias Aplicadas y Ambientales U.D.C.A
- Corporación Tecnológica de Bogotá C.T.B
- Universidad Piloto de Colombia
- Universidad de La Salle
- Universidad de San Buenaventura
- Fundación Universitaria del Área Andina
- LaSalle College LCI
- Fundación Universitaria Konrad Lorenz