Política Internacional e Integración Regional Comparada en América Latina

Editor:
Willy Soto Acosta

Autores y Autoras:
Aleksander Aguilar
Ludmila Andrzejewski Culpi
Israel Roberto Barnabé
José Briceño Ruiz
Carlos H. Cascante Segura
Charleene Cortez Sosa
Laura del Alizal Arriaga
Roberto Goular Menezes
Javier Pablo Hermo
Isaac Martín Delgado
Daniel Matul Romero
Diego Rafael Mazzoccone
Marco Vinicio Méndez Coto
Jorge Mora Alfaro
María F. Morales Camacho
Marcela Orozco Contreras
Cecilia Pittelli
Juan M. Sandoval Palacios
Max Sáurez Ulloa
Luis Diego Segura Ramírez

Escuela de Relaciones Internacionales UNA Costa Rica
UNA UNIVERSIDAD NACIONAL COSTA RICA
FLACSO COSTA RICA

Política Internacional e Integración Regional Comparada en América Latina

Willy Soto Acosta
Editor

Escuela de Relaciones Internacionales
UNA Costa Rica
UNA UNIVERSIDAD NACIONAL COSTA RICA
FLACSO COSTA RICA

Política Internacional e Integración Regional Comparada en América Latina

327.1
P769p Política Internacional e Integración Regional Comparada en América Latina /
Willy Soto Acosta, Editor
– 1ª. ed. – San José, C.R. : FLACSO, 2014.
323 p. ; 24 x 16 cm.

ISBN 978-9977-68-281-5

1. Política económica – América Latina.
2. Economía internacional – América Latina.
3. Integración económica internacional – América Latina.
4. Integración Económica.
5. Conflictos políticos.
I. Soto Acosta, Willy, Edit.
II.Título.

Esta es una publicación de la Universidad Nacional de Costa Rica UNA y de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO-Costa Rica

Director de la Escuela de Relaciones Internacionales:	Carlos Cascante Segura
Director de FLACSO Costa Rica:	Jorge Mora Alfaro
Editor:	Willy Soto Acosta
Coordinación editorial:	Rebeca Fonseca Quirós
Revisión de estilo:	Fiorella Monge Lezcano
Producción editorial y diseño de portada:	Jorge Chávez-cruz

CONTENIDO

Dedicatoria
A Daniel Van Eeuwen 9

Prólogo
Willy Soto Acosta 11

Introducción
Globalización *vis a vis* Integración Regional
Max Sáurez Ulloa 17

Sección I: La Integración regional en América Latina y Europa: Algunas tendencias 21

Del regionalismo abierto al regionalismo poshegemónico en América Latina
José Briceño Ruiz 23

Entre bloques y discursos:
Los procesos de alianza y disputa en América Latina
Carlos Humberto Cascante Segura 35

Multicrisis en la Unión Europea;
algunas lecciones que aprender para caminar hacia una mejor Europa
Isaac Martín Delgado 45

Factores disgregadores de la integración regional:
El golpe de Estado contra Zelaya (SICA) y la destitución de Lugo (Mercosur):
Un análisis comparativo
Willy Soto Acosta 65

Sección II: La integración regional en América del Sur: Sus múltiples escenarios 79

La Alianza del Pacífico y la estrategia de integración sudamericana del Brasil
Roberto Goular Menezes 81

Política Exterior Brasileña e Integración Sudamericana
Israel Roberto Barnabé 93

Desarrollo Económico e Integración Regional:
Análisis de la Coordinación de Políticas Macroeconómicas en Brasil y Argentina
por la perspectiva de la participación en el MERCOSUR
Ludmila Andrzejewski Culpi 101

La Unión Europea y el Mercosur:
Hacia un estudio comparativo de los aspectos comerciales
Diego Rafael Mazzoccone 117

Globalización y Procesos de Integración Regional:
Desafíos abiertos para las políticas del Mercosur y la Unasur
Javier Pablo Hermo y Cecilia Pittelli 135

Sección III: Geopolítica de la integración regional en Centroamérica:
Un abordaje desde la política exterior, el comercio y la seguridad 145

La integración con el sur:
México y Centroamérica en las primeras décadas del siglo XXI
Laura del Alizal Arriaga 147

El Proyecto de Desarrollo e Integración de Mesoamérica
en el marco de la estrategia de seguridad nacional de Estados Unidos
Juan Manuel Sandoval Palacios 157

La sombra estadounidense en las relaciones entre México y Centroamérica
Marcela Orozco Contreras 183

Seguridad, aduanas y migración en Centroamérica:
Hacia la construcción regional de la Gestión Integrada de Fronteras (GIF)
Daniel Matul Romero y Luis Diego Segura Ramírez 195

Gobernanza subregional de las migraciones y relaciones internacionales:
Los casos del CA4 y el Mercosur
Marco V. Méndez Coto y Charleene Cortez Sosa 213

Centroamérica y la Alianza del Pacífico:
Los tratados de libre comercio con México y Perú
Willy Soto Acosta y María Fernanda Morales Camacho 233

América Central entre dos Chinas:
De la historia al pragmatismo
Aleksander Aguilar 257

A modo de epítome:
Algunos desafíos de la América Latina contemporánea
Jorge Mora Alfaro 269

Los autores y las autoras 285
Bibliografía general 291

A Daniel Van Eeuwen

In Memoriam (1944-2013)

El amigo, el maestro, el que siempre extendía su mano solidaria a los de América Latina que hacíamos el doctorado en Francia.

Quien en Aix-en-Provence más quería y más sabía de Macondo.

PRÓLOGO

Willy Soto Acosta

Estas palabras no pretenden otra cosa que constituir una invitación a las lectoras y lectores de esta obra colectiva a sumergirse en las páginas que a continuación se presentan.

El libro inicia con una reflexión introductoria de Max Sáurez Ulloa, titulada: "Globalización *vis a vis* integración regional". El autor plantea que la mundialización ha representado un proceso transformador del Estado moderno y lo ha colocado en una disyuntiva aparentemente insalvable: o participa del proceso y por consiguiente se achica en sus competencias y soberanía o se desentiende del proceso y acrecienta el viejo concepto decimonónico de la soberanía. Señala, además, que una consecuencia de los procesos de globalización e integración regional es la tensión existente entre las fuerzas externas y las fuerzas locales, no ya nacionales. Como respuesta, ya sea a la internacionalización (cosmopolitismo), a la regionalización o a ambas de la economía y la cultura nacional, las localidades de las naciones reaccionan para sobrevivir culturalmente al revitalizar sus instituciones, costumbres, idioma vernáculo, religión, expresiones culturales autóctonas, entre otros.

En todos los casos, sostiene Sáurez, el viejo Estado soberano (procedente de la Paz de Westfalia de 1648) sale perdiendo. En efecto, varias de sus competencias han sido trasladadas a instituciones u órganos locales, regionales o globales. Vistas así las cosas, pareciera que la reducción y eventual desaparición de la forma estatal, que tuvimos en el siglo pasado es un proceso irreversible y hemos llegado a un punto de no retorno.

La sección primera del libro "La Integración regional en América Latina y Europa: algunas tendencias" es inaugurada por José Briceño Ruiz con su estudio: "Del regionalismo abierto al regionalismo poshegemónico en América Latina". Su autor afirma que el regionalismo latinoamericano atraviesa un periodo de transformaciones desde mediados del primer lustro del nuevo milenio. El "consenso" que existía en torno al consenso de Washington ha desaparecido debido a los cambios políticos ocurridos en la región, en especial el "giro hacia la izquierda" y las transformaciones globales después de los ataques terroristas en Estados Unidos el 11 de septiembre de 2001. Como se explica en este trabajo, estos cambios han generado una revisión de la estrategia económica de los países de América Latina, en la cual se ha reducido, y en algunos casos desaparecido, la confianza en el funcionamiento de los mecanismos de mercado y la estrategia de inserción a la economía global, como elementos para garantizar el crecimiento y desarrollo de la región. La manera de concebir el regionalismo en América Latina no podía quedar al margen de este conjunto de transformaciones. Existe un consenso que el regionalismo latinoamericano superó la etapa de hegemonía neoliberal y que está atravesando por una nueva etapa cuya denominación aún no tiene aún acuerdo general en la literatura especializada sobre el tema.

Seguidamente, Carlos Cascante Segura nos ofrece su reflexión: "Entre bloques y discursos: los procesos de alianzas y disputas en América Latina". Según este autor, tras el final de la Guerra Fría, América Latina experimentó una reconfiguración de sus relaciones intra e interregionales. Por lo general, el análisis de estos procesos se caracterizó por señalar la formación de bloques opuestos de izquierda y derecha, que surgieron en el fracaso del Área de Libre Comercio para las Américas, patrocinado por los Estados Unidos, y el surgimiento de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de América, liderado por Venezuela. Tras casi dos décadas de disputas y alianzas en torno a esa realidad, cabe interrogarse si América Latina se dirige a una integración o una mayor fragmentación; o bien, si existe un juego de discursos con fines internos más que internacionales. En tal sentido, el objetivo del texto de Cascante consiste en visualizar una función poco explorada de la agenda internacional de los gobiernos: los efectos que se pretende provocar en el ámbito interno.

Por su parte, Isaac Martín Delgado nos presenta su análisis: "Multicrisis en la Unión Europea. Algunas lecciones que aprender para caminar hacia una mejor Europa", que busca reflexionar sobre la necesidad de recuperar con fuerza la finalidad del proceso de construcción de la Unión Europea en el contexto de la multicrisis que esta atraviesa. Sobre la base de las ideas de los Padres Fundadores de la Unión que motivaron las primeras comunidades económicas y atendiendo a la triple crisis manifestada en estos años –económica, política y existencial–, se propone la vía de los valores, los derechos y el bien común europeo como camino para avanzar hacia una mejor Europa.

Continúa esta sección primera con nuestro trabajo: "Factores disgregadores de la integración regional: el golpe de estado contra Zelaya (SICA) y la destitución de Lugo (Mercosur). Un análisis comparativo". El estudio analiza cómo afectan los acontecimientos políticos internos de un país al proceso integracionista en el que éste participa e intenta determinar la capacidad del esquema supranacional para influir dentro de sus socios. En concreto, nos referimos al golpe de Estado en Honduras que condujo al derrocamiento del presidente Manuel Zelaya y su impacto en el Sistema de Integración Centroamericana (SICA), y a la destitución de Fernando Lugo en Paraguay y la crisis que esto provocó en el Mercado Común del Sur (Mercosur). El trabajo compara ambas situaciones y extrae algunas conclusiones en cuanto a la relación compleja entre los Estados y las organizaciones integracionistas de las cuales forman parte.

La segunda sección del libro, "La integración regional en América del Sur: sus múltiples escenarios", inicia con el artículo de Roberto Goulart Menezes, titulado: "La Alianza del Pacífico y la estrategia de integración sudamericana del Brasil". Este autor analiza las implicaciones geopolíticas, comerciales y económicas representadas por el surgimiento de la Alianza del Pacífico en la estrategia de integración sudamericana del Brasil desde 2003. Se argumenta que esa nueva asociación regional podrá imponer diversas dificultades para la consecución de la conformación de un espacio sudamericano integrado comercialmente, así como limitar las opciones estratégicas brasileñas en la región. El diseño actual de la integración regional parece indicar el refuerzo de la fragmentación, por el interés de los Estados Unidos en la retomar su agenda comercial para la región.

Continúa en esta sección un trabajo relacionado con el anterior: "Política externa brasileña e integración sudamericana", de Israel Roberto Barnabé. En este ensayo se plantea que América del Sur, en lo que concierne a los procesos de integración, ha transitado, desde el fin del siglo XX, principalmente entre los avances y los límites del Mercosur. La reciente propuesta de Unasur muestra no solo el continuo esfuerzo de los países en profundizar la integración, sino también explica, cuán difícil es la efectiva consolidación de los procesos integracionistas que, en cierta medida, requiere la relativización de intereses individuales de los Estados. Este trabajo analiza la posición de Brasil en relación con los principales movimientos integracionistas en América del Sur. Entre las posiciones que tratan de mostrar a la región como una prioridad de la política exterior brasileña y las que apuntan a un ostracismo cada vez mayor del país, se tiene como objetivo analizar el papel, la importancia y desafíos de Brasil en su entorno regional.

Ludmila Andrzejewski Culpi nos ofrece seguidamente su artículo: "Desarrollo económico e integración regional: análisis de la coordinación de políticas macroeconómicas en Brasil y Argentina por la perspectiva de la participación en el Mercosur". Este trabajo tiene como objetivo analizar las interacciones entre los procesos de integración mercosulino y el desarrollo económico de los países involucrados. Por medio del análisis de la orientación de la política macroeconómica adoptada por los países, el trabajo busca verificar si la integración regional en América Latina en el contexto actual puede entenderse como una estrategia para promover el desarrollo económico y social. El marco teórico es la teoría política de la integración regional y las teorías del desarrollo de la CEPAL, con el fin de desarrollar un modelo para el análisis de la eficacia de los procesos de integración como motor de desarrollo económico. Los resultados preliminares del estudio son que el Mercosur promovió inicialmente el desarrollo económico de ambos países, por los efectos del aumento del comercio. Sin embargo, a pesar de algunas políticas macroeconómicas similares, con énfasis expansionista, Brasil y Argentina adoptaran políticas macroeconómicas diferentes desde 2003, lo que demuestra que los mecanismos institucionales mercosulinos fueron incapaces de promover la coordinación macroeconómica en Mercosur.

En una perspectiva comparativa aparece a continuación el estudio de Diego Rafael Mazzoccone: "La Unión Europea y el Mercosur: hacia un estudio comparativo de los aspectos comerciales". Este trabajo busca realizar una comparación de dos bloques económicos: Mercosur y Unión Europea enfatizando en los aspectos comerciales. En una primera parte se describe la evolución del bloque sudamericano, para luego continuar en una segunda parte con el bloque europeo. La tercera parte del trabajo busca focalizar la comparación de los dos bloques, en los distintos temas que hacen al aspecto económico-comercial. Para finalizar se detallan las conclusiones más importantes de la comparación realizada. Es importante aclarar que esta es una comparación entre dos bloques con distintas realidades y contextos, pero que a la vez tienen ciertos puntos en común, como la búsqueda del tener un marco institucional, la eliminación de obstáculos comerciales, y las dificultades similares que pueden surgir como ser la cesión de soberanía y las repercusiones internas por la eliminación de las barreras.

Javier Pablo Hermo y Cecilia Pittelli nos ofrecen seguidamente el ensayo titulado: "Globalización y procesos de integración regional: desafíos abiertos para las políticas del Mercosur y la Unasur". Se parte de que la globalización se inscribe en la constitución de un moderno sistema mundial que comenzó a desarrollarse hace más de quinientos años. Hoy se presenta una profunda transformación de los mapas del poder y de las relaciones sociales, tanto en el centro de la economía-mundo, como en la emergencia de países y nuevos bloques regionales que disputan su paso de la periferia a la semiperiferia e incluso al centro. Asimismo, aparecen nuevos marcos de acción social transfronterizos, con influencia en las instituciones y los sistemas sociales, creados en matrices estadocéntricas. En este trabajo se propone realizar una indagación sobre los cambios que esto supone para el proceso de integración regional del Mercosur y la Unasur, en una perspectiva comparada.

De esta manera llegamos a la tercera sección de esta obra colectiva: "Geopolítica de la integración regional en Centroamérica: un abordaje desde la política exterior, el comercio y la seguridad".

Se inicia con el artículo Laura del Alizal Arriaga: "La integración con el sur: México y Centroamérica en las primeras décadas del siglo XXI". La autora sostiene que la región centroamericana reviste una importancia para México que ha sido explícitamente reconocida por la política exterior de los gobiernos que se han sucedido a partir de la década de 1970, de manera particular durante los años en que los conflictos armados amenazaron la gobernabilidad de la región. Al iniciarse el siglo XXI, el acercamiento con los vecinos del sur se tradujo en una propuesta que buscó superar las limitaciones de los tratados bilaterales de libre comercio firmados por México en los años noventa con Costa Rica, Nicaragua y los tres países del Triángulo del Norte (Guatemala, El Salvador y Honduras), para poner en marcha un amplio proyecto de integración económica y social, tendente a superar los obstáculos al crecimiento que perpetúan la pobreza y los rezagos sociales, así como la búsqueda de un desarrollo sustentable.

En este trabajo se presenta, de manera sucinta, el camino recorrido en la búsqueda de un fortalecimiento de los vínculos de México con los países centroamericanos, y que ha culminado, por una parte, con el Proyecto Mesoamérica -que incluye a Centroamérica, de Belice y Guatemala a Panamá; Colombia; México y República Dominicana-; y, por la otra, con la entrada en vigor de un tratado de libre comercio entre México y los países que iniciaron la construcción de un mercado común centroamericano cinco décadas antes.

Juan Manuel Sandoval Palacios nos ofrece seguidamente su estudio: "El proyecto de desarrollo e integración de Mesoamérica en el marco de la estrategia de seguridad nacional de Estados Unidos". En este artículo se intenta mostrar que detrás de los aspectos supuestamente económicos de los tratados de libre comercio que Estados Unidos impulsa en nuestro Continente, están sus intereses de seguridad nacional. En el caso de México, el TLCAN ha servido para insertar a este país en la esfera de esos intereses, asegurando así los Estados Unidos la estabilidad de su vecino en el sur, y también el acceso irrestricto a sus recursos naturales, específicamente los minerales y el petróleo; también a sus recursos humanos (fuerza laboral de bajo costo). Para consolidar esta estrategia, se han venido impulsando mecanismos derivados de dicho tratado, como la Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPAN), firmada en 2005 entre Estados Unidos, Canadá y México, por medio de la cual se promueve la integración energética de América del Norte y la regionalización de la seguridad nacional estadounidense. Pero, el TLCAN es un mecanismo para expandir los intereses de seguridad nacional estadounidenses a todo el continente, en el que México juega un importante papel como eje geoestratégico. Otros mecanismos, derivados de esta estrategia, y que han servido para la inserción del istmo centroamericano a la seguridad nacional estadounidense, son el Tratado de Libre Comercio de Estados Unidos con Centroamérica y la República Dominicana, y el denominado *Plan Puebla Panamá (PPP)*, al cual se integró Colombia en 2008 dando paso al *Proyecto de Desarrollo e Integración de Mesoamérica (o Proyecto Mesoamérica)*.

En la misma línea temática se inscribe el ensayo: "La sombra estadounidense en las relaciones entre México y Centroamérica", Marcela Orozco Contreras. Se parte de que la década de 1990 fue intensa en cuanto a cambios mundiales se refiere. La caída del Muro de Berlín (1989) y la desintegración de la Unión Soviética (1992) mostraron la dimensión de sus implicaciones en un largo proceso de reajustes tanto en la política –que incluye la dinámica militar– como en la economía internacional. Se apunta que la única forma en que Estados Unidos puede retener el liderazgo global en el periodo de posguerra fría, es permaneciendo como líder del libre comercio, como lo demostró con la firma del TLCAN, la Ronda Uruguay del GATT y el ALCA. La situación económica mundial en los primeros años del siglo XXI fue dando elementos para acercarnos a un orden internacional en el que la multipolaridad puede convertirse en el marco general de interacción de las naciones del mundo. La recesión de 2000-2001 en Estados Unidos, Japón y la Unión Europea fue el telón de fondo del posicionamiento de otras potencias como Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica (BRICS) en la economía y la política mundial y sus correspondientes foros internacionales.

Seguidamente, Daniel Matul Romero y Luis Diego Segura nos ofrecen el análisis: "Seguridad, aduanas y migración en Centroamérica: hacia la construcción regional de la Gestión Integrada de Fronteras (GIF)". Los autores pretenden analizar la evolución reciente de la gestión fronteriza en Centroamérica, la coyuntura que actualmente incide en el cambio en su modelo y la búsqueda de referentes que puedan dar luces sobre qué tipo de gestión deberían tener las fronteras en Centroamérica. En primer lugar se reconoce que la paz y la reconfiguración del proceso de integración fueron dos elementos centrales en el cambio de visión de las fronteras en Centroamérica, al dejar de ser la línea de defensa de la soberanía e integridad territorial, regidas desde el ejército, a ser puntos clave en los procesos de integración comercial, facilitación del flujo de migrantes y, finalmente, centro de iniciativas de desarrollo y seguridad comunes. Sin embargo, la peculiar coyuntura actual está provocando cambios en ese modelo, inicialmente debido a la guerra contra el terrorismo iniciada por Estados Unidos en 2001 y que en definitiva produjo una primera "ola de securitización" de las agendas fronterizas, seguidamente fue creciente

inseguridad en la región y la guerra contra las drogas las que, de forma directa, hoy han terminado de generar un ambiente propicio para un reforzamiento de la seguridad y controles en las fronteras centroamericanas, inclusive una serie de conflictos por territorios y mares está resurgiendo en la actualidad (casos de Nicaragua-Costa Rica, El Salvador-Honduras son dos ejemplos). Ante esta situación, la región está avanzando en definir un nuevo modelo de gestión integrada de fronteras instruido desde la Estrategia de Seguridad de Centroamérica y en parte financiado por la Unión Europea y Estados Unidos. De esta manera –sostienen los autores– la región debe analizar los modelos de gestión de fronteras en dichas regiones o Estados y generar una discusión acerca de sus implicaciones, sus resultados y los costos que, implementar elementos de dichos modelos, significarían para la región.

A continuación, el ensayo: "Gobernanza subregional de las migraciones y Relaciones Internacionales: los casos del CA4 y el Mercosur", de Marco Méndez Coto y Charleene Cortez Sosa. Este artículo ofrece una síntesis interpretativa tanto de las principales hipótesis de investigación de las teorías de Relaciones Internacionales para comprender la dinámica migratoria en el siglo XXI, como del estado actual de la gobernanza de las migraciones en los niveles subregionales, específicamente en el caso del SICA y el Mercosur. En el marco de los procesos de mundialización y globalización, la gobernanza global de las migraciones se determina como endeble, generando en consecuencia la necesidad de buscar respuestas y experiencias en los niveles subregionales, de cara a una mayor institucionalización y progreso en la protección de los derechos humanos de las personas migrantes.

Por su parte, Willy Soto Acosta y María Fernanda. Morales Camacho nos presentan el análisis titulado: "Centroamérica y la Alianza del Pacífico: los tratados de libre comercio con México y Perú". El trabajo examina la revisión y la negociación de los tratados de libre comercio (TLC) bilaterales entre los países centroamericanos y México en un "nuevo" acuerdo común a los Estados participantes; asimismo se repasa el proceso de negociación del acuerdo comercial suscrito entre algunos países del istmo centroamericano y Perú. Además, realiza un análisis del surgimiento de la Alianza del Pacífico y las críticas a esta iniciativa provenientes de proyectos ya establecidos, como la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA). Estos hechos se inscriben en la lógica del regionalismo abierto, tan popular en el mundo actual, como estrategias de inserción internacional y posicionamiento geopolítico para hacerle frente a desafíos transnacionales como las crisis económicas, los fenómenos naturales, el crimen organizado, narcotráfico y el crecimiento de grandes mercados que requieren provisiones en escala, por mencionar algunos.

Para cerrar esta tercera sección, ofrecemos el estudio: "América Central entre dos Chinas: de la historia al pragmatismo", de Aleksander Aguilar. Este artículo trata de analizar las tendencias actuales de las relaciones comerciales y diplomáticas entre los dos lados del Estrecho de Taiwán –de la República Popular China y Taiwán– con Centroamérica. Además del comercio –que importa con prioridad a los centroamericanos seducidos por esta extraordinaria ascensión china– cuestión fundamental que impregna este reciente acercamiento entre el Istmo y China sigue siendo la inusual importancia diplomática de la América Central para la República Popular China. El texto trata de comprender lo que, de hecho, sería el potencial de desarrollo para Centroamérica ofrecido por una relación comercial más amplia con China, y se centra en particular en los significados y las implicaciones de estos nuevos movimientos económicos y diplomáticos.

La obra concluye con el texto del destacado intelectual costarricense Jorge Mora Alfaro: "A modo de epítome: algunos desafíos de la América Latina contemporánea". Sostiene el autor que la reorientación de las rutas seguidas para suscitar un desenvolvimiento con mayores niveles de equidad e integración social, originada en algunas de estas sociedades a partir del surgimiento de coaliciones de poder diferenciadas en relación con lo ocurrido durante el período de la hegemonía neoliberal, con una conformación desigual entre las heterogéneas sociedades de la región, aumenta la multiplicidad de posiciones y vías mediante las cuales se busca avanzar en el marco de los nuevos esquemas integracionistas. Las intenciones de articular posiciones, elaborar políticas comunes y cons-

truir mecanismos unificados de inserción en la sociedad global, encuentran, en la complejidad predominante, un desafío trabajoso de vencer para la consecución de avances de mayor alcance en las rutas emprendidas hacia la integración regional. La existencia de procesos regionales y subregionales, con arreglos institucionales modulados en función de la ubicación geográfica de los integrantes o de las identidades ideológicas existentes entre ellos, acrecienta la dispersión de posiciones y tiende a fragmentar los esfuerzos de unidad regional. Por este motivo, la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), en tanto proyecto de conformación de un espacio latinoamericano y caribeño, con participación de 33 estados, ofrece un marco para la búsqueda del diálogo, la negociación y la concertación política al generar condiciones para avanzar en proceso gradual de integración.

Esperamos que esta obra suscite un debate acerca del devenir de América Latina como región y que abra una discusión acerca de teorías y metodologías para realizar estudios comparados en el campo de Política Internacional e Integración Regional.

INTRODUCCIÓN

Globalización *vis a vis* Integración Regional

Max Sáurez Ulloa

La globalización ha representado un proceso transformador del Estado moderno y lo ha colocado en una disyuntiva aparentemente insalvable: o participa del proceso y, por consiguiente, se achica en sus competencias y soberanía o se desentiende del proceso y acrecienta el viejo concepto decimonónico de la soberanía (originalmente desarrollado por Jean Bodin en su libro *Les six livres de la République* 1576) fortaleciendo las competencias del gobierno nacional y aislándose de aquella corriente mundial.

Para complicar las cosas, hoy la Unión Europea ha alcanzado fronteras de integración regional insospechadas en la mente de sus pioneros (Schuman, Monet, Adenauer), quienes después de la segunda guerra mundial arrancaron el proceso de integrar Europa. En el presente, literalmente se han levantado las fronteras de los países que participan en la integración. La primera piedra de este maravilloso edificio comunitario fue puesta el 18 de abril de 1951, cuando se firmó en la capital francesa el Tratado de París por el que se creó la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), con autoridad supranacional. Francia, Alemania, Italia y el Benelux (Bélgica, Holanda y Luxemburgo) son los seis Estados fundadores. La CECA fue un éxito y ello fomentó el impulso hacia nuevos horizontes y ámbitos de integración. Por eso, el 25 de marzo de 1957 se firmó el Tratado de Roma, uno de los más importantes en la historia de la Unión Europea, porque fue el documento constitutivo de la Comunidad Económica Europea, (CEE) y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATON), que junto con la CECA conformaron lo que se denominó las Comunidades Europeas. Apuntaron derrotero su comunitario en alcanzar cuatro objetivos: libre circulación de personas, libre circulación de capitales, libre circulación de mercancías y libre circulación de servicios. Las etapas posteriores han ido consolidando el proceso sin que aún se acabe. Merece destacar que 15 de estos Estados decidieron llegar hasta la integración monetaria: nivel asombroso de integración económica. A la fecha, la Unión Europea está conformada por 28 Naciones. La última en adherirse fue Croacia el 1º de julio de 2013.

A partir de este ejemplo, podemos considerar que los procesos de integración regional que conducen a la formación "…de una red de Estados que implica una comunidad de soberanías" [1], han potenciado la globalización a me-

1. Held, David y McGREW, Anthony. (2002). *Transformaciones Globales*. México, D.F.: Editorial Oxoford University, pp. 57.

dias. Los Estados han encontrado en estos esquemas una forma de auto protegerse de la marea de la globalización, creando instituciones supranacionales y regulaciones regionales que tutelan a los Estados miembros. Observamos aquí Estados eficientes (desarrollados), que participan en procesos sombrilla de integración económica, social y hasta política bajo coordenadas típicas de la globalización (incluso más profundas), con el objetivo de enfrentar "unidos" los desafíos de la globalización. En otras palabras: se hace desde la región lo que no se enfrenta desde el país.

Choque de fuerzas

Otra consecuencia de los procesos de globalización e integración regional que se aprecia en el mundo de hoy, es la tensión existente entre las fuerzas externas y las fuerzas locales, no ya nacionales. Como respuesta, ya sea a la internacionalización (cosmopolitismo), a la regionalización o a ambas de la economía y la cultura nacional, las localidades de las naciones reaccionan para sobrevivir culturalmente al revitalizar sus instituciones, costumbres, idioma vernáculo, religión, expresiones culturales autóctonas, entre otros.

El caso europeo nos presenta tres niveles en tensión: 1. Localismo que enfrenta a la globalización, al regionalismo y al "espacio europeo"; 2. Regionalismos o autonomías que enfrentan a la globalización y al "espacio europeo" y 3. La Unión Europea que enfrenta a la globalización.

En todos los casos, el viejo Estado soberano (procedente de la Paz de Westfalia de 1648) sale perdiendo. En efecto, varias de sus competencias han sido trasladadas a instituciones u órganos locales, regionales o globales. Vistas así las cosas, pareciera que la reducción y eventual desaparición de la forma estatal que tuvimos en el siglo pasado es un proceso irreversible y hemos llegado a un punto de no retorno. En consecuencia, es posible colegir que las crisis internas que viven hoy varios países en el mundo que poseen ingentes recursos materiales, es producto de su acendrado apego a los antiguos conceptos de soberanía absoluta, por lo que no aceptan ceder las competencias nacionales a órganos o instituciones internacionales supranacionales y muchos menos incorporarse a los procesos globalizadores. El camino para enfrentar la globalización y aprovechar las oportunidades de su mercado libre es la unión de los Estados para generar sinergias y alianzas de su industria, su banca, su economía agrícola y sus poblaciones. Enfrentar la globalización en solitario es un error: un Estado no puede responder a la demanda de elevados volúmenes de mercancías, que plantean en este siglo regiones tales como Asia, Unión Europea o el NAFTA. La integración es la mejor estrategia para sobrevivir a la globalización.

El proceso de globalización continuará al ritmo del desarrollo tecnológico que lo requiere, especialmente por el impulso que le dan aquellas potencias económicas emergentes como los denominados BRICS. India y China son los más interesados en esta globalización por tener junto con Brasil, el 50% de los pobres de todo el mundo, lo cual es mucho.

Además, Europa ha encontrado en la integración regional la solución a muchos de los problemas nacionales en el campo social, económico, laboral, ambiental, energético, agrícola, comercial, monetario, entre otros; pero sobre todo encontró la paz. Al mismo tiempo que pareciera resolver los problemas internos, (especialmente económicos), de algunos de sus socios, los Estados que la conforman se blindan ante los punzantes desafíos que implica la globalización que ofrece un libre mercado internacional desbocado como jinete apocalíptico.

Interdependencia compleja y paz

En la posguerra fría, el centro y la periferia han alcanzado niveles de interdependencia distintos. El centro (países desarrollados) la han alcanzado horizontal y verticalmente. Así, la forma horizontal se evidencia por medio de conferencias ministeriales y cumbres presidenciales, declaraciones conjuntas, rondas de negociación en distintos temas, etc. La manera vertical se presenta por medio de la integración económica, social, política y monetaria. Los países desarrollados, tanto de la Unión Europea como fuera de ella, han avanzado muchísimo en una integración empresarial y tecnológica sin precedentes. Hoy, es usual adquirir bienes manufacturados o semindustrializados cuyas partes que han sido elaboradas en distintos países: desde vehículos, de todo tipo, hasta nanotecnología hasta pasar por la agroindustria. Esta nueva visión de los negocios internacionales, que procura aprovechar al máximo las ventajas competitivas de las naciones, genera niveles profundos de interdependencia industrial y tecnológica que obliga a los gobiernos de las naciones participantes (por lo general las pertenecientes al G-7), a evitar la solución violenta de sus conflictos o disputas. Esto ha traído la paz al mundo. Desde 1945, hasta la fecha, las potencias mundiales no han protagonizado guerras de carácter global como las que se vivieron en 1914 y en 1939. Estabilidad y paz son plataformas indispensables para el crecimiento económico y el bienestar. "Más importante es el hecho de que la interdependencia económica y la democracia política hacen que el balance de poder político sea menos probable" [2]. Entre los países en desarrollo la conducta es distinta. Una muy baja interdependencia (baja vocación integracionista y poca innovación nativa), genera bajos niveles de compromiso con la solución pacífica de las controversias y en consecuencia se produce un mayor número de conflictos militares.

Diferencias entre integración y globalización

Un elemento que debemos tener muy en cuenta para contrastar estos dos fenómenos internacionales es el factor político que no es común a ambos procesos. No se discute que la integración económica (y social) afecte a Estados soberanos, por lo que la integración es un fenómeno político que genera consecuencias comerciales, financieras y económicas. En cambio, la globalización es un proceso de desregulación económica promovido por las grandes corporaciones transnacionales (empresariales y bancarias) y los organismos financieros internacionales.

Otro factor que diferencia estos procesos es el institucional. No podemos hablar de integración regional (sea económica, social o política) sin la existencia de instituciones regionales supranacionales que coordinan, orientan y dirigen el proceso conforme los intereses de los Estados integrantes: eso dice la teoría y así lo exhibe la práctica. En la globalización económica se perfilan algunas instituciones como la OMC que fundamentalmente abren un espacio de resolución de controversias comerciales, pero no está llamada a dirigir el proceso de desregulación y apertura comercial de los Estados.

Una tercera diferencia que se debe anotar es la orientación de ambos procesos. Mientras la creación de un mercado común, una unión aduanera o instituciones supranacionales en una región corresponde a un proceso de integración hacia adentro, la suscripción de tratados de libre comercio procura una integración hacia afuera o en otras palabras una incorporación reglada del Estado en la globalización económica.

En relación con este último proceso, particularmente en Centroamérica, aun cuando la negociación de los diferentes tratados de libre comercio se realizó en conjunto con los países de la región, la relación comercial termina por ser bilateral entre la metrópoli y la periferia, lo cual no contribuye al fortalecimiento de la cooperación y la integración regional. Si el TLC (no importa cuál), favoreciera en términos arancelarios y no arancelarios la importación de mercancías realizadas de manera conjunta por los países de la región, la interdependencia se acrecen-

2. En Morales, Abelardo. *Cambio y orden mundial*. San José, Costa Rica: Editorial FLACSO, p. 81

taría entre ellos y sus posibilidades de enfrentar la globalización económica con éxito serían mayores. Este último escenario significaría un nivel de coordinación inédito entre la integración económica de países en desarrollo con la globalización.

Integración regional y globalización no son caras de la misma moneda. Constituyen procesos complementarios en unas cosas y contrapuestos en otras. La lectura de los artículos contenidos en este maravilloso libro que usted, amigo/a lector/a, tiene en sus manos o en su pantalla, le permitirá tener una opinión más certera sobre estos procesos del mundo posmoderno, que influyen poderosamente en nuestras vidas, aunque no lo queramos.

¡Feliz lectura!

Escuela de Relaciones Internacionales,
Universidad Nacional, Heredia, Costa Rica.

Sección I:
La Integración regional en América Latina y Europa:
Algunas tendencias

Del regionalismo abierto al regionalismo poshegemónico en América Latina

José Briceño Ruiz

El regionalismo latinoamericano atraviesa un periodo de transformaciones desde mediados del primer lustro del nuevo milenio. El "consenso", que existía en torno al consenso de Washington, ha desaparecido debido a los cambios políticos ocurridos en la región, en especial el "giro hacia la izquierda" y las transformaciones globales después de los ataques terroristas en Estados Unidos el 11 de septiembre de 2001. Como se explica en este trabajo, estos cambios han generado una revisión de la estrategia económica de los países de América Latina, en la cual se ha reducido, y en algunos casos desaparecido, la confianza en el funcionamiento de los mecanismos de mercado y la estrategia de inserción a la economía global, como elementos para garantizar el crecimiento y desarrollo de la región.

La manera de concebir el regionalismo en América Latina no podía quedar al margen de este conjunto de transformaciones. Existe un consenso que el regionalismo latinoamericano superó la etapa de hegemonía neoliberal y que está atravesando por una nueva etapa, cuya denominación aún no tiene aún consenso en la literatura especializada sobre el tema.

Como señala Roberto Russell (2011, pp. 123-138), la década de 1990 fue un periodo particular en América Latina, pues hubo cierta homogeneidad en cuanto a la conveniencia de una estrategia de desarrollo basada en el libre mercado y la apertura. Es válido relativizar un poco ese consenso, pues existieron "velocidades" en cuanto a la forma de aplicar esa estrategia. No fue el igual el proceso de reforma económica en la Argentina gobernada por Carlos Menem que en el Brasil de Fernando Henrique Cardoso. Similar escenario aconteció en los procesos de integración, pues aunque todos adoptaron el discurso del "regionalismo abierto", la forma como esté efectivamente se aplicó, varió. Así, mientras en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), se adoptó por un modelo de radical apertura acompañada por norma OMC plus para los temas vinculados con el comercio, en el Mercado Común del Sur (Mercosur), se excluyeron del acuerdo sectores considerados estratégicos y no se adoptaron normas OMC plus. No obstante esto, en términos generales, el núcleo central de la estrategia de integración era la promoción del libre comercio y la búsqueda de inserción internacional. Este era el modelo de integración hegemónico y era en torno a este modelo que existía una cierta homogeneidad.

La integración latinoamericana está viviendo una nueva etapa, en la cual varios países han claramente realizado una ruptura con las premisas dominantes durante la etapa del regionalismo abierto. En la literatura no es fácil indicar cuándo se inició esta nueva fase posliberal, pero si pueden señalarse algunos momentos críticos, como la firma del Consenso de Buenos Aires en octubre de 2003 por Luiz Ignacio Lula da Silva y Néstor Kirchner, el colapso de la negociación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) en noviembre de 2005 o la reunión Cumbre de la Comunidad Sudamericana de Naciones de Cochabamba (2006), en la cual se planteó un amplio debate sobre el modelo de integración que condujo la transformación de esa iniciativa de integración en la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR).

En esta nueva etapa del regionalismo en América Latina, no existe homogeneidad en cuanto al tema de la integración regional. La heterogeneidad o fragmentación en relación con la década de 1990 se observa en términos de la existencia de procesos de integración regional con modelos económicos marcadamente distintos. Alguien puede aseverar que la evidencia histórica demuestra que en la fase del regionalismo abierto también existieron diferencias. Así, durante el primer lustro de la década de 1990, ocurrió una fuerte regionalización de la interdependencia comercial en el Cono Sur en torno al Mercosur, al que se sumarían Bolivia y Chile como miembros asociados en 1996, mientras que la región andina se producía una reactivación de la integración andina alrededor del dinámico núcleo Caracas-Bogotá. Igualmente, México, Colombia y Venezuela intentaron crear un eje de integración en la Gran Cuenca del Caribe, mediante la creación del Grupo de los Tres (G-3), que se articularia con las iniciativas de cooperación e integración que se desarrollaban en América Central y el Caribe Insular. No obstante, todos esos procesos compartían, con sus matices y variantes, un modelo de la integración económica basado en la apertura comercial y la inserción internacional.

En la actualidad, existen procesos aún apegados al modelo de regionalismo abierto, como la Comunidad Andina (CAN). No obstante, se observan iniciativas cuyo contenido evidencia el desarrollo de una agenda distinta a la promovida en la década de 1990. La nuevas metas del Mercado Común del Sur (Mercosur), la Alianza Bolivariana para los Pueblos de América (ALBA), la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) son ejemplo de estas iniciativas regionalistas, cuyo enfoque es notoriamente distinto al nuevo regionalismo, regionalismo abierto, o regionalismo estratégico.

En este capítulo se discuten las diversas denominaciones que han surgido para describir el regionalismo latinoamericano actual, en particular las denominaciones "regionalismo posliberal" y "regionalismo poshegemónico". Para ello, se parte de una revisión de los debates sobre el tema en América Latina en la década de 1990, para posteriormente analizar las nuevas discusiones que los cambios regionales y globales indujeron desde los inicios del nuevo milenio. Se analiza finalmente, las propuestas de un "regionalismo poshegemónico" y su valor descriptivo y explicativo del periodo actual del regionalismo latinoamericano.

1. El debate sobre el ya no tan nuevo, "nuevo regionalismo"

La expresión "nuevo regionalismo" ha tenido un amplio uso en los estudios de las Relaciones Económicas Internacionales desde la década de 1990, en particular aquellos dedicados a la evaluación de los procesos asociativos que se han venido produciendo a partir de la oleada de regionalismo, que se desarrolló desde el fin de la Guerra Fría.

Ahora bien, en la literatura especializada la expresión "nuevo regionalismo" ha tenido un doble uso. El primero proviene de la economía, en particular los estudios de Wilfred Ethier sobre el "nuevo regionalismo económico". En este sentido, la expresión describiría la nueva etapa de la integración económica regional en la cual se abandonaron las políticas que "habrían aislado" las economías de la corrientes de comercio mundial. En vez de ello, el nuevo regionalismo se concebía como un paso en el camino hacia una creciente inserción de las economías

nacionales en el mundo globalizado y, por ello, se le entendía como un movimiento en el camino hacia el libre comercio. Por ello, es válido afirmar que el nuevo regionalismo económico adoptó el enfoque del "segundo óptimo" propuesto en la década de 1950 por Kevin Lancaster y Richard Lipsey (1956-1957). De acuerdo con este enfoque, en materia de libre comercio resultaba difícil alcanzar el "óptimo paretiano", porque factores políticos o intereses sectoriales lo impedían o dificultaban. Entonces la integración se presentaba como un "segundo óptimo", un paso en la vía de alcanzar el objetivo de liberalización comercial multilateral.

Ethier retoma este enfoque, pero lo actualiza para incluir nuevos aspectos que distinguirían al nuevo regionalismo del viejo regionalismo económico. Según Ethier, aquel no podría considerarse como exógeno a los cambios que se estaban produciendo en la estructura mundial de comercio, sino que era una forma de incorporar al régimen multilateral del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) a aquellos países que estaban comprometidos en los procesos de reforma económica (Ethier, 1998, p. 1216). Para este autor, los acuerdos basados en el enfoque del nuevo regionalismo económico, se caracterizan por los siguientes rasgos (Ethier, 1998, pp. 1150-1152).

A. La integración de un país pequeño con un país grande. El caso emblemático en este sentido era la firma en 1994 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN o NAFTA por sus siglas en inglés), que incluyó en un bloque regional a la primera potencia económica mundial (Estados Unidos), un país desarrollado (Canadá) y un país en desarrollo (México). Caso similar fue la adhesión de los países de Europa Central y Oriental (PECO) al proceso de integración europea en la década de 1990 e inicios del nuevo milenio.

B. Los países pequeños se habrían comprometido a aplicar reformas económicas sustantivas. Así, por ejemplo, Canadá habría aceptado dejar de lado el nacionalismo enarbolado por Jean Pierre Trudeau y comenzar un proceso de apertura de su economía en relación con Estados Unidos. México habría abandonado el nacionalismo económico y optado por políticas de mercado.

C. Las relaciones entre los países miembros no se habrían caracterizado por drásticos movimientos a favor del libre comercio. Antes de suscribirse los acuerdos, ya existía una fuerte interdependencia comercial entre los países, por lo que la lógica vineriana de impulsar la creación de comercio no funcionaría. Por ejemplo, en el TLCAN, Estados Unidos tuvo que realizar muy pocas reducciones en los niveles arancelarios, que ya estaban bastante bajos antes de la firma del acuerdo.

D. En consecuencia, las mayores reducciones arancelarias fueron realizadas por los países pequeños. Esto sucedió en el caso de México en el TLCAN, que debió cumplir un amplio programa de reducción de aranceles. La contraprestación que recibía por esto era un mayor acceso al mercado del país grande.

En otros estudios, hemos descrito como en el marco del "nuevo regionalismo" en algunos esquemas de integración económica se adoptó un modelo de tipo estratégico en el cual se distinguían aspectos que lo articulaban con algunas de las ideas del nuevo regionalismo económico, aunque lo separaban de este por la protección de ciertos sectores considerados "estratégicos" (como el sector automotriz en el Mercosur o el petróleo en el TLCAN) (véase Briceño Ruiz, 2008).

Una primera característica del nuevo regionalismo es su enfoque basado en una apertura comercial que no discrimina frente a terceros. Este enfoque se ha descrito como regionalismo abierto. Supone un tipo de integración económica restringida y estrictamente comercial, centrada en la liberalización arancelaria intra-regional entre los países de un bloque regional, pero sin que esto se realice a expensas del resto del mundo. En otras palabras, no se considera incompatible la liberalización de los flujos comerciales intrarregionales con la apertura multilateral.

La una no tiene que realizarse a expensas de la otra. Al contrario, ambas debían ser compatibles (Arndt, 1994, pp. 99-100). Este regionalismo abierto se asociaba a las reformas económicas que se estaban aplicando en varias regiones del mundo en desarrollo o en transición del comunismo. Para Peter Drysdale (1996, pp. 44-46), por ejemplo, el regionalismo abierto tiene una dimensión política y una económica. En su aspecto económico, supone la adopción de la cláusula de la nación más favorecida en el comercio y otras transacciones económicas. En términos políticos conlleva la cooperación entre diversos sistemas políticos y económicos y la adaptación de nuevos actores en un proceso importante de reformas políticas, sociales y económicas.

Una segunda característica del nuevo regionalismo es que fomenta una agenda de "integración profunda". En los tradicionales acuerdos de integración, el objetivo era facilitar el acceso a los mercados mediante la desgravación arancelaria y la eliminación de las barreras no arancelarias que impidan la libre circulación de bienes y servicios. Se trataría de un "regionalismo superficial". Sin embargo, en un contexto de apertura comercial y globalización financiera, se argumentaba que era necesario profundizar la agenda de integración para incluir elementos que "están relacionados con el comercio", como las inversiones, la propiedad intelectual, las compras gubernamentales y las normas laborales y ambientales. En consecuencia, estos temas debían ser parte de las nuevas iniciativas económicas regionales (Lawrence, 1996). Ahora bien, no solo se trataba de incluir estos nuevos en la agenda de integración, sino también, en muchos casos, al regularlas se debían asumir compromisos mayores a los acordados en el marco multilateral de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Por esta razón, se les denominó normas o compromisos "OMC Plus". Incluso, también se podían negociar disciplinas aún no acordadas en el marco multilateral, que se denominan "OMC extra".

Un tercer elemento descriptivo del nuevo regionalismo económico fue la proliferación de acuerdos entre países desarrollados y países en vías de desarrollo, lo que se ha conocido como "acuerdos norte – sur", en los cuales se promueva una agenda de integración profunda, se apoye la reciprocidad comercial y se excluyan mecanismos de tratamiento especial o diferenciado (Bouzas y Ros, 1994).

Finalmente, el nuevo regionalismo se describía también por su dualidad como espacio de cooperación y al mismo tiempo de potencial conflicto entre los diversos bloques regionales. Expresión de esto era el pesimista escenario de un orden regional basado en bloques que competían por asegurarse flujos de comercio e inversión en detrimento de un orden multilateral basado en el libre comercio y la vigencia del tratamiento de la nación más favorecida y el trato nacional.

Una segunda versión de la expresión nuevo regionalismo es el enfoque desarrollado en la teoría de las Relaciones Internacionales por los especialistas suecos Björn Hettne y Fredrik Söderbaum. Este enfoque del nuevo regionalismo comienza a desarrollarse en el World Institute for Development Research (WIDER) de la Universidad de las Naciones Unidas en Helsinki, cuyo primer resultado fue la compilación de cuatro volúmenes editados por Björn Hettne, Andras Inotai y Osvaldo Sunkel a partir de 1999 (véase Hettne, Inotai y Sunkel, 1999, 2000a y 2000b).

Este enfoque aparece como una respuesta a las transformaciones estructurales del sistema internacional como el colapso del mundo bipolar a fines de la década de 1980 y su sustitución por un orden que estuvo acompañado por nuevas divisiones del poder y del trabajo internacional. En particular, la declinación relativa de Estados Unidos como *hegemon* del sistema económico mundial y su actitud tolerante con relación al regionalismo es una variable que, para Hettne y Söderbaum, explica el surgimiento del nuevo regionalismo. Estos autores argumentan que el sistema westfaliano centrado en el Estado nación ha desaparecido. Existe, en consecuencia, un orden poswesfaliano, en el cual la creciente interdependencia y globalización han impulsado el surgimiento de un nuevo regionalismo. Esto ha sido favorecido por el cambio de actitud de los países subdesarrollados y los países poscomunistas en cuanto al desarrollo económico y la relación de éste con los procesos regionales (Hettne y Söderbaum, 2000, p. 4547).

Para Hettne ese nuevo regionalismo debe entenderse como parte del proceso de globalización. Lo concibe como una forma de organización del nuevo orden mundial en el cual los bloques regionales serían una forma de "gobernanza". En este sentido, Hettne coincide con Ethier en cuanto a que en su dimensión económica el "nuevo regionalismo es abierto" y trata de ser compatible con la economía global crecientemente interdependiente. No obstante, las ideas de Hettne se distancian de las de Ethier en cuanto a que el nuevo regionalismo es visto como algo más que un simple proceso económico. Se trata de un proceso global y multidimensional, que incluye también aspectos políticos, sociales y culturales y en el cual participan una variedad de actores en distintos niveles del sistema internacional (Hettne, 2002, p, 326). En particular, en este enfoque sobre el nuevo regionalismo se destaca el papel de los actores no estatales, que actúan como fuerzas "regionalizadoras" que de manera "defensiva" se organizan para responder al impacto de la expansión de las fuerzas de los mercados que intentan mercantilizar diversas facetas de las actividades humanas, Los actores sociales adoptarían la lógica del segundo movimiento, propuesta por Karl Polanyi en la década de 1940, a través de la cual se utilizaría al regionalismo para detener la expansión de los mercados a las esferas "no mercantiles" de la vida humana (véase Polanyi, 2003).

La expresión "nuevo regionalismo", tanto en su versión económica y como de las teoría de las relaciones internacionales, fue ampliamente utilizada en la década de 1990 para describir el giro que la integración regional en América Latina. Eran parte de las explicaciones de la transformación que había experimentado el regionalismo de un enfoque descrito como cerrado a otro definido como abierto. Incluso la CEPAL, el centro intelectual donde se diseñó en las décadas de 1950 y 1960 el modelo de regionalismo llamado cerrado (pero que quizás sea mejor descrito como intervencionista o autonómico), giró hacia el modelo de regionalismo abierto, una manifestación, a su vez, del nuevo regionalismo económico à la Ethier [1]. En este sentido, la firma del TLCAN, el G-3 o la transformación del Pacto Andino en CAN, fueron manifestaciones de ese nuevo regionalismo. Incluso el Mercosur, que decidió excluir algunos sectores considerados estratégicos del proceso de liberalización comercial, fue un ejemplo del nuevo regionalismo con un fuerte contenido estratégico (véase Briceño Ruiz, 2012).

Todos estos esquemas cumplían con los requisitos que proponía Ethier en su enfoque sobre el nuevo regionalismo económico. En general, se trataba de procesos que rompían con cualquier forma de intervención económica y, en vez de ello, optaban por una estrategia de integración impulsada por las fuerzas del mercado, en el contexto de de procesos de reforma económica inspirados en los lineamientos del Consenso de Washington. La meta era la mejor inserción en la economía global, contribuyendo así a la consolidación de un régimen multilateral de libre comercio. Igualmente, algunas de esas iniciativas de década de 1990 se adaptaban a muchos de los supuestos de Hettne y Söderbaum, al ser vistas como parte del orden global que se estaba construyendo en los años iniciales de la posguerra fría.

2. Después del nuevo regionalismo: ¿regionalismo posliberal? O ¿Regionalismo poshegemónico?: precisiones conceptuales adicionales

El escenario del regionalismo en América Latina comenzó a cambiar en el primer lustro del nuevo milenio. Un factor principal fue el giro hacia la izquierda que tuvo lugar en los países sudamericanos (véase Castañeda, 2006). En 2004, el Presidente venezolano Hugo Chávez triunfó en el referéndum promovido por la oposición; el control del frente político interno y los petrodólares disponibles debido al aumento de los precios del petróleo, permitió a Chávez tener una mayor presencia en la política internacional de América Latina. La promoción de un nuevo modelo de integración regional más allá del modelo neoliberal mediante la entonces denominada Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA) fue uno de los factores clave de su estrategia. El presidente Chávez fue

1. Sin embargo, es justo reconocer que la CEPAL intentó articular su propuesta de regionalismo abierto a la transformación productiva con equidad. Sin embargo, en la práctica en los países latinoamericanos regionalismo abierto se asimiló a la apertura comercial propuesta por el neoliberalismo.

inicialmente apoyado solo por Cuba, pero la victoria de Evo Morales en Bolivia (2004), y Rafael Correa en Ecuador (2005), le brindó nuevos aliados. Al mismo tiempo, las victorias de Luiz Inacio Lula en Brasil (2003), Néstor Kirchner en Argentina (2003), Tabaré Vásquez en Uruguay (2005) y, más tarde, Fernando Lugo de Paraguay (2008), amplió el rango de gobiernos de izquierda en la región.

Otro factor que explica la crisis del modelo de integración regional abierta fue el fracaso de las negociaciones del ALCA y la creciente falta de interés en América Latina por el Gobierno de Presidente Bush tras los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001. El estancamiento del ALCA fue percibido en algunos países de América Latina como una expresión de la hipocresía del discurso libre comercio. En particular, el rechazo de Estados Unidos de negociar la liberalización del sector agrícola y la eliminación de subsidios fue criticado duramente por el Mercosur. Este grupo también rechazó el objetivo Estados de aprobar en el ALCA normas OMC plus en temas como las inversiones, propiedad intelectual y los servicios.

Estas transformaciones políticas tuvieron un impacto en el regionalismo en América Latina. A pesar que algunos países siguen comprometidos con el regionalismo abierto y el libre comercio, han surgidos nuevos modelos de integración regional, basados en ideas no neoliberales. Este nuevo escenario se caracteriza por su complejidad y, utilizando la expresión de Monica Hirst, cierto grado de anarquía (Hirst, 2009). En esta fase se destaca la yuxtaposición de iniciativas de carácter subregional (como la UNASUR) con propuestas latinoamericanas (como la CELAC) o ya consolidados espacios de diálogo con actores extra-regionales (Cumbre de las Américas, Cumbre Euro-latinoamericana) (Serbin, 2010, p. 3). Igual es compleja la agenda, pues a los temas comerciales se han sumado objetivos en materia política, social, energética, de seguridad y defensa, infraestructura y resguardo de la democracia.

Este nuevo periodo de la integración latinoamericana ha recibido varias denominaciones. Diana Tussie y Pablo Trucco usan la expresión "regionalismo poscomercial" para destacar el hecho que el estudio de las iniciativas más recientes de regionalismo económico en América Latina y el Caribe debe pasar por superar los factores que están detrás de estos procesos y no tratarlos sólo desde su dimensión comercial (Tussie y Trucco, 2010).

Pedro de Motta Veiga y Sandra Rios (2007) y José Antonio Sanahuja (2009) han descrito este proceso como 'regionalismo posliberal'. Según Veiga y Rios (2007, p. 28), el pilar central del regionalismo posliberal no es ya la liberalización del comercio y las inversiones, que comenzó a ser visto como un obstáculo para la aplicación de políticas nacionales de desarrollo. Los acuerdos regionales posliberales, en cambio, serían útiles para desplegar una lógica endógena de desarrollo económico y deberían estar comprometidos con el fomento de acuerdos centrados en cuestiones de desarrollo y equidad. En otras palabras, en el regionalismo posliberal, la ampliación y profundización de la agenda de comercio no son prioridades.

Este cambio hacia una agenda posliberal se explica, según Veiga y Rios, por factores regionales y mundiales. A nivel mundial, el programa neoliberal ha sido reemplazado por un programa cuyo objetivo es administrar la globalización y sus impactos negativos. El fracaso de acuerdo Multilateral de la OCDE sobre inversiones (1999), el surgimiento de un movimiento de antiglobalización desde la Cumbre de Seattle (1998), el estancamiento de la ronda de Doha y la crisis financiera desde 2008 son principales factores responsables de este cambio. Mientras que en los países en desarrollo surge una nueva preocupación sobre la necesidad de promover un crecimiento económico endógeno, en los países desarrollados resurge el proteccionismo, especialmente en el sector agrícola. Todos estos factores crean un ambiente más tolerante con respecto a la aplicación de políticas heterodoxas encaminadas a la reducción de la pobreza y las desigualdades y que habría favorecido un programa para el desarrollo (Veiga y Rios, 2007).

A nivel regional, el giro hacia la izquierda fortaleció el escepticismo sobre el consenso de Washington, la economía de libre mercado y el regionalismo abierto. La suspensión de las negociaciones del ALCA indicó que el consenso sobre el nuevo modelo de regionalismo había terminado. El fin de la convergencia neoliberal condujo al desarrollo de dos estrategias divergentes entre los países latinoamericanos. Por un lado, algunos países como México, Chile, Colombia, Perú y mayor parte de los países centroamericanos, no modificaron su compromiso con la liberalización del comercio, promoción de inversiones y la regulación de las cuestiones vinculadas al comercio. Estos países firmaron acuerdos bilaterales de libre comercio con Estados Unidos. En 2011, los tres países suramericanos y México crearon la Alianza del Pacífico. Por otro lado, países como Brasil, Argentina, Venezuela y Bolivia desarrollaron una estrategia de integración regional mediante la promoción de esquemas en los que el comercio y las inversiones no eran centrales. Puede observarse dos tendencias en este último grupo de países. La primera de ellas está vinculada con el enfoque estructuralista y desarrollista de la integración regional, en la que el libre comercio se complementa con una agenda productiva que conduce a promover políticas de inclusión social y un programa de industrialización regional. Los intentos de impulsar un "Mercosur productivo y social" son un ejemplo de esto. La segunda tendencia promueve un enfoque más político, que rechaza la prioridad de la economía como un fundamento de la integración regional, como en el caso de la Alianza Bolivariana para los pueblos de las Américas (ALBA) (Veiga y Rios, 2007, pp. 19-20).

En consonancia con Veiga y Rios, Sanahuja argumenta que el regionalismo abierto entró en crisis desde mediados de la década de 2000, lo que llevó a una redefinición del regionalismo y la aparición de lo que él llamó una integración regional posliberal (Sanahuja, 2009). Para este autor, los principios del nuevo enfoque son:

a) El predominio de la agenda política y el debilitamiento de la economía y dimensión de comercio de la integración regional;
b) El regreso de la agenda de desarrollo;
c) Un papel mayor del Estado y los actores los actores no estatales, en particular aquellos del sector productivo;
d) Un creciente interés en la promoción de una agenda positiva de la integración, centrado en la creación de instituciones y políticas comunes,
e) Una creciente cooperación en cuestiones de comercio que conduce a nuevas formas de cooperación Sur-Sur.
f) Un renovado programa de paz y seguridad;
g) Un compromiso de promover una dimensión social para la integración regional;
h) Un interés en mejorar la infraestructura regional,
i) Una mejor articulación de los mercados regionales y mejorar el acceso a los mercados no regionales;
j) Una creciente preocupación por la seguridad energética y la búsqueda de complementación en este ámbito;
k) Un compromiso para promover la mayor participación de los actores sociales en el proceso de integración regional con el fin de mejorar su legitimidad.

Si se quiere resumir estos rasgos del regionalismo posliberal se puede acudir al argumento de Andrés Serbin y asociarlos a tres grandes retornos que se han producido en la reciente oleada de regionalismo en América Latina: el retorno de la política, el retorno del Estado y el retorno de la agenda del desarrollo (Serbin, 2011, pp. 7-8). Estos tres elementos fueron puestos al margen durante el periodo del regionalismo abierto y son parte de las propuestas de la fase del regionalismo posliberal y poshegemónico.

Sin embargo, la idea de regionalismo posliberal es problemática para describir en su totalidad la nueva etapa del regionalismo en América Latina. Aunque han surgido bloques regionales que ciertamente significan una ruptura con el modelo de regionalismo abierto, como el ALBA. Sin embargo, existen aún esquemas como la CAN o el SICA que tienen una dimensión económica aún asociada a las ideas imperantes en la década de 1990. Incluso, el Mercosur mantiene las metas de tipo comercial acordadas en el Tratado de Asunción, que planteaba una apertura

al mercado internacional. En consecuencia, no se puede describir la etapa actual del regionalismo latinoamericano como "posliberal", pues en realidad en ella conviven espacios "posliberales" con "espacios neoliberales".

En este sentido, las propuestas de Pia Riggirozzi y Diana Tussie (2011) sobre el surgimiento de un "regionalismo poshegemónico", describen de forma más adecuada el escenario actual del regionalismo latinoamericano. La idea de un regionalismo poshegemónico es propuesta por Armitav Acharya al tener como premisa el fin de la hegemonía estadounidense y el impacto que esto potencialmente podría tener en la construcción del regionalismo. Para Acharya, la construcción de los órdenes regionales o *regional worlds* (expresión en inglés usada por el autor) ha estado inscrita en la práctica de la hegemonía, que después de la II Guerra Mundial correspondió a Estados Unidos. El fin de de la hegemonía estadounidense estaría conduciendo al surgimiento de "hegemonías regionales" (Acharya, 2009). Con base en algunas de la ideas de Acharya, Pia Rigirozzi argumenta que en América Latina se estaría construyendo un "regionalismo poshegemónico."

Sin embargo, la lectura más cuidadosa de la propuesta de Riggirozzi y Tussie, el regionalismo poshegemónico se asocia más a la visión gramsciana de hegemonía en la forma desarrollada por Robert Cox en los estudios internacionales (Cox y Sinclair, 1996). Se trataría de una sustitución de la narrativa dominante en la década de 1990, según él estaba indisolublemente asociado al triunfo del neoliberalismo que, a su vez, se vinculaba al proceso de globalización. En esa narrativa el regionalismo se asimilaba a la integración económica y está era vista como sinónimo de libre comercio indiscriminado e inserción internacional, sin preocuparse por la calidad de esa inserción. Así, las iniciativas de integración se concebían como una respuesta a estos procesos económicos globales (Riggirozzi, 2010).

Tanto la versión económica de Ethier como la Hettne y Söderbaum ciertamente conciben al regionalismo como una respuesta a la globalización económica, el fin de la Guerra Fría y la hegemonía neoliberal. Así, en este enfoque el regionalismo de la década de 1990 sería el resultado de una lógica en la cual la globalización actúa como una estructura condicionante y el regionalismo como un mecanismo defensivo (Riggirozzi, 2010, p. 4). El regionalismo poshegemónico intenta ser algo más un mecanismo defensivo y en vez de ello sería más bien un espacio de contestación y resistencia para enfrentar el neoliberalismo y la hegemonía estadounidense. No obstante, lo más relevante del regionalismo poshegemónico es que plantea narrativas distintas al neoliberalismo. Regionalismo ya no es solo integración económica sino un complejo proceso que incluye a esta, también a formas de cooperación y concertación política. Incluso, la idea de integración económica cambia, pues ya no solo es comercio, sino también formas de integración productiva, financiera, social y en infraestructura.

Riggirozzi describe a este regionalismo poshegemónico como una forma de "gobernanza" que, acudiendo a un famoso cuento de Jorge Luis Borges, está atravesando "un jardín de senderos que se bifurcan" (Riggirozzi, 2010, p. 1). Así, el regionalismo poshegemónico se caracterizaría por ofrecer varios caminos para la construcción de la gobernanza regional, más allá del comercio o del enfrentamiento con Estados Unidos. Se trataría, en vez de ello, de un complejo proceso con dimensiones comerciales, de integración política y bienestar "trans-societal" (Riggirozzi, 2010, p. 1).

En este sentido, la idea de un regionalismo poshegemónico describe de forma adecuada algunos rasgos de iniciativas como el ALBA y la UNASUR. También, es mucho más adecuado para describir el escenario global del regionalismo en la América Latina de las décadas iniciales del nuevo milenio. Al reconocer la existencia de una nueva narrativa más allá del comercio y la apertura comercial, el regionalismo poshegemónico permite comprender los cambios en el modelo de integración del Mercosur o el complejo proceso de construcción del regionalismo suramericano desde la propuesta comercial de crear un Área de Libre Comercio Sudamericana, presentada en 1993 por Itamar Franco, hasta la creación en 2008 de la UNASUR. Ahora bien, esto no es óbice para reconocer

que la narrativa neoliberal aún tiene fuerza en la región, pero ya no es hegemónica, porque el modelo de integración como respuesta reactiva a la globalización ahora debe enfrentar y/o coexistir a nuevos modelos que impulsan objetivos distintos a los económicos o comerciales.

Conclusiones

La nueva etapa del regionalismo latinoamericano es aún un proceso complejo y, cierta medida, caótico. No cabe duda de que han surgido ejes de integración y cooperación regional en América Latina que responden a una lógica distinta a las premisas dominantes en la década de 1990. En este trabajo se argumenta que las ideas sobre el regionalismo poshegemónico y la agenda del regionalismo posliberal explican el surgimiento de iniciativas como el ALBA y la Unasur. Ambas iniciativas son intentos de construir órdenes regionales en América Latina, que descartan la presencia de Estados Unidos como actor hegemónico, como se planteaba en el proyecto del ALCA, y ambas también se plantean nuevas narrativas en la cual se produce un retorno de la política, del Estado y del desarrollo. Esto último se manifiesta en una nueva agenda que incluye temas más allá del comercio, como el desarrollo e integración productiva, la energía, infraestructura, políticas sociales, seguridad y defensa, entre otros.

Nuevos proyecto como el ALBA y la Unasur desarrollan una agenda cuyo elemento central ya no es cual la reducción de los aranceles, las barreras no arancelarias y la regulación de los denominados temas relacionados con el comercio. El Mercosur, nacido en un contexto de hegemonía neoliberal, también ha experimentado un proceso de revisión de su agenda de integración, que lo ha llevado a consolidar una dimensión social y productiva, precario, sino inexistente durante la década del noventa.

No obstante, la nueva etapa del regionalismo latinoamericano merece una mayor construcción teórica para evitar ser utilizado de forma errónea o que conduzca a lugares comunes. En primer lugar, el regionalismo poshegemónico no es un modelo económico de integración regional, pues incluye mecanismos tan diversos como el ALBA y la Unasur. Tampoco puede describirse al regionalismo poshegemónico como un modelo político homogéneo. Existen matices dentro del regionalismo poshegemónico: el Mercosur constituye un espacio reformista, que trata de convertir a la integración en un espacio para desarrollar una agenda nacionalista, neodesarrollista y de inclusión social. La UNASUR es un ámbito también reformista que se inscribe en el esfuerzo de convertir a la América del Sur en un actor con voz propia en las relaciones internacionales, enfatizando la creación de una agenda de seguridad y defensa propia, además de desarrollar aspectos de sociales y la infraestructura regional. El ALBA, en cambio, es un proyecto antisistémico, que ha adoptado un discurso político antimperialista y anticapitalista. Su objetivo es contribuir a la transformación del sistema internacional capitalista, con la idea de extender más allá de las fronteras de sus países miembros, los cambios políticos y económicos que se producen al interior de estos. Así, la idea de regionalismo poshegemónico describe muchas cosas, algo heterogéneas.

Tampoco se debe olvidar que no todo el regionalismo en América Latina es poshegemonómico. Existe un eje de países, formado por Chile, Perú, México, Colombia, Panamá y los países centroamericanos, que se mantienen apegados a la lógica de la integración abierta propia de la era de la hegemonía neoliberal. Estos países se agruparon desde el año 2006 en la Iniciativa del Arco del Pacífico, del cual derivó la Alianza del Pacífico, bloque regional establecido en abril de 2007 por Colombia, Chile, México y Perú.

Por ello, una aproximación analítica al tema permite argumentar que la idea de "regionalismo poshegemónico" describe una etapa en el regionalismo latinoamericano. Desde la década del cincuenta, se pueden observar dos grandes etapas: la primera, generalmente descrita como regionalismo cerrado (descrita en algunos de nuestros trabajos previos como regionalismo autonómico), que se desarrolló desde las negociaciones que llevaron a la creación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) hasta su colapso en la década de 1980,

en el contexto de la crisis de la deuda externa. El segundo periodo, que se inició a fines de la década de 1990 y se desarrolló a lo largo de la década de 1990, es conocido como regionalismo abierto o integración abierta. Esta fase entra en un periodo de crisis a inicios del nuevo milenio, debido al ascenso de gobierno de izquierda, a las crisis económicas en algunos países de la región que afectaron de forma sustantiva algunas iniciativas regionales como el Mercosur y la CAN.

La nueva etapa, que en general se suele indicar que se inicia en 2003, es el regionalismo poshegemónico. Se denomina así porque supone el fin de la hegemonía del modelo de integración abierta basado en las premisas del nuevo regionalismo económico, que convive (en el caso del Mercosur) o es sustituido (en el caso del ALBA y la UNASUR) con políticas sociales y productivas, y una creciente agenda política, por ser desarrollada en el ámbito regional. Existen entonces razones para argumentar que el regionalismo poshegemónico describe un periodo histórico de transición de la fase de hegemonía neoliberal a una nueva fase que está aún en proceso de construcción.

Referencias

Acharya, Amitav (2009). Regional Worlds in a post-hegemonic era. En: *Cashier de SPIRIT/SPIRIT Working Papers*, n.° 1, Francia: SciencePo Bordeaux - SPIRIT.

Arndt, H.W. Anatomy of regionalism. En: Garnaut, Ross y Peter Drysdale (1994). *Asia-Pacific Regionalism. Readings in International Political Economy*. Australia: Australian National University.

Bouzas, Roberto y Jaime Ros. The North-South Variety of Economics Integration: Issues and Prospects for Latin America. En: Bouzas, Roberto y Jaime Ros (eds.) (1994). *Economic Integration in the Western Hemisphere*. Estados Unidos: University of Notre Dame Press.

Briceño Ruiz, José. Del regionalismo estratégico al regionalismo social y productivo. En: Briceño Ruiz, José (2012). *El Mercosur y las complejidades de la integración regional*. Argentina: Teseo.

Briceño Ruiz, José. El regionalismo estratégico en las interacciones entre Estados Unidos y Brésil en el ALCA: Un análisis desde el liberalismo intergubernamental. En: Kochi, Shigeru, De Lombaerde Philippe y Briceño Ruiz, José (eds.) (2008). *Del regionalismo latinoamericano a la integración interregional*. España: Siglo XXI editores.

Castañeda, Jorge (2006). Latin Americas Left Turn. En: *Foreign Affairs*, vol. 85, no. 3, mayo-junio.

Cox, Robert W. y Sinclair, Timothy J. (1996). *Approaches to world order*. Gran Bretaña: Cambridge University Press.

Drysdale, Peter (1996). The APEC Initiative: Maintaining the Momentum in Manila. En: *Asia-Pacific Magazine*, n.° 2, mayo.

Ethier, Wilfred J. (1998). Regionalism in a multilateral world. En: *Journal of Political Economy*, vol. 106, n.° 6, diciembre.

Hettne, Björn y Söderbaum, Fredrik (2000). Theorising the Rise of Regionness. En: *New Political Economy*, vol. V, n.° 3, noviembre.

Hettne, Björn (2002). The Europeanisation of Europe: Endogenous and Exogenous Dimensions. En: *Journal of European Integration*, vol. XXIV, n.° 4.

Hettne, Björn, Inotai, Andras y Sunkel, Osvaldo (2001). *Comparing Regionalisms: Implications for Global Development*. Gran Bretaña: Palgrave Macmillan.

Hettne, Björn, Inotai, Andras y Sunkel, Osvaldo (1999). *Globalism and the New Regionalism*. Gran Bretaña, Palgrave Macmillan.

Hettne, Björn, Inotai Andras y Sunkel, Osvaldo (2000a). *National Perspectives on the New Regionalism in the North*, v. 2. Gran Bretaña: Palgrave Macmillan.

Hettne, Björn, Inotai Andras y Sunkel, Osvaldo (2000b). *The New Regionalism and the Future of Security and Development*, v. 4. Gran Bretaña: Palgrave Macmillan.

Hirst, Mónica (2009). "Los méritos del regionalismo anárquico", Clarín, lunes 5 de octubre, http://edant.clarin.com/diario/2009/10/05/opinion/o-02012303.htm (consulta: 3 de noviembre de 2012).

Lawrence, Robert Z. (1996). *Regionalism, Multilateralism and Deeper Integration*. Estados Unidos: The Brookings Institution.

Rigirozzi, Pia y Diana Tussie (eds.) (2011). *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism. The Case of Latin America*. Alemania: Dordrecht, Sprinter.

Rigirozzi, Pia (2010). *Region, Regioness and Regionalism in Latin America. Towards a new Synthesis*. Argentina: LATN Working Paper n.° 130, abril.

Russell, Roberto. "América Latina: ¿entre la integración y la polarización? Un falso dilema". En: Wollrad, Dörte, Günther, Maihold y Mols, Manfred (eds.) (2011). *Agenda internacional de América Latina: entre nuevas y viejas alianzas*. Buenos Aires: Nueva Sociedad- Fundación Friedrich Ebert - Stiftung Wissenschaft und Politik.

Sanahuja, José Antonio (2009). '"Del regionalismo abierto" al 'regionalismo post-liberal". Crisis y cambio en la integración latinoamericana'. En: *Anuario de la Integración Regional en América Latina y el Gran Caribe*, n.° 7, Argentina: CRIES.

Serbin, Andrés (2010). "Despertares y anarquías: avatares de la cooperación regional". En: *Foreign Affairs Latinoamérica*, vol. 10, n.°. 3.

Serbin, Andrés (2011). *Los nuevos escenarios de globalización: déficit democrático y participación de la sociedad civil en marco del regionalismo sudamericano*, Documento CRIES n.° 17, octubre.

Tussie, Diana y Trucco, Pablo (eds.) (2010). *Nación y región en América del Sur. Los actores nacionales y la economía política de la integración sudamericana*. Argentina: Teseo.

Veiga, Pedro Da Motta y Rios, Sandra (2007). *O regionalismo pós-liberal, na America do Sul: origens, iniciativas e dilemas*. , n.°. 82. Chile: CEPAL Serie Comercio Internacional.

Entre bloques y discursos: los procesos de alianza y disputa en América Latina

Carlos Humberto Cascante Segura

Consideraciones preliminares

Tras el final de la Guerra Fría, América Latina experimentó una reconfiguración de sus relaciones intra e interregionales. Por lo general, el análisis de estos procesos se caracterizó por señalar la formación de bloques opuestos de izquierda y derecha, que surgieron en el fracaso del Área de Libre Comercio para las Américas, patrocinado por los Estados Unidos, y el surgimiento de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de América, liderado por Venezuela. Tras casi dos décadas de disputas y alianzas en torno a esa realidad, cabe interrogarse si América Latina se dirige a una integración o una mayor fragmentación; o bien, si existe un juego de discursos con fines internos más que internacionales.

En este sentido, este trabajo se enfoca en la relación de los discursos, alianzas y formación de bloques como un medio de conservación del poder interno en los países latinoamericanos. Cabe resaltar que con ello no se resta relevancia a la acción exterior de los gobiernos y los procesos de continuidad –cambio que estos producen en diversas sociedades. En tal sentido, el objetivo de este texto consiste en visualizar una función poco explorada de la agenda internacional de los gobiernos: los efectos que se pretende provocar en el ámbito interno. Con tal fin, se efectuará un esbozo teórico del problema en cuestión; posteriormente, se describirá el contexto político en que se forjan estos discursos y, por último, se esbozarán los componentes fundamentales de los discursos de política exterior de dos de estos bloques: la Alianza Bolivariana para los Pueblos de nuestra América (ALBA) y la Alianza del Pacífico (AP). Cabe aclarar que dicho análisis -por el espacio reducido de este trabajo- no resulta más que un acercamiento inicial.

La política exterior en el plano interno. Un breve estado de la cuestión

La relación entre la política exterior, y específicamente su plano discursivo y su vínculo con la política doméstica, no han sido claramente estudiadas, en términos de fijar las variables e indicadores más relevantes para abordar dicho problema. Desde la literatura especializada en relaciones internacionales, se ha sostenido con firmeza que esa relación es indispensable e inseparable. Sin embargo, los estudios más abundantes en esta materia han procedido de estudios de casos particulares, más que de grandes desarrollos teóricos, como lo demuestran los trabajos de Putman (1988), Fearon (1998)y Piattoni (2009).

Posiblemente, por ello no existe una clara definición de los factores que condicionan dicha relación. En esta línea de análisis,se ha señalado que los factores externos pueden afectar en la medida de la debilidad o fortaleza de un Estado para soportar las presiones externas. En esta línea, la unidad internacional del Estado es un supuesto para el análisis, sin que el ámbito interno deba tomarse en cuenta. Esta visión, especialmente defendida desde "neorrealismo" no ha sido necesariamente compartida por otros enfoques, dado que elimina otras capacidades de ciertos actores internacionales y la complejidad de una relación (Fearon, 1998). Asimismo, la evidencia empírica presentada por Gaddis (2005), para el caso de las relaciones asimétricas durante la Guerra Fría; así como Coastworth(1994) y Longley(1997) para el caso específico de las relaciones entre Centroamérica y los Estados Unidos desmienten una perspectiva únicamente orientada en esa línea.

Además, aquellos autores que han desarrollado otro tipo de acercamiento teórico, especialmente desde el constructivismo, han fijado mayor atención en el plano interno han centrado su atención en separarse de una concepción unitaria del Estado. En otros términos, introducirse en el complejo ámbito de los procesos políticos internos ha sido la respuesta para comprender posiciones disímiles e incluso comportamientos poco comprensibles en los espacios internacionales (Fearon, 1998). Esta posición ha sido propia de los modelos teóricos basados en el constructivismo, que empezaron a implementarse tras el final de la Guerra Fría (Merke, 2006).

El mayor avance en este campo se ha presentado en el estudio de la relación entre política exterior e identidad. El análisis de esta relación se intensificó al finalizar la Guerra Fría, dado que muchos países se encontraron con el reto construir nuevamente –en todo o en parte- su identidad nacional, como producto de las transformaciones geopolíticas acaecidas tras el descalabro soviético, la disminución de la impronta del marxismo en los discursos nacionales y la intensificación de varios procesos de integración regional (la Unión Europea, el más consistente) (Bloom, 1990; Beasley & Snarr, 2002). Además, en el plano teórico, se cuestionó a las teorías realistas de las relaciones internacionales, dominantes hasta ese momento, que sobreponen el pragmatismo geopolítico ligado a la omnipresencia del Estado a los componentes psicológicos y axiológicos del comportamiento de las personas y grupos que actúan internacionalmente (Prizel, 1998; Aggestam, 1999). Desde esta línea de estudio, la construcción de la identidad y la política exterior componen una relación dialéctica, que contiene tres perspectivas: (a) la política exterior como reflejo de la identidad nacional, (b) la política exterior como instrumento para la construcción de la identidad nacional y (c) la política exterior y la construcción del rol internacional del Estado.

Otros estudios se han dedicado más a la relación opinión pública y política exterior. Un muy buen ejemplo de esta vertiente en América Latina puede encontrarse en los textos de González y Shiavon (2011a) (2011b); Morales, 2011; Tickner (2011); Zepeda y Egas (2011); Kahhat (2011); así como Maldonado y Crow 2011. Dichos autores, a partir del proyecto "Las Américas y el Mundo 2010-2011", exploran con evidencia empírica dicha relación en Brasil, Colombia, Ecuador, México y Perú. Los hallazgos de esta investigación permiten entrever la visión de la actuación del Estado en lo internacional y la forma en qué influyen estas actuaciones en la relación Estado–ciudadanía.

Precisamente, desde este punto de partida, resulta indispensable ahondar en los factores condicionantes de esta relación. En otros términos, ¿cuándo y cómo se emplean los discursos[1] en el ámbito internacional para alcanzar objetivos en el entramado político interno? y, quizá más importante, ¿cuáles elementos permiten que dicha estrategia tenga éxito? A modo de hipótesis, con la necesidad de aumentar la evidencia empírica en torno al tema y en

1. Se sigue como concepto de discurso el utilizado por Van Dijk, para quien este puede definirse como "*… un evento comunicativo específico. Ese evento es en sí mismo muy complejo, y al menos involucra a una cantidad de actores sociales, esencialmente en los roles de hablante/escribiente y oyente/lector (pero también en otros roles, como observador o escucha), que intervienen en un acto comunicativo, en una situación específica (tiempo, lugar y circunstancias) y determinado por otras características del contexto. Este acto comunicativo puede ser escrito u oral y usualmente combina, sobre todo en la interacción oral, dimensiones verbales y no verbales (ademanes, expresiones faciales, etc.)*" (2006, 247).

los casos particulares, se planteará en las siguientes secciones que los discursos en el ámbito de la política exterior latinoamericana buscan no solo consolidar posiciones en lo internacional, sino también en el plano doméstico.

Resulta, asimismo, necesario establecer que desde la perspectiva que sigue este trabajo, la política exterior tiene dos planos: el discursivo y las acciones de ejecución. Ambos planos se encuentran interrelacionados, no obstante, cada uno tiene efectos que son separables. De tal forma, no necesariamente el discurso se encuentra acompañado con programas de ejecución, por lo que es factible que a un discurso de política exterior sigan actuaciones contradictorias; o bien, simplemente no se realice ninguno. A pesar de ello, el simple discurso, por sí mismo, genera efectos que pueden ser estudiados.

Por consiguiente, el discurso constituye en sí y por sí mismo un instrumento para la reproducción de ideas, la manipulación de realidades y la consecución de objetivos políticos. Además, la compresión de las causas, contenidos y efectos del discurso implica la contextualización de este. Sin embargo, los instrumentos para valorar la efectividad de este no se encuentran debidamente establecidos. En otros términos, podemos comprender y diseccionar las partes del discurso de política exterior (análisis de contenido y de discurso), pero no se cuenta con indicadores que nos permitan determinar cuándo un discurso tiene éxito en conseguir los objetivos que tenía su emisor al ponerlo en escena.

El contexto político interno de los discursos internacionales en América Latina

Tras el final de la Guerra Fría, las ilusiones del final de mundo bipolar no se cristalizaron en mejoras profundas a las condiciones de vida de las sociedades latinoamericanas. A mediados de la década de 1990, la mayoría de los gobiernos latinoamericanos eran de carácter neoconservador, por lo que se produjo un fuerte impulso a las políticas de privatización de los servicios públicos, venta de activos del Estado, flexibilización laboral, apertura comercial. Dicho proceso provocó una fuerte crisis de los gobiernos "neoliberales", por lo que a principios del siglo XXI una buena parte de los gobiernos de la región pasó a manos de grupos que se calificaron como progresistas. Dichos gobiernos tuvieron la ventaja de contar con un periodo de crecimiento económico motivado por la mayor necesidad de "commodities" y bienes agropecuariospor parte de los países industrializados (Maira, 2010). Así, los países latinoamericanos crecieron entre 2004 y 2008 a un promedio de 5.3% anual; tendencia que se revirtió al final de la década al explotar la crisis económica internacional (Ffrench-Davis, 2010: 57).

En el campo político, se produjo una ola de democratización, al menos en términos electorales. En tal sentido, los movimientos y los partidos progresitas lograron arribar al poder mediante el ejercicio de derechos de elección política y no mediante asonadas militares. En tal sentido, se produjo una reducción de los golpes de Estado, sin que estos desaparecieran por completo y se produjo un crecimiento constante de la competitividad electoral. La lucha electoral ha tenido como componente fundamental el debate sobre los modelos de desarrollo económico. En esta línea, dejando de lado el concepto de "unitaridad" del Estado en el ámbito internacional que parece ser dominante al analizar los bloques y alianzas políticas en América Latina, gran parte de las sociedades encuentran profundas divisiones.

Un buen elemento para visualizar esa división puede encontrarse en los procesos electorales de los últimos diez años. En estas, pese a producirse triunfos y reelecciones tanto de gobiernos con discursos de izquierda o derecha, han reflejado la existencia de oposiciones (artículadas o desarticuladas), que producen grados dispares de inestabilidad interna. En algunos casos, dichos procesos han concluido con sociedades profundamente divididas, veánse por ejemplo los casos de Honduras, El Salvador, Nicaragua, Venezuela, Ecuador y Perú.

En términos generales, la fragilidad del escenario doméstico y la contradicción interna entre los modelos de desarrollo económico han producido una intensa necesidad de válvulas de escape, que se transformó en el caldo de cultivo para el auge de discursos de política exterior antagónicos en América Latina. En efecto, si bien cada país tiene su propio discurso de política exterior, la formación de alianzas tiene como consecuencia un fortalecimiento de este. En el marco de una alianza (representado por visitas de Estado, cumbres, declaraciones conjuntas o memorandos de entendimiento), el discurso deja de ser una expresión individual para convertirse en una expresión colectiva. En el plano interno, se pretende que el discurso internacional refuerce al discurso interno, por lo que las alianzas internacionales se traducen como apoyo al régimen interno o, al menos, como una aceptación de este por una parte de la sociedad internacional. La efectividad de este instrumento no se encuentra asegurada, pero ha sido empleada constantemente en la política regional.

En los próximos acápites se analizaran dos casos extremos de modelos discursivos con dichas características, para lo cual hemos escogido los procesos de integración y formación de bloques. Desde esta perspectiva, se procederá a realizar un análisis del discurso de la "Alianza Bolivariana para los Pueblos de nuestra América" (ALBA) [2] y la "Alianza del Pacífico" [3] (AP).

Un discurso de cara a "un nuevo socialismo"

Las líneas principales del discurso de política exterior de los países del ALBA fueron establecidas durante la VI Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores del Tratado de Cooperación Amazónica celebrada en Caracas el 6 de abril de 2000. En esta ocasión, el presidente Hugo Chaves indicó que:

> " *es conveniente que avancemos audazmente hacia lo político. Creo que mucho más importante, mucho más prioritario, mucho más urgente que la conformación de ese necesario espacio económico, es la conformación de un sólido bloque, de un sólido espacio político*" (ALBA-TCP, 2010).

Es decir, el ALBA se reconfiguró más allá de lo económico como un frente de carácter primordialmente político. Esta iniciativa, que se fue desarrolló paulatinamente en las reuniones de jefes de Estado siguientes, alcanzó su más depurada expresión discursiva durante el 2010. En ese año, con motivo del inicio de las celebraciones por la independencia de Venezuela, se presentó el Manifiesto Bicentenario. Dicho documento, firmado por los miembros del ALBA constituye un documento de carácter político, que tuvo por objetivo señalar las expectativas de coordinación política del ALBA en los próximos años. Desde esta perspectiva, el documento se presentó como una segunda carta de independencia, esta vez en contra el modelo capitalista-neoliberal implementado en América Latina (ALBA-TCP, 2010). En tal sentido el documento establece que:

> " *Al constituir y consolidar el ALBA, nuestros gobiernos se han dado a la tarea de acompañar la lucha de los pueblos por alcanzar la definitiva independencia, con justicia plena, libres del intervencionismo extranjero, sin sumisión a mandatos imperiales*".

Esta situación demuestra el carácter ideológico–simbólico que puede tener la política exterior. Con tal fin, se plantearon las imágenes propias de los logros del ALBA. Estos, de acuerdo con el discurso en cuestión, han consistido en repeler los efectos del capitalismo en América Latina, mediante la creación de un sistema de integración alternativo, dirigido a mejorar la vida de los pueblos de América. En este sentido, el citado documento perfiló la

2. Conformada por Venezuela, Cuba, Bolivia, Nicaragua, Dominica, San Vicente y las Granadinas, Ecuador y Antigua y Barbuda; a partir de la Declaración del 14 de diciembre de 2004 (ALBA, 2004).
3. Conformada por Chile, México, Colombia y Perú a partir del 8 de abril del 2011. Asimismo, son candidatos para ingresar Costa Rica y Panamá (AP, 2011).

construcción de una política exterior común. Dicha política exterior, al menos desde las intenciones discursivas, se plantea como un frente político de coordinación. Esta se compone, en términos generales, por la lucha contra el intervencionismo y la guerra (denominado "Grannacionalismo" [4]), la defensa de los derechos de la madre tierra, es decir, el desarrollo de principios ecológicos y la defensa común de los derechos humanos dentro del ALBA. Asimismo, se plantea el establecimiento de posiciones comunes en temas concretos, tales como la condena del embargo a Cuba y, en su momento la oposición a los intentos separatistas dentro de Bolivia (ALBA-TCP, 2010).

Pese a esos elementos, la política común planteada por el ALBA no contiene puntos de concreción. En tal sentido, se compone de términos amplios, poco claros y, por ende, que permite una interpretación diversa (González, 2008, pág. 14). Como puede apreciarse en la declaración emitida durante la V Cumbre de jefes de Estado y Gobierno de dicha alianza, cuando se indicaba:

> " *El ALBA se sustenta en los principios de solidaridad, cooperación genuina y complementariedad entre nuestros países, en el aprovechamiento racional y en función del bienestar de nuestros pueblos, de sus recursos naturales -incluido su potencial energético-, en la formación integral e intensiva del capital humano que requiere nuestro desarrollo y en la atención a las necesidades y aspiraciones de nuestros hombres y mujeres*".

En tal sentido, el primer objetivo repite el discurso de carácter antiimperialista, que plantea a los Estados Unidos como un enemigo común, contra el cual deben defenderse. Así, durante la VII Cumbre de Jefes de Estado y de gobierno de la ALBA, realizada en el mes de octubre de 2009, se creó un Consejo de Seguridad de la ALBA conocido e implementado como el Comité Permanente de Soberanía y Defensa de la ALBA-TCP y una escuela militar regional de la ALBA (Romero, 2010, pág. 10).

Además, el discurso sobre los derechos de la Madre Tierra pretende plantear el tema ambiental. No obstante, este se presenta como una reivindicación de los derechos de los pueblos indígenas del continente. Se trata de un elemento que resulta fundamental en las agendas de política exterior de Ecuador y Bolivia. En tal sentido, en el documento denominado "La construcción de la igualdad entre todas las naciones para un mundo pluripolar" se indica sobre este eje:

> " *Al respecto, el ALBA viene a ser la vanguardia en las primeras trincheras para la defensa de la Madre Tierra, por cuanto crea una apertura para la voz de la opinión pública internacional, para la voz de los pueblos del mundo. Se trata, aunque algunos intenten silenciarlo, de un modelo que responde verdaderamente a los intereses nacionales y regionales y sobrepasa los marcos comerciales para ejercer en todos los campos claves: económico, político y social*" (ALBA-TCP, 2010).

Desde esta línea, el capitalismo, por ende, los países capitalistas, son acusados de poner en peligro la estabilidad ambiental. Por este motivo, las acciones de la comunidad internacional debe tomar acciones para mitigar el cambio climático, la deforestación y la contaminación, lo cual implica, de acuerdo con este discurso, acabar con el sistema capitalista.

---

4. El cual se "*asimila al concepto de mega estado, en el sentido de la definición conjunta de grandes líneas de acción política, común entre estados que comparten una misma visión del ejercicio de la soberanía nacional y regional, desarrollando cada uno su propia identidad política, sin que ello implique la construcción de estructuras supranacionales*" (ALBA-TCP, 2010).

El último componente del discurso se encuentra compuesto por el tema de derechos humanos, que se introduce de una forma innovadora. En este sentido, el discurso se torna defensivo, pues el Manifiesto Bicenterio, documento elaborado con ocasión del inicio de las celebraciones por la independencia de los países de América Latina, en 2010, plantea las críticas a los derechos humanos como un montaje en contra de los países del ALBA. De tal forma, introduce el tema al señalar que

> " *Frente al recrudecimiento de las campañas fabricadas contra los procesos progresistas y revolucionarios de nuestros países alrededor del tema de los Derechos Humanos, el Consejo Político del ALBA presentará en la próxima Cumbre una propuesta para la acción concertada de nuestros Gobiernos que contenga incluso nuevas iniciativas que frenen la utilización de este tema contra nuestros países, y permitan evidenciar la inmoral la violación de los derechos humanos realizada de manera constante por países del mundo que se dicen desarrollados y especialmente por los Estados Unidos*."

Desde esta perspectiva, el discurso de derechos humanos se plantea también con tintes imperialistas y, claramente, se plantea la necesidad de establecer una nueva visión de los derechos humanos, ligados con el concepto de soberanía, así como el de contenido de los derechos económicos y sociales. Estos últimos conceptos permiten justificar las intervenciones dentro de los derechos de propiedad, libertad de expresión y otras libertades públicas de cuño liberal. Así, este enfoque intenta reducir las críticas que la mayoría de los gobiernos del ALBA ha sufrido por violaciones a los derechos humanos de primera generación.

¿Cuáles son las causas para el desarrollo de esta política común? Desde el punto de partida, la política exterior común del ALBA tiene componentes ideológicos más que prácticos. En tal sentido, el motor de este crecimiento discursivo fue el presidente Hugo Chávez, quien había diseñado una política exterior basada en la confrontación ideológica, que le permite tener réditos de orden interno. En este sentido, el discurso de política exterior se nutre de elementos de orden interno, más que de resultados concretos en el ámbito internacional. Bajo esta perspectiva, surge el cuestionamiento de la perdurabilidad de este discurso común tras la desaparición del líder venezolano, o bien, si precisamente su deceso se convertirá en uno de los componentes de esta construcción discursiva, como parece indicarlo el párrafo adicionado en la declaración de la última Cumbre de Estados Latinoamericanos y del Caribe (CELAC). [5]

Un discurso de cara "al crecimiento económico"

Por otra parte, el discurso elaborado dentro de la Alianza del Pacífico no se encuentra totalmente construido yse caracteriza por una ausencia de grandes contenidos simbólicos. En tal sentido, los documentos se encuentran compuestos por temas marcadamente económicos, que dejan lo social en una consecuencia deseable del resultado de los procesos de crecimiento de la economía de los países. En tal sentido, la declaración de la I Cumbre se indicaba:

> " *Establecer la Alianza del Pacífico para la conformación de un área de integración profunda en el marco del Arco del Pacífico Latinoamericano, que aliente la integración regional, así como un mayor crecimiento, desarrollo y competitividad de nuestras economías. A tal efecto, expresamos nuestro firme compromiso de avanzar progresivamente hace el objetivo de alcanzar la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas*".

5. En dicho documento se incluyó un párrafo referente al fallecimiento del expresidente venezolano en el cual se indicaba: "*Expresamos nuestro más profundo pesar por el fallecimiento del Comandante Presidente de la República Bolivariana de Venezuela, Hugo Rafael Chávez Frías, ocurrida el 5 de marzo de 2013, uno de los principales fundadores e impulsores de la CELAC, humanista incansable e impulsor de la unión latinoamericana y caribeña, que luchó contra la exclusión social, la pobreza e impulsó el desarrollo integral de la Región*".

La puntual referencia al "Arco del Pacífico" no debe dejarse de lado. De forma sutil, se establecía una diferencia con el ALBA, cuya orientación geográfica (salvo por Ecuador) se da hacia el Caribe. Además, a la parafernalia lingüística propia de los documentos del ALBA, la AP contraponía el uso de un lenguaje más técnico, apegado a conceptos propios del comercio y la integración puramente económica, lo cual no necesariamente implica la eliminación de objetivos ideológicos. En tal sentido, el uso de dicho vocabulario plantea diferencias, las perfila y permite en el plano doméstico establecer comparaciones entre un modelo más práctico y con medidas más específicas, que puede dar la sensación de mayor seriedad. Una demostración de esta tendencia lo constituye la estructura asumida por las declaraciones a partir de la emitida en la II Cumbre en Mérida, cuando se decidió establecer un listado de mandatos muy concretos, vinculados con los temas fundamentales de la Alianza: "movimiento de personas y negocios", "comercio e integración", "cooperación aduanera", "integración de las bolsas de valores" y "mecanismos de solución de controversias".

No obstante, muy rápidamente, el lenguaje de las declaraciones de la AP inició un proceso de inclusión de conceptos con mayor cercanía a las sociedades de los Estados presentes. En tal sentido, en la Declaración de Mérida se emplearon los conceptos "combate a la pobreza", "exclusión" y "desigualdad social". No obstante lo cual, la sección operativa del documento siguió como línea establecer medidas únicamente en las áreas económicas mencionadas en el párrafo anterior, tendencia que se mantiene hasta la Declaración de la VII Cumbre.

Asimismo, se ha iniciado una línea de diferenciación de los países integrantes del ALBA. Esta aparece igualmente en la Declaración de Mérida, al señalar que los requisitos fundamentales para ingresar a dicha Alianza son

> *" la vigencia del Estado de derecho y de los respectivos órdenes constitucionales, la separación de poderes del Estado y la protección y el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales"*.

De tal forma, se indicaba –con el lenguaje diplomático propio de tales documentos–que dentro de la Alianza estarían los demócratas respetuosos de los derechos humanos, mientras que del otro lado se encontrarían los gobiernos autoritarios y que proponían mecanismos contrarios a las libertades individuales. En este sentido, el discurso de integración de la AP fortalecía la línea económica seguida por los aparatos estatales que la integran, además, comparaba ese camino –vinculado con el desarrollo económico– con los modelos alternativos tomados por los países del ALBA.

Al lado de la introducción de los conceptos de lucha contra la pobreza, se ha buscado en las últimas cumbres ampliar el discurso económico. De tal manera que en las declaraciones de la IV, V y VI cumbres incluyeron los componentes de cooperación (incluso en el área de representación diplomática) y ambiente, no obstante lo cual, los conceptos empleados siguen siendo predominantemente economicistas. Como quedó patente en la declaración de Cali, en la cual se recalcaba:

> *" … la importancia de intensificar los flujos de comercio e inversión y profundizar la cooperación entre la Alianza del Pacífico y terceros países con el fin de impulsar un mayor crecimiento y desarrollo de sus economías y mejorar el bienestar de sus habitantes"*.

Desde esta perspectiva, el discurso económico en la política exterior asume la función de legitimador del modelo económico interno. Igualmente, el modelo de desarrollo económico se asocia necesariamente con la presencia de un modelo político democrático y respetuoso de libertades individuales. Este elemento se construye a partir de tres diadas de correlación y tres diadas antagónicas. El primer grupo lo construye las relaciones entre democracia junto con libre comercio; crecimiento económico junto con bienestar social y, por último, libre comercio junto crecimiento económico. El segundo grupo se encuentra compuesto por los conceptos opuestos de democracia ver-

sus autoritarismo; libre comercio versus pobreza, así como integración económica versus integración ideológica. Los primeros definen los componentes identitarios de la Alianza; los segundos, la realidad de aquellos países que no forman parte de esta.

Consideraciones finales y agendas por trabajar

El objetivo central de este trabajo consistió en rescatar el componente discursivo como una parte fundamental de la política exterior. El discurso constituye un mecanismo que transmite una ideología; por ende, más allá de las acciones que pueda traer, provoca efectos por sí mismo. El discurso en general, y el discurso de política exterior en particular, permiten justificar y legitimar situaciones del ámbito doméstico. Adicionalmente, permite distraer la atención de contextos internos conflictos. Por consiguiente, los discursos de integración permiten contar con una herramienta que justifica los posicionamientos internos; en la medida que plantea las acciones internas como un instrumento de liderazgo internacional, o bien, como un proceso conjunto y no como una decisión individual.

Contrario a lo que se suele plantear, en los países de América Latina no existen giros sociales totales a modelos y mecanismos de gestión política, sino que existen profundos conflictos internos sobre estos componentes. En otros términos, los gobiernos que defienden un modelo orientado a la izquierda o la derecha enfrentan una dura oposición interna. Desde esta línea, durante las últimas dos décadas dicha conflictividad ha visto el surgimiento discursos de política exterior antagónicos; así como procesos de alianza e integración regional discordantes (en este texto hemos recogido dos ejemplos distintos).

En su estudio sobre la opinión pública y la política de México, González y Schiavon demuestran que los discursos sobre apertura comercial son muy aceptados por los habitantes de ese país, asimismo, permiten construir en la mayoría una esperanza de bienestar personal que permite justificar la profundización del modelo (2010: 139-140). Además, el estudio de Egas y Zepeda para el caso ecuatoriano señalan que "*el público ecuatoriano detenta una actitud más bien "conservadora" frente a la política exterior, algo que contrasta fuertemente con la orientación "revisionista" de la actual administración. No obstante —y este es, probablemente, uno de los hallazgos más interesantes del estudio—, esto no se traduce en un bajo nivel de aceptación de la política exterior*" (2010: 100-101). En otros términos, la política exterior puede emplearse para mejorar la imagen de un gobierno que, por distintas razones, puede parecer inestable. Ambos trabajos demuestran la existencia de una influencia del discurso de política exterior en el plano interno, pero no permiten establecer los mecanismos que se emplean para el manejo y apropiación de este por parte de los diversos estratos sociales.

Ante ese panorama, consideramos que el discurso de política exterior se convierte en una herramienta para gestionar el conflicto interno en los países latinoamericanos, lo que demuestra la necesidad de desarrollar instrumentos metodológicos para abordar este fenómeno. Empero, aún no queda claro el grado utilización y de efectividad de esta, mucho menos sobre el grado de transformación de la ideas del discurso al ámbito de la ejecución. A partir de ese acercamiento, podría responderse con mayor certeza si Latinoamérica se encuentra en un proceso de fragmentación o de unión política.

Bibliografía

Aggestam, Lisbeth (1999). *Role Conceptions and the Politics of Identity in Foreign Policy*. Gran Bretaña: Arena Centre for European Studies.

ALBA. *Alianza Bolivariana para los pueblos de nuestra América* (2004). http://www.alianzabolivariana.org/que_es_el_alba.php#ancla1 (último acceso: 15 de diciembre de 2013).

ALBA-TCP. (2010). La construcción de la Igualdad entre todas las naciones del mundo pluripolar. http://www.alba-tcp.org/contenido/logros-pol%C3%ADticos-del-alba-tcp. (último acceso 12 de octubre de 2011).

AP. *Alianza del Pacífico*. (2011). http://alianzapacifico.net/paises/paises-observadores/ (último acceso: 15 de diciembre de 2013).

Beasley, Ryan & Snarr, Michael (2002). *Foreign Policy in Comparative Perspective*. *Domestic and International Influences on State Behavior*. Estados Unidos de América: CQ Press.

Bloom, William (1990). *Personal Identity, National Identity and International Relations*. Gran Bretaña: Cambridge University Press.

Bratic, Catherine (2010). Democratic Compliance with Decitions of International Court of Justice. *Washington Undergraduate Law Review, Volumen IV, N.° 1*.

Coastworth, John (1994). *Central America and the United States: the Colossus and the Clients*. Estados Unidos de América: Twayne Publichers.

Fearon, James (1998). Domestic Politics, Foreign Policy, and Theories of International Relations. *Annual Review of Political Sciences*.

Ffrench-Davis, Ricardo (2010). Globalización y estrategías de desarrollo. En América Latina: *nuevos enfoques de desarrollo para el siglo XXI*, de Elisaber Gerber , Fernando Papa, Sergio Baldini y Rafael Piñeira. Uruguay: Fundación Friederich Ebert.

Gaddis, John L (2005). *The Cold War: a New History*. Estados Unidos: Penguin Books.

González, Guadalupe, y Jorge Schiavon (2011). Los mexicanos y el mundo: elementos para pensar y diseñar la política exterior. *Revista Mexicana de Política Exterior*.

González, E. (2008). *Venezuela y la nueva geopolítica internacional*. Ildis.

González, Guadalupe, y Jorge Shiavon (2011). Opinión pública y política exterior en América Latina: percepciones, intereses y prioridades. *Revista Mexicana de Política Exterior, N.° 93*.

Kahhat, Farid (2011). Los peruanos y el mundo: opinión pública y política exterior. *Revista Mexicana de Política Exterior, N.° 93*.

Longley, Kyle (1997). *The Sparrow and the Hawk*. Estados Unidos de América: Alabama University Press.

Maira, Luis (2010). Un recorrido histórico y conceptual por América Latina. En *América Latina: nuevos enfoques de desarrollo para el siglo XXI*, de Elisabet Gerber, Fernando Papa, Sergio Balardini y Rafael Piñeiro. Uruguay: Fundación Friederich Ebert.

Maldonado, Gerardo, y David Crow (2011). ¿Cómo se ubica América Latina en el mundo? Opiniones y actitudes de los latinoamericanos hacia países y regiones. *Revista Mexicana de Política Exterior, N.° 93*.

Merke, Federico (2006). *Identidad y Política Exterior en la Teoría de las Relaciones Internacionales*. Argentina: Instituto de Investigación en Ciencias Sociales, Universidad del Salvador.

Morales, Rodrigo (2011). Evaluación de la gran estrategia brasileña. *Revista Mexicana de Política Exterior, N.° 93*.

Piattoni, Simona (2009). Multi-level Governance: a Historical and Conceptual Analysis. *European Integration, Vol. 31, N.° 2*.

Prizel, Ilya (1998). *National Identity and Foreign Policy. Nationalism and Leadership in Poland, Russia and Ukraine*. Gran Bretaña: Cambridge University Press.

Putman, Robert (1988). Diplomacy and Domestic Policies: the logic of Two Level Game.» *Intenational Organization, Vol. 42, N.° 3*.

Romero, C. (2010). La Política Exterior de la República Bolivariana de Venezuela. Venezuela: Plataforma Democrática.

Tickner, Arlene (2011). Opinión pública y política exterior en Colombia. *Revista Mexicana de Política Exterior, N.° 93*.

Van Dijk, Teum (2006). *Ideología: una aproximación multidisciplinaria*. España: Gedisa.

Zepeda, Beatriz, y María Gabriela Egas (2011). La política exterior de la revolución ciudadana: opinión y actitudes públicas. *Revista Mexicana de Política Exterior, N.° 93*.

MULTICRISIS EN LA UNIÓN EUROPEA
Algunas lecciones que aprender para caminar hacia una mejor Europa*

Isaac Martín Delgado

I- A MODO DE INTRODUCCIÓN: 1. La historia de un éxito; 2. La Unión Europea, realidad supranacional; 3. Multicrisis en la Unión Europea. II.- II.- CRISIS ECONÓMICA Y CRISIS POLÍTICA: LA FALTA DE UN COMPLEMENTO A LA UNIÓN ECONÓMICA Y MONETARIA Y EL DÉFICIT DEMOCRÁTICO DE LA UNIÓN: 1. La crisis económica; 2. La crisis política. III.- CRISIS EXISTENCIAL: LA NECESIDAD DE UN ALMA PARA EUROPA COMO VÍA DE SUPERACIÓN DE LA MULTICRISIS: 1. La importancia de las ideas en una Europa en construcción: "un corazón y un alma para Europa"; 2. Los valores, centro de la construcción europea. Hacia el bien común europeo; 3. Los derechos fundamentales como instrumento para la democratización de Europa. IV.- CONCLUSIONES: ALGUNAS LECCIONES QUE APRENDER PARA CAMINAR HACIA UNA MEJOR EUROPA. V.- BIBLIOGRAFÍA CITADA.

* Estas líneas constituyen la versión escrita, parcialmente ampliada, de la conferencia impartida el 17 de septiembre de 2013 en la Universidad Nacional de Costa Rica, en el marco de la IX Semana de las Ciencias Sociales. Deseo hacer constar expresamente el agradecimiento al Prof. Max Sáurez, Director de la Escuela de Relaciones Internacionales de la UNA, y al Msc. Max Fernández, Coordinador de la Maestría en Derecho Comunitario y Derechos Humanos de la Universidad de Costa Rica, su amable invitación a participar como ponente, así como al Prof. Willy Soto, de la Escuela de Relaciones Internacionales de la UNA, la invitación a colaborar en esta obra colectiva.

I.- A MODO DE INTRODUCCIÓN

1. La historia de un éxito

La Unión Europea es la historia de un éxito. Se trata del resultado palpable de un proyecto de paz, solidaridad, progreso en común y contribución en el mundo convertido en realidad [1].

Tres guerras entre Francia y Alemania en apenas 70 años, dos de ellas de carácter mundial y con efectos devastadores para todo un continente[2], constituyeron el impulso que necesitaban los Estados europeos para asumir con fuerza la propuesta de poner en común las producciones del carbón y del acero –principal motor de la fabricación de armas y una de las más importantes fuentes económicas–, bajo la dirección de instituciones supranacionales[3].

Aunque empezaron por el origen del error, compartiendo lo que les había dividido a través de la creación de una comunidad económica sectorialmente limitada, desde el comienzo se plantearon un objetivo mucho más amplio: avanzar progresivamente hacia una comunidad política. Los propios padres fundadores de la Unión reconocieron con posterioridad que la propuesta, aunque "brillante", era verdaderamente "temeraria" y un auténtico "salto al vacío". Fue, sin embargo, un salto que tuvo un resultado inmediato indiscutible: la creación de un mercado común regido por un Consejo con capacidad de dictar normas jurídicas vinculantes; una Alta Autoridad con competencias para administrar; un Parlamento para dotar de legitimidad al sistema; y un Tribunal de Justicia encargado de dirimir conflictos entre aquélla y los Estados. Todo ello, con recursos económicos propios. Tanto fue así, que seis años después se firmaban el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica y el Tratado de la Comunidad Económica Europea, este último mucho más ambicioso, por proponer la creación progresiva de un auténtico mercado común, libre de aduanas y basado en las libertades básicas de circulación de personas, movimientos, mercancías y capitales, que condujo a la creación de políticas comunes (agricultura, transporte, comercio, política social, entre otras), a un acercamiento de las políticas económicas de los Estados miembros, al aumento del número de Estados miembros, a la ampliación competencial e, incluso, al fortalecimiento del sistema institucional y a la creación de un ordenamiento jurídico propio. Proceso este que ha alcanzado metas insospechadas como son una moneda única, la superación del carácter marcadamente económico de la Unión por la vía del reconocimiento de la ciudadanía europea y de la aprobación con valor jurídico vinculante de la Carta de

---

1. Estos son los objetivos de la Unión, plasmados hoy en día en el art. 3 del Tratado de la Unión Europea, según el cual: "*1. La Unión tiene como finalidad promover la paz, sus valores y el bienestar de sus pueblos. 2. La Unión ofrecerá a sus ciudadanos un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores, en el que esté garantizada la libre circulación de personas conjuntamente con medidas adecuadas en materia de control de las fronteras exteriores, asilo, inmigración y de prevención y lucha contra la delincuencia. 3. La Unión establecerá un mercado interior. Obrará en pro del desarrollo sostenible de Europa basado en un crecimiento económico equilibrado y en la estabilidad de los precios, en una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social, y en un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente. Asimismo, promoverá el progreso científico y técnico. La Unión combatirá la exclusión social y la discriminación y fomentará la justicia y la protección social, la igualdad entre mujeres y hombres, la solidaridad entre las generaciones y la protección de los derechos del niño. La Unión fomentará la cohesión económica, social y territorial y la solidaridad entre los Estados miembros. La Unión respetará la riqueza de su diversidad cultural y lingüística y velará por la conservación y el desarrollo del patrimonio cultural europeo. 4. La Unión establecerá una unión económica y monetaria cuya moneda es el euro. 5. En sus relaciones con el resto del mundo, la Unión afirmará y promoverá sus valores e intereses y contribuirá a la protección de sus ciudadanos. Contribuirá a la paz, la seguridad, el desarrollo sostenible del planeta, la solidaridad y el respeto mutuo entre los pueblos, el comercio libre y justo, la erradicación de la pobreza y la protección de los derechos humanos, especialmente los derechos del niño, así como al estricto respeto y al desarrollo del Derecho internacional, en particular el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas*".

2. Muy gráficas son en este sentido las palabras de Jean Monnet, primer Presidente de la Alta Autoridad constituida con motivo de la creación de la CECA: "cada cual, a lo largo de este siglo, ha ido buscando su propio destino aplicando sus propias reglas". Esto es lo que había que cambiar. Y la clave estaba en "unir a los hombres, resolver los problemas que los dividen, hacerles ver su interés común". Salvo indicación expresa en contrario, todas las citas de los padres fundadores han sido extraídas de Barea (2003).

3. Basta con leer algunas de las manifestaciones pronunciadas por los líderes nacionales más significativos de ese momento histórico para comprender hasta qué punto eran conscientes de que se trataba de una oportunidad única, no solo para evitar en lo inmediato una nueva guerra, sino también para impedir que la historia se volviera a repetir en el futuro. Por todos, sirvan las siguientes palabras de Robert Schuman: "les aseguro que no ha sido el gusto de la aventura lo que me empuja, sino la convicción de que Europa no puede esperar y de que está jugando su última baza. La peor responsabilidad ante la historia es la de las ocasiones que se han dejado perder y la de las catástrofes que no se han sabido evitar".

los Derechos Fundamentales de la Unión Europea o la existencia de una política exterior y de seguridad común y de una política de justicia e interior, junto con un Presidente estable de la Unión y un Alto Representante para Asuntos Exteriores y Políticas de Seguridad, entre otras muchas.

De los seis países que inicialmente aceptaron la propuesta, formalizadael 18 de abril de 1951 con la firma del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica del Carbón y del Acero, hoy integran la actual Unión Europea 28, con 6 más candidatos a ser miembros y otros 3 en vías de negociación para ello[4]. En los orígenes de la Unión estaba claro que se trababa de un proceso abierto a Europa, de un proceso de integración sin excepciones, si bien basado en unos mínimos irrenunciables que se concretan en la actualidad en los principios plasmados en el art. 2 del Tratado de la Unión Europea: respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos[5]. Al mismo tiempo, también resultaba evidente que la integración europea no debía suponer en absoluto la pérdida de identidad nacional, tal y como se refleja actualmente en el art. 4. Ello explica el lema "Unida en la diversidad" [6], que se concreta en diferentes exigencias: entre otras, el respeto de las estructuras políticas y constitucionales internas, incluidas las de carácter territorial; el respeto de las funciones esenciales de los Estados miembros, especialmente las relativas a integridad territorial, orden público y seguridad nacional; o, más en detalle, el carácter reducido de las competencias exclusivas, el principio de subsidiariedad como criterio de ejercicio de las competencias compartidas (en virtud del cual, en este ámbito competencial la Unión intervendrá solo en caso de que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados); el principio de autonomía institucional y procedimental de los Estados miembros, que implica la libertad de los Estados de determinar las instituciones y los procedimientos para la aplicación del Derecho de la Unión o el método abierto de coordinación para la puesta en común de ciertas políticas.

La idea de una Europa en común ya estaba presente en el pensamiento filosófico, político y cultural desde finales del siglo XIX y principios del siglo XX. Basta con mencionar la famosa conferencia pronunciada por Winston Churchill el 19 de septiembre de 1946, en la Universidad de Zurich, en la que planteó la creación de los Estados Unidos de Europa. Su propuesta era sencilla: "si Europa se uniera, compartiendo su herencia común, la felicidad, prosperidad y gloria que disfrutarían sus tres o cuatrocientos millones de habitantes no tendría límites". Se trataba de "volver a crear la familia europea, o al menos todo lo que se pueda de ella, y dotarla de una estructura bajo la cual pueda vivir en paz, seguridad y libertad. Tenemos que construir una especie de Estados Unidos de Europa". No ha de olvidarse, además, que las comunidades europeas surgen en un contexto de creación de organizaciones internacionales más amplio: el Consejo de Europa, la Organización Europea de Cooperación Económica (OECE), la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), la Unión Europea Occidental (UEO), son algunas de ellas.

Sin embargo, la Unión Europea, ya desde sus orígenes, adquiere un rango distintivo: el de la supranacionalidad.

4. En este sentido, merecen especial mención los sucesos acontecidos recientemente en Ucrania, con un Gobierno decidido a aproximarse aún más a Rusia y una mayoría ciudadana que desea optar por abrir negociaciones para integrarse en la Unión Europea.

5. Jean Monnet, una vez concluida la fase inicial del proceso, manifestó que "el Mercado Común está abierto al exterior, y no replegado sobre sí mismo. El número de seis no tiene nada de mágico, las puertas siempre han estado abiertas (…). La Comunidad se ampliará (…) pero sin hacer concesiones en cuanto al principio de integración: de lo contrario, no sería fiel a sí misma y no interesaría a nadie".

6. Nuevamente, esta idea de unidad en la diversidad también estaba en la mente de los padres fundadores. Robert Schuman afirmaba en esta línea que "el futuro de Europa nos pide en adelante coordinar, orientar, reagrupar. Coordinar determinadas actividades de los países europeos para aumentar su eficacia; orientar esas actividades hacia un bien común supranacional; reagrupar esos países con vistas a una acción común concertada. Eso es ¡hacer Europa! No se trata, pues, de crear una cosa inexistente, sino de reunir y ajustar elementos ya dados, es unir lo que está dividido y separado. Sin embargo, no es necesariamente fusionar lo que es y debe seguir siendo distinto".

2. La Unión Europea, realidad supranacional

Desde el punto de vista de su naturaleza jurídica, la Unión Europea es, tras el Tratado de Lisboa –que entró en vigor el 1 de diciembre de 2009–, una personificación jurídica de carácter internacional, que cuenta con sus propias instituciones, su propio ordenamiento jurídico e, incluso, su propio sistema económico.

Está basada en la cesión parcial de soberanía por parte de los Estados miembros[7], que permite a las Instituciones de la Unión, en función del ámbito material de actuación, ejercer su poder legislativo y ejecutivo cuyo resultado se impone sobre los sistemas nacionales. De este modo, -el Consejo Europeo, que ha adquirido rango de Institución y que está formado por los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros y presidido por el Presidente de la Unión, tiene encomendada la función de dar a ésta los impulsos necesarios para su desarrollo y definir las orientaciones y prioridades políticas generales.

-El Consejo, integrado por un representante de cada Estado miembro de rango ministerial, es el encargado de ejercer, junto con el Parlamento, la función legislativa y la función presupuestaria; además, le corresponden las funciones de definición de políticas y de coordinación.

-La Comisión Europea –el ejecutivo de la Unión– compuesta por un nacional por cada Estado miembro, representa y promueve el interés general de aquella con independencia de los intereses nacionales y sin estar sus miembros sometidos a instrucciones de los Estados; y lo hace, principalmente, aplicando el Derecho de la Unión, velando por su correcta aplicación, ejecutando el Presupuesto europeo y a través de la iniciativa normativa.

-El Parlamento Europeo, asamblea de representación ciudadana, posee funciones de colegislador y de control político de las restantes instituciones europeas.

-El Tribunal de Justicia de la Unión Europea, finalmente, es el encargado de garantizar la correcta y uniforme aplicación e interpretación del Derecho de la Unión.

Como puede comprobarse, a diferencia de lo que ocurre en los Estados miembros, donde se distinguen con claridad tres poderes –Legislativo, Ejecutivo y Judicial– atribuidos a tres instituciones de rango constitucional –Parlamento, Gobierno y Jueces y Tribunales–, en el ámbito de la Unión Europea ha de hablarse no de separación de poderes, sino de división de funciones. Efectivamente, el Poder Legislativo es compartido por el Consejo, el Parlamento y la Comisión; el Poder Ejecutivo lo detenta la Comisión, si bien en ocasiones el Consejo puede reservarse la facultad de ejecutar ciertas normas; finalmente, el Poder Judicial es atribuido al Tribunal de Justicia de la Unión Europea, quien lo comparte con los Jueces y Tribunales de los Estados miembros, que son quienes ordinariamente aplican el Derecho de la Unión en resolución de conflictos.

Desde esta perspectiva, puede mantenerse la existencia de una doble legitimidad en el ámbito de la Unión Europea: la legitimidad de los Estados, representados en el Consejo Europeo y en el Consejo de la Unión Europea; y la legitimidad de los pueblos, representados en el Parlamento Europeo. Los intereses de la propia Unión son representados por la Comisión. Todo ello, sobre la base del principio de equilibrio institucional, que hace que los diferentes intereses deban ser conciliados a través de la vía procedimental y competencial, en el sentido de que cada una de las Instituciones solo podrá actuar en el ejercicio de las competencias que tiene atribuidas y por

7. El propio Jean Monnet, cuando se estaba planteando el proyecto de puesta en común de las producciones del carbón y del acero, insistía en la idea de que "había que conseguir que la soberanía delegara soberanía".

los cauces normativamente previstos, so pena de anulación de su actuación por parte del Tribunal de Justicia; y del principio de cooperación leal, en virtud del cual los Estados y la propia Unión están obligados a respetarse y asistirse mutuamente en el cumplimiento de las misiones derivadas de los Tratados.

En definitiva, el fuerte sistema institucional de la Unión Europea, junto con el hecho de que ésta cuente con un ordenamiento jurídico propio –formado por los Tratados (los constitutivos, los de reforma y los de adhesión de los Estados) y por el Derecho derivado (reglamentos, directivas, decisiones, *soft law*)– hace que la Unión deba ser considerada como una realidad de carácter supranacional y no meramente internacional[8].

En palabras del Tribunal de Justicia, "*al instituir una Comunidad de duración indefinida, dotada de Instituciones propias, de personalidad, de capacidad jurídica, de capacidad de representación internacional y más en particular de poderes reales derivados de una limitación de competencia o de una transferencia de atribuciones de los Estados a la Comunidad, estos han limitado su soberanía, aunque en materias específicas, y han creado así un cuerpo normativo aplicable a los nacionales y a sí mismos*" [9] . Como consecuencia de ello, la Unión cuenta con un ordenamiento jurídico propio (fuente de derechos y obligaciones para todos sus destinatarios, cuya fuerza vinculante no puede variar de un Estado a otro), que prevalece sobre los ordenamientos jurídicos nacionales en caso de conflicto, en aplicación del principio de primacía.

En la Unión, "lo nacional se desarrolla plenamente en lo supranacional" [10] : la soberanía cedida es compartida en una construcción superior de la que forman parte activa y de la que son protagonistas los Estados y los ciudadanos. Así pues, más que cesión de soberanía, existe puesta en común de soberanía, que se ejerce desde el ámbito supranacional.

3. Multicrisis en la Unión Europea

A modo de recapitulación de esta apretada síntesis explicativa de carácter introductorio, puede señalarse que la Unión Europea, tal y como está configurada en la actualidad, es una realidad supranacional, sin equivalente inmediato en el panorama comparado, con sus propias instituciones y su propio ordenamiento jurídico, que se integra con naturalidad y normalidad –aunque no sin conflictos– en la realidad de los Estados miembros que la conforman.

A pesar de ello, la fuerte crisis económica de carácter mundial ha puesto en evidencia algunas de las principales carencias de la Unión Europea y ha abierto múltiples crisis sectoriales. Efectivamente, la crisis de deuda soberana ha conducido a una importante crisis del euro, que se ha visto agravada por la lentitud en el funcionamiento de algunas de las principales instituciones de gobierno de la Unión, lo cual ha evidenciado una crisis política, institucional y de legitimidad democrática que ha aumentado el desapego de los ciudadanos hacia la realidad europea; todo ello ha conducido a una crisis existencial que ha puesto en duda la viabilidad de la Unión Europea como realidad supranacional.

Estamos, sin duda, ante una auténtica multicrisis, provocada por la confluencia de diferentes crisis sectoriales que han generado una crisis aún mayor que la suma de todas ellas.

---

8. Para una profundización en el sistema institucional y en el ordenamiento jurídico de la Unión puede verse R. Alonso García (2010).
9. Sentencia de 15 de julio de 1965, Asunto 6/64 Costa v. Enel.
10. Robert Schuman (2003), pág. 30.

En las próximas páginas se expondrán brevemente las líneas fundamentales de esta multicrisis para concluir con una serie de reflexiones finales que pretenden apuntar los pasos que habrían de darse en la Unión para continuar su camino no sólo hacia una mayor Europa, sino, principalmente, hacia una mejor Europa.

II.- CRISIS ECONÓMICA Y CRISIS POLÍTICA: LA FALTA DE UN COMPLEMENTO A LA UNIÓN ECONÓMICA Y MONETARIA Y EL DÉFICIT DEMOCRÁTICO DE LA UNIÓN

No es posible dudar hoy del éxito conseguido por la Unión a nivel económico. Se ha creado un auténtico mercado común, más desarrollado en ocasiones que los mercados internos de los Estados miembros (en los que pueden encontrarse barreras que obstaculizan de facto las libertades de circulación a nivel nacional), con una política económica conjunta y una de las monedas más fuertes a nivel mundial. Desde él, se ha generado crecimiento, se han desarrollado territorios, se ha creado empleo y se ha mejorado el bienestar de los ciudadanos de la Unión.

Sin embargo, la crisis económica ha convulsionado el sistema y ha concluido en una crisis política.

1. La crisis económica

La grave crisis económica mundial ha tenido importantes víctimas a nivel empresarial, pero también a nivel estatal. Pronto se concretó en una triple crisis que ha afectado gravemente a ciertos Estados: crisis de deuda soberana, con crecientes dificultades de financiación para los Estados; crisis bancaria, con entidades financieras escasamente capitalizadas; y crisis de crecimiento por falta de productividad y competitividad. Triple crisis que ha generado un círculo vicioso que está resultando difícil de romper [11] .

A ello se ha sumado la inoperancia de las instituciones europeas para reaccionar con inmediatez y la imposibilidad de los Estados miembros para hacerlo con los medios tradicionales, esto es, mediante la devaluación de la moneda, por haber sido cedidas las competencias de los Bancos nacionales al Banco Central Europeo.

La grave situación de las finanzas griegas, que llevó a este país a pedir a la Unión un rescate económico para poder atender sus deudas, fue resuelta a través de diferentes actuaciones provisionales y siempre con retardo. En primer lugar, mediante un sistema de préstamos bilaterales de los Estados; después, cuando la crisis afectó a Portugal e Irlanda, a través de la creación del llamado Fondo Europeo de Estabilidad Financiera; finalmente, cuando la cuestión amenazó a España y, con ello, a toda la Unión en su conjunto, por el volumen de nuestro país y su peso en la moneda única, mediante la creación del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE), un fondo con recursos para llevar a cabo rescates en caso de necesidad, gestionado por un organismo intergubernamental específicamente creado y dependiente del Consejo [12] .

Calmada la tempestad y de vuelta a la reflexión, se ha comprobado que la unión económica y monetaria necesitaba del complemento de la unión financiera y de la potenciación de la coordinación de las políticas económicas nacionales. No basta únicamente con controlar la tasa de inflación, el déficit presupuestario y la deuda pública, sino que es preciso europeizar, al menos parcialmente, las competencias fiscales de los Estados y coordinar con más fuerzas las competencias en materia de política económica. En este sentido, han surgido voces que promueven la creación de eurobonos y se ha planteado con énfasis la iniciativa de avanzar hacia una unión bancaria que refuerce

11. Vid. sobre esta cuestión J.A. Sanahuja (2012), págs. 55 y ss.
12. Vid. el Tratado Constitutivo del Mecanismo Europeo de Estabilidad, de 2 de febrero de 2012. Para una exposición sucinta de las medidas adoptadas por la Unión Europea como reacción frente a la crisis, véase López Escudero (2011), págs. 354 y ss.

la unión económica y monetaria. Sin embargo, ello no es posible sin una mayor unión política. Así lo defendía en 1991 Jacques Delors, Presidente de la Comisión Europea, en el marco del proceso de elaboración del Tratado de Maastricht, que introdujo la Unión Económica y Monetaria: "no puede haber integración económica y monetaria sin una doble contrapartida política y democrática" [13].

En esta línea, si bien de manera insatisfactoria, se ha concluido la elaboración de un Pacto Fiscal mediante la firma de un nuevo Tratado Internacional, el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria de 2 de marzo de 2012. A través de él mismo se ha introducido la obligación de limitar el déficit estructural de los Estados miembros de la Unión Económica y Monetaria, reforzada con la atribución al Tribunal de Justicia del poder de control de su cumplimiento, se han incorporado nuevos mecanismos de coordinación y supervisión de los planes nacionales de emisión de deuda pública y se ha reforzado la coordinación económica [14] . Sin embargo, se ha hecho mediante la firma de un Tratado internacional no integrado en la lógica supranacional de la Unión, sino fuera de ella misma; además, ni el Reino Unido ni la República Checa han accedido a su firma.

La conclusión es evidente: lejos de reforzar las Instituciones europeas, la solución a la crisis económica ha pasado por potenciar la intergubernamentalidad y aumentar el peso de los Estados, en detrimento de la supranacionalidad.

Junto con ello, a nivel nacional, las medidas que han adoptado los Estados miembros para reaccionar frente a la crisis han venido impuestas por el Banco Central Europeo, rompiendo las reglas del juego. No se ha optado por una modificación de los Tratados o por la elaboración de una norma de Derecho derivado, por los cauces previstos en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, prevea medidas concretas, sino por el envío de opacas misivas a los Presidentes del Gobierno de los países afectados en las que se detallaban las medidas que debían ser adoptadas. Hasta tal punto ha sido invasiva la acción del BCE que, por señalar un ejemplo, en agosto de 2011 se procedió, con nocturnidad y alevosía y por vía de urgencia, a modificar el art. 135 de la Constitución Española con el fin de incorporar instrumentos en manos del Estado para garantizar la sostenibilidad presupuestaria a nivel nacional, como condición previa para que este órgano europeo procediera a comprar deuda soberana española en mercados internacionales [15] .

En definitiva, se ha vulnerado doblemente el principio democrático. A nivel nacional, por la ruptura del principio de atribución, en el sentido de que instituciones europeas han requerido por vía informal a ciertos Estados el cumplimiento de determinadas exigencias sin poseer competencia para ello y fuera de los cauces normativos previstos en los Tratados; a nivel europeo, por la exclusión del Parlamento Europeo y de la Comisión del papel protagonista en la toma de decisiones. El abandono de los cauces de solución previstos en los Tratados [16] ha tenido como consecuencia el hecho de que a la crisis económica le ha seguido la crisis política.

13. Insiste en esta idea E. Barón Crespo (2013), pág. 318.
14. Para un estudio en profundidad del mismo véase Martín y Pérez de Nanclares (2012) y Gómez Urquijo (2012).
15. Con ello se han constitucionalizado el principio de equilibrio presupuestario y la limitación del gasto público. En el Consejo Europeo celebrado los días 8 y 9 de diciembre de 2001 los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros (todos excepto el Reino Unido) asumieron el compromiso de modificar sus Constituciones o normas equivalentes para introducir el equilibrio presupuestario. Sin embargo, la iniciativa española tuvo lugar a instancias del Banco Central Europeo como condición para la adquisición de deuda española. Para un estudio crítico de esta reforma puede verse Sánchez Barrilao (2013) y Salazar Benítez (2012).
16. Para un análisis del Tratado de Lisboa, como mecanismo para reaccionar positivamente frente a la crisis, véase Pérez Carrillo (2011).

2. La crisis política

Una de los principales retos que tiene planteados la Unión desde sus orígenes es el reto democrático. La falta de un *demos* europeo y el menor papel reservado a las instituciones que encarnan la representación de los ciudadanos han contribuido a la existencia de un cierto déficit democrático. Ello ha llevado a que la Unión Europea se legitime no tanto por la aplicación estricta del principio democrático cuanto por los resultados conseguidos. Sin embargo, una vez que han comenzado a fallar los resultados, ha aumentado la duda sobre la legitimidad de la propia Unión para adoptar decisiones que influyen decisivamente en la vida cotidiana de los nacionales de los Estados miembros.

El Tratado de Lisboa ha avanzado significativamente en el proceso de democratización de la Unión Europea, iniciado hace años y centrado en dos ejes principales: por un lado, la ampliación de los asuntos que han de legislarse a través del conocido como procedimiento de codecisión (ahora, procedimiento legislativo ordinario), en el que el Consejo y el Parlamento se encuentran a un mismo nivel decisor y la Comisión conserva el poder sobre su iniciativa; por otro, el mayor protagonismo de los Parlamentos nacionales en la toma de decisiones a nivel europeo, con un mecanismo de control –mecanismo de alerta temprana– que les permite vetar, bajo ciertas condiciones, la iniciativa normativa europea.

Sin embargo, el aparente equilibrio entre las diferentes Instituciones europeas se ha mostrado más teórico que real en no pocas ocasiones. En primer lugar, por el claro predominio de los Estados en la definición de las líneas básicas del proyecto europeo y, en particular, en la resolución de las crisis. Son el Consejo Europeo y el Consejo de Ministros, sendas Instituciones formadas por representantes de los Estados (sus Jefes de Estado y de Gobierno o los miembros del Gobierno, respectivamente) quienes asumen el protagonismo decisor en los momentos clave, en detrimento del Parlamento y de la Comisión Europea y, junto con ello, persiste el derecho de veto de cada Estado en relación con no escasas cuestiones; en segundo lugar, por la inoperancia del propio Consejo Europeo y del Consejo de Ministros a la hora de adoptar decisiones frente a la crisis económica, que se ha manifestado con especial claridad en el rescate a Grecia. Cada Estado ha mirado por sus propios intereses, lejos de pensar en el conjunto, y las decisiones han sido cortoplacistas, comprometiendo con ello el futuro de la Unión.

Paradójicamente, cada vez más, los Estados miembros deciden menos en favor de las Instituciones europeas, pero las exigencias del principio democrático no se trasladan eficazmente a ese nuevo centro decisor. Falta, no cabe duda, europeizar el proceso de toma de decisiones en clave ciudadana, puesto que la integración económica no es posible a largo plazo sin la integración política.

En las reflexiones de los padres fundadores ya estaba presente la idea de un voto a escala europea e, incluso, de un cuerpo electoral único. Aunque la Unión Europea está aún muy lejos de esta realidad, merecen ser destacadas dos propuestas planteadas recientemente con la finalidad de reforzar el principio democrático.

De un lado, de cara a las próximas elecciones al Parlamento Europeo, que se celebrarán en mayo de 2014, se ha propuesto reforzar la vinculación entre Parlamento y Ejecutivo a través de la propuesta de candidato a Presidente de la Comisión. Hasta el momento, sobre la base de los resultados obtenidos por los grupos políticos en las elecciones al Parlamento, los Gobiernos nacionales proponen un Presidente de la Comisión que ha de ser ratificado por el Parlamento. Lo que se busca con esta novedad es saber de antemano quién es el candidato de esos grupos para que los ciudadanos, a la hora de ejercer su derecho de voto, puedan valorar también este extremo. De otro, existe una iniciativa normativa destinada a potenciar los partidos políticos a nivel europeo. En la actualidad, la regulación de los partidos políticos en el ámbito de la Unión se limita a aspectos financieros y al acceso a la financiación de fondos europeos. Se encuentra en proceso de elaboración una propuesta de reglamento que tiene por

objeto la configuración de un estatuto jurídico de los partidos a escala europea [17] . Sin embargo, el complemento necesario de esta iniciativa para avanzar en la eliminación del déficit democrático de la Unión es la regulación de un procedimiento electoral uniforme, la creación de una autoridad electoral europea y la elaboración de auténticos programas electorales conjuntos a nivel europeo.

Finalmente, la necesidad de apertura no sólo ha de predicarse respecto del gobierno de la Unión; afecta también a la Administración europea. Son diversas las iniciativas que está adoptando la Comisión en los últimos años– fundamentalmente, desde el Libro Blanco sobre la Gobernanza, de 25 de julio de 2001– en el sentido de abrir en el proceso decisorio de la Unión cauces para la participación de los ciudadanos, asociaciones, grupos de presión y, en general, cualquier persona [18] . En especial, la Comunicación de la Comisión "Hacia una cultura reforzada de consulta y diálogo" contiene los principios generales y las normas mínimas para las consultas de la Comisión a los ciudadanos, agentes, asociaciones y grupos, así como el procedimiento para llevar a cabo tal consulta [19] . Unas y otro se basan en los principios de participación, responsabilidad, apertura, eficacia y coherencia.

El art. 11 del Tratado de la Unión Europea recoge expresamente este deseo al afirmar que "*1. Las instituciones darán a los ciudadanos y a las asociaciones representativas, por los cauces apropiados, la posibilidad de expresar e intercambiar públicamente sus opiniones en todos los ámbitos de actuación de la Unión. 2. Las instituciones mantendrán un diálogo abierto, transparente y regular con las asociaciones representativas y la sociedad civil*".

La idea de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos consagrada en este precepto ha de surtir efectos en relación con el procedimiento a través del cual se toman decisiones ejecutivas que afectan tanto al administrado como al interés público. Además, el procedimiento hace de puente entre la Administración y el ciudadano: por ese medio, la Comisión establece contacto con los ciudadanos, directamente o a través de las Administraciones nacionales y acorta las distancias existentes entre aquellos y estas.

Desde la perspectiva de los Estados miembros, la administración indirecta lleva necesariamente a fomentar la participación en el procedimiento, potenciando así la finalidad informativa del mismo; de este modo, el procedimiento ayuda al ejercicio conjunto de competencias compartidas. Es más, el propio Tratado de Lisboa consagra el principio de colaboración y cooperación entre las Administraciones nacionales y la Administración europea con el fin de conseguir una más eficaz aplicación del Derecho de la Unión en cada una de las diferentes políticas comunitarias.

Sin embargo, el art. 11, que no tiene precedentes en alguno de los Tratados anteriores, no es precisamente un motor revolucionario. Por esta razón el alcance de estas afirmaciones es limitado. No obstante, al menos, queda apuntada la necesidad ir transformando paulatinamente al administrado en coadministrador, a través de su participación en el procedimiento administrativo.

---

17. Propuesta de Reglamento sobre el estatuto y la financiación de los partidos políticos europeos y las fundaciones políticas europeas de 12 de septiembre de 2012.
18. Entre otros, pueden citarse la Comunicación de la Comisión, Hacia una cultura reforzada de consulta y diálogo – Principios generales y normas mínimas para la consulta de la Comisión a las partes interesadas, COM (2002) 704, de 11 de diciembre; y la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre la Contribución de la Comisión al periodo de reflexión y más allá: Plan D de democracia, diálogo y debate, COM (2005) 494, de 13 de octubre de 2005. De hecho, la participación se contempla como uno de los instrumentos útiles y necesarios para lograr los objetivos planteados por la Unión de cara al 2010: Objetivos Estratégicos 2005-2009, Europa 2010: Una Asociación para la Renovación, Prosperidad, Solidaridad y Seguridad, COM (2005) 12, de 26 de enero, en especial, págs. 5-6. Existen, además, muchos programas que intentan promover la participación ciudadana. Por citar algunos ejemplos, véanse la Decisión n.° 1904/2006/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre, por la que se establece el programa Europa con los ciudadanos para el período 2007-2013 a fin de promover la ciudadanía europea activa (2006) DOUE L-378/32; o la Decisión del Consejo de 19 de abril de 2007, por la que se establece para el período 2007-2013 el programa específico Derechos fundamentales y ciudadanía, integrado en el programa general Derechos fundamentales y justicia (2007) DOUE L-110/33.
19. Para un análisis de la importancia de la sociedad civil en el proceso de construcción de Europa, con especial énfasis en el papel de las confesiones religiosas, puede verse González-Varas Ibañez y Martín Delgado (2005).

Este conjunto de iniciativas, si bien merecen una valoración positiva, tienen efectos muy escasos en relación con la influencia en el proceso de construcción de la Unión. Resulta, pues, imprescindible, ir más allá.

III.- CRISIS EXISTENCIAL: LA NECESIDAD DE UN ALMA PARA EUROPA COMO VÍA DE SUPERACIÓN DE LA MULTICRISIS

Europa está en construcción. Así ha sido desde sus orígenes y así será durante toda su existencia. Efectivamente, la actual Unión Europea comenzó su andadura en 1950 con la Declaración realizada por el Ministro de Asuntos Exteriores francés del momento, Robert Schuman, que tuvo su inmediata acogida en la constitución de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero y, después, en la Comunidad Europea de la Energía Atómica y en la Comunidad Económica Europea. El Acta Única, el Tratado de Maastricht, el Tratado de Ámsterdam, el Tratado de Niza, el Tratado de Lisboa e, incluso, el fallido Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, son pasos importantes en el camino hacia la meta final, que es la existencia consolidada de una Unión de Estados europeos que vaya más allá de la mera eliminación de fronteras económicas y suponga efectivamente la edificación de un territorio, con sus ciudadanos, sus instituciones y sus propias leyes, unido por su identidad común y diferenciado precisamente por ella del resto de territorios. Resulta evidente que no hemos llegado al final del camino. La multicrisis de la Unión Europea ha acrecentado esa evidencia.

Basta una lectura a los periódicos de los últimos dos años para comprobar hasta qué punto han proliferado las voces euroescépticas, con un discurso catastrofista que apunta hacia la desaparición de la Unión. Discurso al que se han sumado no pocos partidos políticos a nivel nacional y que ha calado con gran fuerza en los ciudadanos.

Por ello, puede hablarse de una cierta crisis existencial de la Unión Europea, derivada también del hecho de que el éxito absoluto del objetivo inicial de su construcción –esto es, la consecución de la paz y la creación de una comunidad económica con ciertos aspectos propios de una comunidad política– ha hecho que se difumine la finalidad del proyecto europeo. Dicho sencillamente, una vez lograda la paz entre los Estados Europeos y consolidada la Unión como realidad supranacional, nos hemos habituado a ella y menospreciamos lo que supone en nuestras vidas, tanto a nivel de Estado como en relación con los ciudadanos. Como consecuencia de lo anterior, se ha potenciado la prevalencia de los intereses regionales sobre el interés común europeo, se ha perdido el sentido de la unidad y se ha dejado de lado la construcción de la comunidad política para consolidar la comunidad económica puesta en crisis.

"El comienzo de la Comunidad Europea fue una visión política, pero aún más una visión moral. Los europeos habían perdido su facultad de convivir y de asociar sus fuerzas creadoras y, por ello, su papel en la civilización creada por ellos mismos". Con esta claridad expresaba Jean Monnet en sus Memorias la dimensión moral de la Unión. El momento en que nos encontramos en la construcción de Europa, si queremos seguir avanzando, exige saber quiénes somos para determinar a dónde vamos. Solo así podemos soñar con realismo con Europa. Por esta razón, resulta fundamental recuperar el discurso de las ideas con la finalidad primordial de profundizar en la identidad europea. Ello conduce a la búsqueda de un alma para Europa [20] .

20. La necesidad de un alma para Europa está presente desde sus orígenes en las reflexiones de sus padres fundadores. El propio Robert Schuman señalaba que las Comunidad del Carbón y del Acero, el Euratom y el Mercado Común han conseguido crear un conjunto que ha de conseguir superar la frontera económica y técnica. Un conjunto que "necesita un alma, la conciencia de sus afinidades históricas y de su responsabilidad presente y futura, una voluntad política al servicio de un mismo ideal humano". Vid. Schuman (2003), pág. 53.

1. La importancia de las ideas en una Europa en construcción: "un corazón y un alma para Europa"

"Europa es ante todo una cuestión de convicciones: democracia, igualdad ante la ley, un concepto de sociedad internacional" [21] . Unas convicciones que nos caracterizan actualmente y que son consecuencia de nuestra identidad. Somos fruto de un pasado común, que quiere avanzar hacia un futuro más común. En ese proceso tan importante es el pasado como el futuro y, sobre todo, la coherencia entre uno y otro [22] .

Por esta razón, Europa está llamada a reencontrar su verdadera identidad, para, a partir de ella, recomenzar de nuevo el camino hacia la unidad. Resulta imprescindible reconstruir la democracia en la Unión partiendo de la búsqueda identidad colectiva que han de conformar los ciudadanos europeos [23].

Efectivamente, la integración plena, el paso de una Unión de Gobiernos a una Unión de Estados requiere más reflexiones y de más acciones. En ese avance son fundamentales las ideas. La respuesta a qué es Europa lleva a las ideas, del mismo modo que conduce a ellas la respuesta a la cuestión de hacia dónde va Europa.

En palabras de Weiler, "Europa no es sólo una realidad empírica. Es también una idea, un ideal: un proyecto de comunidad política [...] mejor, de sociedad mejor" [24] . No en vano, Europa surgió de una idea, explicitada en la Declaración Schuman, basada en la consecución de la paz y la eliminación del peligro de guerra entre los distintos países europeos, pero no solo; la Declaración del Ministro francés de Asuntos Exteriores iba más allá al pretender la común unidad y mejora del mundo: "contribuir al aumento del nivel de vida y al progreso de las obras de la paz [...]. De este modo, se llevará a cabo una confusión de intereses indispensables para la creación de una comunidad económica y se introducirá el fermento de una comunidad más amplia y más profunda entre países". En la idea de Schuman estaba, pues, la comunión –entendida como unión de quien tiene algo en común–: común unidad de historia, de cultura, de ideas, de tradiciones.

A la idea sucedió la acción, pero la acción abandonó las ideas. Con el paso del tiempo, los orígenes se han ido difuminando en los números durante muchos años, y la idea ha dado paso al euro. Europa está avalada por sus resultados [25] , que han sido enormes en estos más de sesenta años de historia. Sin embargo, cuando fallen los resultados –es lo que está empezando a ponerse de manifiesto con la multicrisis a la que antes se ha hecho alusión–, ¿qué avalará Europa si no existe una clara identidad definida y un nítido proyecto global común suscrito no solo por los líderes de los Gobiernos sino por los ciudadanos europeos?

En este contexto, el proceso de construcción necesita de ideas que determinen los fines que se buscan y los medios que se precisan para materializar esos fines. Y en esa tarea es fundamental la intervención de la religión, como

---

21. La cita continúa: "Naturalmente, esos principios son el resultado de una evolución de siglos y del pozo acumulado de la filosofía griega y el derecho romano, el cristianismo y el humanismo del Renacimiento, el racionalismo de la Ilustración y la derrota de los totalitarismos. El éxito de la Unión Europea significa la creación de una zona de paz inédita en la historia de la humanidad. El modelo que Europa aplica dentro de sus fronteras y que propone fuera de ellas es el de la solidaridad, la negociación y la defensa de las libertades como fundamento de su método de gobierno", en Delage y Valcárcel (2003), págs. 7 y 8.

22. En palabras Cacciari, "[u]na Europa sin memoria no tiene futuro. Es imprescindible que recupere una relación viva con su pasado. Un pasado lleno de contradicciones, donde conviven tradiciones diferentes", Entrevista publicada en el diario *El País*, en su edición de 5 de octubre de 2004. En el mismo sentido, Juan Pablo II afirmaba en 1988, en un Discurso pronunciado el 11 de diciembre ante el Parlamento Europeo, que "si el sustrato religioso de este continente fuese marginado en su papel inspirador de la ética y en su eficacia social, no sólo quedaría negada toda herencia del pasado europeo, sino también estaría gravemente comprometido un futuro digno del hombre europeo, quiero decir, de todo hombre europeo, creyente o no creyente".

23. Vid. H.J. Trenz (2013).

24. J. Weiler (2003), pág. 39.

25. En este sentido, Weiler afirma que la clave para comprender la crisis espiritual que sufre Europa está precisamente en el éxito de la construcción europea, por su potente efecto legitimador, en (2003), pág. 161.

corriente de pensamiento y de vida. Lo fue para los Padres de Europa, y lo tiene que ser para todos los ciudadanos, creyentes y no creyentes, que queremos participar [26] .

Esta importancia de las ideas, en conexión con la religión, se ha manifestado en una expresión acuñada por Jacques Delors, expresidente de la Comisión Europea, y traducida en una iniciativa de la propia Institución europea: "Un alma para Europa" [27] . En un discurso pronunciado en 1992, afirmaba que "[s]i en los próximos diez años no conseguimos darle una alma a Europa, darle una espiritualidad y un sentido, la unificación europea fracasará " [28]. El razonamiento es sencillo: todo cuerpo necesita de un alma; por ello, el cuerpo de Europa no puede desarrollarse sin un espíritu, la unidad de Europa no puede construirse únicamente sobre la base de ladrillos jurídicos y cemento económico. El objetivo final era ampliar la visión meramente técnica y burocrática y la primacía de lo económico en los trabajos de las Instituciones europeas.

El propio Delors ha manifestado, pasados prácticamente esos diez años, que "[v]ivimos, como siempre, en un periodo de tensiones que perturban los equilibrios existentes y reclaman la intervención del creyente y del ateo, del filosófo y del especialista de otras ciencias humanas, del gobernante y de los gobernados" [29] . Estas palabras explican perfectamente el argumento que se quiere transmitir: si la Europa que estamos construyendo pretende ser la Europa de todos, es precisa la intervención de todos –en igualdad de condiciones–, con independencia de su *status*, de su posición en la sociedad y, también, de su religión o convicción [30] .

En definitiva, desde el momento en que son necesarias las ideas, con el fin de dotar de un espíritu a Europa –de un alma y de un corazón–, es preciso el diálogo y la intervención activa de las confesiones religiosas y de las comunidades de convicción en la construcción de Europa. Europa no es solo un lugar de reunión de representantes políticos de los Estados miembros; es un lugar de comunión de los europeos, de participación en lo común, que busca, desde su mismo pasado, avanzar en la unidad para la consecución del "bien común europeo" [31] . En ese camino es fundamental recuperar la prevalencia de las ideas, de criterios que guíen esa marcha. Hablar de las ideas implica hablar de objetivos; a su vez, los objetivos son consecuencia de la cultura vigente, que señala los valores que van a regirlos. Por esta razón, la importancia de las ideas conduce a la necesidad de afirmar la existencia de unas bases morales, éticas y espirituales en la estructura de la Unión Europea, cuya configuración debe ser fruto del diálogo entre gobernantes y gobernados, a través de la participación de las confesiones religiosas y de las corrientes humanistas. Solo así podrá conseguirse la consolidación de las mismas en la sociedad y en el sistema jurídico europeo, como consecuencia de la asimilación y no de la imposición.

---

26. Resulta contraria a esta lógica la exclusión de los orígenes cristianos de nuestro continente en los textos y en la memoria europeos, así como dejar de lado el papel de las confesiones religiosas en la construcción de Europa. Lo primero ha ocurrido con la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y con el Preámbulo del Tratado de Lisboa; lo segundo, con la Declaración de Laeken sobre el Futuro de la Unión (Declaración adoptada por el Consejo Europeo reunido en Laeken el 15 de diciembre de 2001). En Europa, hablar de religión y pasado es hablar –también, aunque no sólo–de cristianismo. Su papel en la Europa de nuestros días no es meramente simbólico, testimonial o histórico. Se trata de un papel actual, que mucho puede aportar en la construcción del sueño europeo. La manera de entender la vida y la sociedad, el hombre y el mundo que ofrece el cristianismo tiene algo que decir a esta nueva Europa, de la misma manera que es igualmente mucho lo que pueden aportar los movimientos humanistas laicos.

27. Expresión que ha sido utilizada con posterioridad por líderes políticos europeos. Es el caso de A. Merkel, Canciller alemana, durante un discurso con motivo de la Presidencia de la Unión Europea.

28. J. Delors: *Discurso a las iglesias*, Bruselas, 14 de Abril de 1992.

29. J. Delors (2000), pág. 378.

30. La expresión "un alma" para Europa se plasmó en una iniciativa de la Comisión con el mismo nombre, dotada de personalidad jurídica, que integra a cristianos, judíos, musulmanes y asociaciones laicas. Fue puesta en práctica en 1994 y desde entonces ha sido el punto de encuentro entre la Comisión y los grupos religiosos y humanistas.

31. Expresión acuñada por Juan Pablo II en su Audiencia del Papa Juan Pablo II a los Presidentes de los Parlamentos de la Unión Europea, de 23 de septiembre de 2000. Por tal se entiende el "conjunto de las iniciativas y de los valores que los países europeos deben seguir y defender conjuntamente si quieren responder de un modo adecuado a las necesidades de sus conciudadanos".

2. Los valores, centro de la construcción europea. Hacia el bien común europeo

"Europa, la construcción europea, no sería nada si no fuera también expresión y vehículo de una cierta civilización, que comprende nuestra cultura y nuestros valores; una expresión de quiénes somos, un instrumento para realizar lo que querríamos ser". En estas palabras de Weiler [32] se expresa muy bien un hecho: Europa tiene una identidad, que es consecuencia de su cultura.

Cultura, en una definición muy sencilla, es todo aquello que permite al hombre comprender mejor su situación para poder actuar eventualmente en su transformación. Por ello, "el sistema vigente –en el pasado y en el presente– de valores y necesidades" [33] . En ese "todo aquello" se encontraría la herencia humanista, pero también la herencia religiosa. Por esta razón, en la cultura europea, que contribuye a determinar la identidad de Europa, debe haber un papel reconocido para la religión, como concepción del hombre y del mundo.

La Comunidad Económica Europea ha ido quedando superada en sus objetivos iniciales, de carácter económico, a través de los distintos Tratados que la han hecho caminar hacia la Unión Europea. Lo hizo Maastricht al introducir el concepto de ciudadanía europea y reconocer como principios generales del Derecho los derechos fundamentales contemplados en el Convenio Europeo de Derechos Humanos. Insistió más eficazmente en ello Ámsterdam, al calificar como principio básico y fundamental los derechos humanos y las libertades fundamentales. Y con mayor fuerza lo hace el actual artículo 6 del Tratado de la Unión Europea, al atribuir a los derechos incorporados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea [34] el mismo valor jurídico de los Tratados.

Los valores recogidos tanto en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea como en el Tratado de la Unión Europea responden a una concepción de la persona y de la comunidad que, si bien procede de fuentes diversas, son comunes a todas ellas; pensamiento grecorromano, cristianismo, humanismo, son corrientes distintas interrelacionadas entre sí –necesitadas la una de las otras para su total comprensión–, que comparten contenidos. La libertad, la justicia, la igualdad, la solidaridad, son valores propugnados por el humanismo postrevolucionario, pero son igualmente compartidos con el cristianismo [35] .

Resulta evidente que los derechos humanos no surgieron con la revolución francesa y que en la configuración ha influido decisivamente la religión y, más concretamente, el cristianismo. La prueba de ello consiste en que algunos de los valores mencionados en la Carta de Derechos Fundamentales y en el Tratado de la Unión Europea son valores proclamados en el Evangelio y defendidos y aplicados por las primeras comunidades cristianas desde los mismos orígenes del cristianismo. Muchos de ellos son valores evangélicos, pero secularizados, porque en esa configuración actual también han incidido la Revolución Francesa, la Ilustración, el Socialismo e, incluso, el Capitalismo.

De la cultura se derivan los valores de una sociedad [36] . Por ello, los valores proclamados en la Unión no tienen por

32. (2003), pág. 27.
33. Dictamen del Comité Económico y Social sobre El papel y la contribución de la sociedad civil organizada en la construcción europea, DOCE C 329/99, de 17 de Noviembre de 1999, pág. 32.
34. Como pone de manifiesto Luis Ortega, la mera proclamación solemne de la Carta era ya importante por sí misma, porque "implicaba el hacer visibles ante los ciudadanos la existencia de una tabla de derechos con una dimensión comunitaria y, en consecuencia, el inicio de un salto cualitativo del Derecho Comunitario, ya que, a partir de ese momento, la Comunidad de Derecho construida por el Tribunal Europeo pasaba a ser una comunidad que compartía, no sólo derechos de libertad económica, sino un auténtico catálogo de derechos políticos", (2003), pág. 408.
35. Nótese que decimos "con" y no "por", en tanto que el propio cristianismo también ha propugnado esos valores, plasmados en el Evangelio.
36. Fumagalli Carulli afirma así que «[n]utrire di valori cristiani la cittadinanza europea non è del resto solo compito dei politici. È compito anche della cultura», en (2004), pág. 22.

qué ser necesariamente valores compartidos en todo el mundo, sino que se trata de valores propios de la cultura europea [37] .

Por tanto, Europa tiene unos valores que son consecuencia de su cultura y que la identifican frente a otras realidades territoriales. Según expresiones de la Carta de Derechos Fundamentales y del Tratado de la Unión Europea, esos valores proceden del "*patrimonio espiritual y moral*" y de la "*herencia cultural, religiosa y humanista*" [38] de Europa. Son una garantía de la justicia de un sistema político al constituir un referente moral y ético de la actuación de los gobernantes y de los propios ciudadanos en su sociedad [39] . De ahí que merezcan una adecuada tutela por parte del ordenamiento jurídico europeo y deba destacarse su papel fundamental en la existencia de la unión como realidad supranacional.

3. Los derechos fundamentales como instrumento para la democratización de Europa

Europa está avalada por sus éxitos, tal como se ha afirmado anteriormente. Sin embargo, hasta ahora, su construcción no ha sido obra de los ciudadanos europeos, sino de los Estados, a través de sus Gobiernos. Como consecuencia de ello, puede apreciarse un cierto oscurantismo en todo lo relativo a Europa que, en opinión de Weiler, conlleva la existencia de un déficit democrático en la Unión Europea, con una clara "disminución del peso específico, de la importancia política y del grado de control que cada individuo está en condiciones de ejercer dentro de las fronteras políticas que se han vuelto a dibujar" [40]. Continuando con la argumentación del propio autor, "[e]l hecho de que la construcción europea reciba aprobación con tal regularidad, sin que se ponga seriamente en cuestión el dudoso carácter democrático de su praxis cotidiana, demuestra que se están invadiendo la esfera de la política lógicas del mercado *(sic)*, por medio de las cuales los ciudadanos se convierten en consumidores de productos políticos más que en partícipes activos en el proceso político [...]. La dignidad humana se ve comprometida si el individuo, en lugar de sentirse protagonista de su ámbito político, se convierte en consumidor también en ese campo" [41] .

Efectivamente, uno de los principales problemas con que se está encontrando la Unión Europea en su proceso de construcción es la indiferencia de sus ciudadanos, los cuales son los destinatarios de las políticas europeas [42] .

---

37. El hecho de que la paz, la libertad, la justicia, el respeto a los derechos fundamentales, estén contemplados en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en otros textos internacionales no significa por sí mismo que sean valores universales, pertenecientes a todas las culturas. En este sentido, Guerra Martins (2002), págs. 139 a 141.

38. Herencia cultural, herencia religiosa y herencia humanista son tres conceptos distintos que, a pesar de lo que pueda parecer, se encuentran relacionados entre sí. Por esto se trata de una fórmula reiterativa y sin sentido. Para Weiler, esta expresión encierra una solución problemática y artificial, "puesto que separa no ya la religión del Estado, sino, más todavía, la religión de la cultura y del humanismo", (2003), pág. 103.

39. En palabras de Juan Pablo II, "*un buen ordenamiento de la sociedad debe basarse en auténticos valores éticos y civiles*, compartidos lo más posible por los ciudadanos, haciendo notar que dichos valores son patrimonio, en primer lugar, de los diversos cuerpos sociales [...] entre esos cuerpos sociales están también las Iglesias, las Comunidades eclesiales y las demás organizaciones religiosas". (2003), pág. 118.

40. Weiler (2003), págs. 162 y 163.

41. *Ibídem*, págs.171 y 172.

42. Son reveladores en este sentido los datos sobre la Opinión Pública ante la Unión Europea que se ofrecen periódicamente tanto por parte del Centro de Investigaciones Sociológicas en España como por parte del Eurobarómetro. Por dar simplemente unos detalles, puede afirmarse que aunque las noticias relacionadas con la Unión Europea interesan bastante, los españoles se consideran poco informados sobre los asuntos conectados con ella. No obstante, tienen una visión positiva de la influencia que la Unión ha ejercido sobre nuestro país, al sentirse beneficiados por la pertenencia a la misma (con la excepción de los sectores agrícola, ganadero y pesquero). Ello les lleva a sentirse a favor de la Unión Europea, identificando mayoritariamente lo bueno para Europa como bueno para España. Sin embargo, se está en contra de que las decisiones importantes sean tomadas por las instituciones europeas (prefieren que lo haga el Gobierno nacional). Importante es destacar que, aunque se confiesan satisfechos con la forma en que se está llevando a cabo la construcción de Europa, la mayor parte de los encuestados no conoce todos los nombres de los nuevos países que acaban de incorporarse. Es más, manifiestan su desconocimiento sobre el contenido de los Tratados. Dos datos más han de tenerse en cuenta: de un lado, la mayor parte de los encuestados se siente principalmente españoles, y consideran que se seguirán sintiendo mayoritariamente españoles también en el futuro; de otro, aunque no conocen la mayoría de los asuntos relacionados con la Unión y los Tratados, desean que se cuente con ellos. Vid. http://www.cis.es y http://ec.europa.eu/spain/sobre-la-ue/euro-barometro/index_es.htm

Es cierto, como afirma la Declaración de Laeken, que "[l]a Unión Europea extrae su legitimidad de los valores democráticos que proyecta, de los objetivos que persigue y de las competencias e instrumentos de que dispone"; pero no menos cierto es que esos valores, esos objetivos y esos instrumentos no están aún consolidados ni contrastados en una ciudadanía europea, más aún, en un pueblo europeo.

Es necesario, por ello, un nuevo proceso de legitimación del peso del poder europeo frente al de los Estados, de una legitimación democrática de ese poder ante los ciudadanos, y de una legitimación ante los operadores políticos.

En el seno de ese proceso de legitimación es primordial hablar del objetivo de Europa: la persecución del bien común europeo. El fin de toda sociedad es la mejora de sus condiciones de vida, entendida en sentido global. Este es también el fin de la Unión Europea: relacionado con su papel en el mundo, busca construir una sociedad mejor. Es ese bien común el que justifica la Unión –basta con leer el Preámbulo del Tratado de la Unión Europea– y el único que puede legitimar una cesión cada vez mayor de soberanía por parte de los Estados miembros.

En este sentido, la necesidad de un corazón y de un alma para Europa, esto es, de un espíritu regido por las ideas para seguir avanzando en su construcción, ha de complementarse con la idea de que la persecución del bien común debe estar regida por los valores y, lo que es su consecuencia más inmediata, por los derechos fundamentales [43] ; son los criterios que deben guiar –e, incluso, limitar– la adopción de decisiones en el marco de la Unión Europea.

La prevalencia de los valores y de los derechos fundamentales puede ser la vía no solo para mantener unida Europa, sino también para legitimar democráticamente Europa y sus instituciones y, sobre todo, para acercarla a sus ciudadanos [44] . Puede mantenerse por ello, citando a Luis Ortega, que el reconocimiento de estos derechos fundamentales implica "de una parte, la percepción de que es posible lograr una comunidad de pueblos que tengan como regla común una definición de los valores de libertad, igualdad y dignidad humana, y, de otra, que tales valores juegan como reglas jurídicas que delimitan la actuación de los poderes públicos y de los propios ciudadanos" [45].

Por esta razón, debe valorarse positivamente el hecho de que la Unión haya optado por poner a la persona, al ciudadano, como su centro. Es, ciertamente, una buena noticia, que la Carta de Derechos Fundamentales posea el mismo valor jurídico vinculante de los Tratados.

---

43. Se hace esta distinción porque no debe confundirse los valores con los derechos fundamentales. En palabras de R. Spaemann, "los valores en realidad nunca son algo a lo que optamos, sino algo que precede a las opciones y fundamenta esas opciones". Por ello, el mismo autor afirma que "Europa sólo podrá ser una comunidad jurídica en la que todos los ciudadanos de los países de tradición europea encuentren un techo común, si posibilita y protege comunidades con valoraciones comunes, pero renunciando a ser ella misma una comunidad de valores", en (2004), pág. 6.

44. Luis Ortega manifiesta en esta línea la importancia que tiene el establecimiento de un catálogo de derechos fundamentales de la Unión Europea desde la perspectiva de los ciudadanos, puesto que "implica saber que el contenido de los mismos (sic) puede ser influido por una nueva mayoría política de ciudadanos, diferente de la constituida en la colectividad política nacional, o por un conjunto de corrientes éticas o culturales que no sean fácilmente asimilables por otras tradiciones o culturas", en (2003), pág. 408. Para un estudio de los posibles efectos que el carácter vinculante de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea puede tener sobre el ordenamiento jurídico español vid. Martín Delgado y Nieto Garrido (2002), especialmente en págs. 682 a 687.

45. En (2003), pág. 409.

IV.- CONCLUSIONES: ALGUNAS LECCIONES QUE APRENDER PARA CAMINAR HACIA UNA MEJOR EUROPA

Resulta más que evidente que todo lo relativo a la Unión Europea suena extraño en nuestro día tras día. Así lo ponen de manifiesto los últimos datos estadísticos publicados por el Eurobarómetro: los propios ciudadanos consideran que el índice de participación en las elecciones europeas es bajo por falta de información sobre el impacto que la Unión tiene en la vida cotidiana.

Ciertamente, la Unión Europea ejerce una influencia directa en nuestras vidas. Mucho mayor de lo que, en principio, podamos pensar. Los componentes que ha de reunir un producto lácteo para poder etiquetarse como yogur, quién debe pagar el canon por copia digital, las formas de gestión de los residuos que generamos o la calidad de nuestras aguas de baño son todas ellas cuestiones que se deciden en Bruselas, con la participación de Estrasburgo. Consejo, Comisión y Parlamento forman un triple eje decisional del que surge un importante número de normas que regulan nuestra cotidianeidad.

Siendo así, resulta más que obvio que la Unión Europea, lo que es y cómo funciona, nos debe interesar a los ciudadanos, pues nos jugamos mucho en ello.

Un primer paso a tal fin es, sin duda, conocer que el hecho de ser nacionales de un Estado miembro de la Unión nos garantiza una serie de derechos. Recibir asistencia diplomática en el extranjero en alguna de las embajadas de un país miembro de la Unión, dirigirse a cualquier Institución europea en la propia lengua, circular y residir libremente en cualquier Estado miembro de la Unión, formular peticiones al Parlamento, recurrir al Defensor del Pueblo Europeo para expresarle cualquier queja ante la actuación de una institución pública, poder elegir a los miembros del Parlamento Europeo o a los miembros de la corporación municipal del lugar de residencia, o presentarse como candidato en uno y otro caso, son derechos que tenemos reconocidos en tanto que ciudadanos europeos. También, se prevé en los Tratados el derecho a participar en la vida democrática de la Unión y el deber de sus instituciones de actuar con la mayor apertura y cercanía posibles a los ciudadanos.

Un segundo paso, no menos importante y derivado del anterior, consiste en reforzar la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones. No basta con declaraciones programáticas, sino que ha de quedar plasmado en prácticas concretas. En este sentido, el hecho de que el Parlamento Europeo haya ido progresivamente ganando protagonismo en el procedimiento legislativo es un avance muy importante. Pero ha de seguirse en esta línea. Resulta fundamental reforzar el papel de los partidos políticos a nivel europeo o, dicho sencillamente, europeizar los partidos políticos, de tal modo que la política en la Unión se haga pensando en el conjunto, y no en los intereses nacionales.

En tercer lugar, la Comisión, como Ejecutivo europeo, también ha de ver fortalecido su respaldo democrático. El hecho de que el candidato a presidirla sea propuesto por el Consejo Europeo y ratificado por el Parlamento no es suficiente; es necesario conseguir que, de algún modo, los ciudadanos puedan expresar su parecer al respecto directamente.

Finalmente, han de adoptarse fórmulas para potenciar la organización de la sociedad civil y hacer sentir su voz en Europa, más allá de la influencia que ejercen los grupos de presión.

Si queremos que la Unión Europea siga siendo la historia de un éxito hemos de conseguir dar un espacio mayor a quienes la constituimos verdaderamente, que no son ni los políticos, ni las instituciones, ni los Estados: somos los ciudadanos.

Sin embargo, no es esta la tendencia actual. El déficit excesivo de muchos de los Estados miembros ha puesto en peligro la viabilidad del euro; la falta de confianza en las actuaciones de nuestros representantes políticos ha cortado, cuando no secado, las fuentes de financiación pública; nuestro Estado de Bienestar ha retrocedido años. Todo ello ha hecho que se imputen las responsabilidades a Europa, que se amplifique la voz de los euroescépticos, que la Unión en su conjunto empiece a ser vista en ciertos sectores como un auténtico fracaso, que se dude de las razones que justifican su existencia e, incluso, que se empiece a pensar seriamente en abandonar la Unión Europea y en volver a recuperar la soberanía cedida como vía para superar la situación.

Ante esta realidad, es necesario afirmar con rotundidad que Europa no es el problema, sino el camino para encontrar la solución. Efectivamente, la Unión Europea es mucho más que el euro y el mercado interior. Se trata de un proyecto de progreso en común en el ámbito jurídico, político, económico y social que se ha hecho realidad en poco más de sesenta años. Desde sus orígenes, son muchos los retos conseguidos; sin embargo, permanece pendiente de lograr uno de los más importantes, cuya falta de realización explica en parte la actual situación: la existencia de identidad europea.

Jean Monnet, uno de sus Padres fundadores, mantuvo insistentemente que el objetivo de la creación de las Comunidades Europeas no estaba en unir Estados, sino en unir hombres, personas. Más importante que la integración económica, una vez que se ha consolidado ésta, es la integración política, el crear una realidad supranacional fuerte, que se sienta como propia no solo por los dirigentes políticos, sino también por los ciudadanos europeos.

Pero de nada servirá firmar nuevos Tratados que avancen en esta línea si no se trabaja con las mismas fuerzas por suplir una de las carencias de las que ha adolecido desde siempre la Unión Europea: la necesidad de un "alma". Efectivamente, más que recuperar el espíritu europeo, lo que se necesita es construir un alma, esto es, un principio fundante que dé vida a la Unión Europea, de tal modo que sea capaz de mostrarse como algo más que una serie de órganos burocráticos que imponen decisiones a los Estados miembros y a sus ciudadanos; también de hacerse visible ante estos como la vía para continuar progresando en común, como la realidad que nos sostiene en tanto que conjunto de pueblos unidos. Es imprescindible, pues, aumentar la legitimidad democrática de la Unión, fomentar aún más la participación de los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones, trabajar por acercarla a estos [46] .

La historia de la Unión Europea es la historia de una constante lucha por superar graves crisis que siempre han conducido hacia una mayor integración. Desde la crisis de la silla vacía, a la actual crisis económico-financiera, y se pasó por la crisis provocada por el fallido Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, siempre ha sido así. Ello da más valor, si cabe, a las proféticas palabras pronunciadas por Robert Schuman en su Declaración de 9 de mayo de 1950: "Europa no se hará de una vez ni en una obra de conjunto: se hará gracias a realizaciones concretas, que creen en primer lugar una solidaridad de hecho" [47] .

---

46. Permítaseme concretar lo que he tratado de transmitir en estas páginas con una anécdota personal ocurrida recientemente. Estando en mi clase de Derecho de la Unión Europea, a la que acuden alumnos de nacionalidad alemana, italiana, francesa y brasileña, aparte de española, discutíamos sobre cómo se ve actualmente la Unión Europea en los diferentes Estados miembros representados. Los españoles señalaban que la Unión no es más que un conjunto de señores que están imponiendo a España drásticas decisiones, sin darnos ni un solo margen de respiro; los italianos mantenían que con la lira vivían mejor que con el euro; los franceses comentaban que el desapego de sus ciudadanos hacia la Unión está creciendo exponencialmente; los alemanes, que estaban ya cansados de trabajar para pagar los gastos de vecinos europeos que no desean hacerlo. Finalmente, intervino un brasileño para decirnos, literalmente, que todo lo que estaba escuchando le parecía una tontería. En su opinión, la Unión Europea era la historia de un gran éxito (que él deseaba para Brasil y el resto de países del Mercosur), y que la realidad circunstancial del momento no nos estaba permitiendo ver la esencia: la Unión es un proyecto común de paz y prosperidad hecho realidad.
Esto es lo que ha motivado que la Unión haya sido galardonada con el Premio Nobel de la Paz y que un dirigente como Lula da Silva haya afirmado tajantemente que el mundo no tiene derecho a permitir que la Unión Europea se extinga, porque "es patrimonio democrático de la Humanidad".

47. Ciertamente descriptiva es la anécdota de la conversación entre Monnet y uno de sus colaboradores. Después del rotundo éxito de la firma del Tratado CECA, el primero empezó a conversar con el segundo: "Tenemos unas horas para descansar y unos meses para ganar. Luego…". Su colaborador le interrumpió: "…luego encontraremos grandes dificultades, de las que nos serviremos para seguir avanzando. Es eso, ¿no?". A lo que Monnet respondió: "Exactamente. Ha entendido usted todo lo que hay que entender sobre Europa".

Desde esta perspectiva, son varias las lecciones que pueden aprenderse:

1. Resulta imprescindible no perder y tener presente el sentido de por qué caminamos juntos.
2. No puede olvidarse que los ciudadanos siempre queremos participar en los procesos de construcción de realidades que nos afectan directamente.
3. La crisis, bien gestionada, conduce al éxito.
4. No ha de desearse avanzar más de lo que se está dispuesto a caminar
5. Nos necesitamos mutuamente: nuestros medios, individualmente considerados a nivel nacional, ya no están a la altura de cubrir nuestras propias necesidades [48].
6. Es imprescindible respetar las reglas que nosotros mismos nos hemos dado para avanzar en las soluciones a los problemas que se plantean [49].

Conviene, por tanto, tener muy presente esta verdad: no podemos ya concebir nuestra realidad nacional sin la pertenencia a la Unión Europea. Es el momento de luchar frente al resurgimiento del nacionalismo egoísta y demagógico, alentado ciertamente por declaraciones y actuaciones de los líderes políticos de los Estados miembros, pero que nos condenaría al fracaso. Es el momento de sentir la certeza de que esta situación no es sino una más de las múltiples crisis que han afectado a la construcción europea desde sus orígenes y que, tras ser superadas, han hecho posible un impulso mayor del proceso de integración y, con él, una mejora de nuestras condiciones de vida. Es el momento de confirmar que el futuro de Europa depende de nosotros mismos y que nuestro futuro individual y colectivo está indisolublemente unido a él.

Así lo defendía con pasión Robert Schuman, con unas palabras escritas en los años 50 del pasado siglo, pero que no han perdido ni un ápice de actualidad: "Europa se está buscando; sabe que tiene en sus manos su propio futuro. Jamás ha estado tan cerca de su objetivo. Quiera Dios que no deje pasar la hora de su destino, la última oportunidad de su salvación" [50] .

48. La expresión es de Robert Schuman (2003), pág. 27. En palabras de Konrad Adenauer, Canciller alemán en la posguerra mundial, "[y]a no hay ningún problema importante que sea exclusivamente alemán o incluso exclusivamente europeo. Debemos aprender a pensar y a actuar en un marco más amplio".
49. Winston Churchill, en su discurso en la Universidad de Zurich, ya citado, señala que la principal razón del fracaso de intentos anteriores de caminar unidos como fue el caso de la Sociedad de Naciones estuvo en que los principios y concepciones por los que se guiaba no fueron acatados por los propios Estados que los habían creado.
50. (2003), pág. 107.

V- Bibliografía

Alonso García, Ricardo (2010). *Sistema jurídico de la Unión Europea*, 2ª edición, Thomson Civitas, Cizur Menor.

Barea, Maite (2003). *En los orígenes de la Unión Europea*, Fundación Universitas, Madrid.

Barón Crespo, Enrique (2013). *Más Europa, ¡Unida!* Barcelona: Editorial RBA.

Delage y Valcárcel (2003). Europa y su Constitución, *Política Exterior*, vol. XVII, n.° 96.

Delors, Jacques (2000). La costruzione dell'Europa, *Il regno-documenti*, n.° 11.

Fumagalli Carulli, Ombretta (2004). "Radici cristiane d'Europa e confessioni religiose nella Costituzione Europea", en *REGCEE*, n.° 5.

Gómez Urquijo, Laura (2012). El Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza dentro del nuevo marco condicional de cohesión social en la Unión Europea, en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.° 42.

González-Varas Ibañez, Alejandro; Martín Delgado, Isaac (2005). Función y estatuto jurídico de las confesiones religiosas en la construcción de Europa, en *Revista General de Derecho Canónico y Eclesiástico del Estado*, núm. 7.

Guerra Martins, Ana Maria (2002). Les valeurs communes et la place de la Charte en Europe, en *European Review of Public Law*, vol. 14.

Juan Pablo II (2003). *Ecclesia in Europa*. Madrid: Ediciones Palabra.

López Escudero, Manuel (2011). La Unión Europea ante la crisis económica y financiera, en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.° 39.

Martín Delgado, Isaac; Nieto Garrido, Eva (2002). EU Charter of Fundamental Rights, en *European Review of Public Law*, Vol. 14.

Martín y Pérez de Nanclares, José (2012). El nuevo Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza de la UNEM: reflexiones a propósito de una peculiar reforma realizada fuera de los Tratados constitutivos", en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.° 42.

Ortega Álvarez, Luis (2003). Los derechos fundamentales de la Constitución Europea», en *Derecho Privado y Constitución*, 17 (2003), pág. 408.

Pérez Carrillo, Elena F.: Crisis económicay financiera en la Unión Europea. Reflexiones en torno a algunos de los instrumentos estratégicos para la recuperación, en *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. XI.

Sanahuja, José Antonio (2012). Las cuatro crisis de la Unión Europea, en M. Mesa (Coord.): *Cambio de ciclo: crisis, resistencias y respuestas globales*, Madrid Ceipaz, Fundación Cultura de Paz.

Salazar Benítez, Octavio (2012). La Constitución domesticada: algunas reflexiones críticas sobre la reforma del artículo 135 CE, en *Teoría y realidad constitucional*, núm. 29.

Sánchez Barrilao, Juan Francisco (2013). La crisis de la deuda soberana y la reforma del artículo 135 de la Constitución Española, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, n.° 137.

Schuman, Robert (2006). *Por Europa*. Madrid: Editorial Encuentro.

Schwarze, Jurgüen (2006). *European Administrative Law*, Sweet & Maxwell, Londres.

Spaemann, Robert (2004). Europa: comunidad de valores u ordenamiento jurídico, en *Alfa y Omega*, n.° 414/2.

Trenz, Hans-Jörg (2013). En busca del sujeto colectivo: formación de la identidad, proceso constituyente y consolidación democrática en la Unión Europea, en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n.° 35.

Weiler, Joseph (2003). *Una Europa cristiana*. Madrid: Ediciones Encuentro.

Factores disgregadores de la integración regional: el golpe de Estado contra Zelaya (SICA) y la destitución de Lugo (Mercosur): un análisis comparativo

Willy Soto Acosta [1]

Introducción

Este estudio se centra en el análisis de los elementos "internos" a los procesos de integración regional que provocan inestabilidad en estos y, en un caso extremo, puede conducir a que un país se retire (de manera temporal o permanente) del esquema integracionista.

Para ello, se realiza un análisis comparativo de dos casos recientes en América Latina: el derrocamiento del presidente hondureño Manuel Zelaya, en el 2009 y el impacto que generó en el Sistema de Integración Centroamericana (SICA); así como el juicio político contra el presidente paraguayo Fernando Lugo, en 2012, y sus implicaciones en el MERCOSUR.

Se enfatiza en la capacidad (o discapacidad) de los órganos del proceso integracionista en incidir en la solución del conflicto a lo interno del país miembro y en su nivel de resiliencia; es decir, la capacidad de las instituciones comunitarias de no colapsar ante ese tipo de hechos.

I. Los acontecimientos en Honduras y su impacto en el SICA

1.1. La crisis hondureña y la integración centroamericana

Después del proceso de pacificación de Esquipulas II, de finales de los años ochentas y principios de los noventas, parecía improbable un acontecimiento como el golpe de Estado en Honduras del 28 de junio del 2009, contra el entonces presidente Manuel Zelaya, y su sustitución por Roberto Micheletti.

1. El autor agradece a María Fernanda Camacho la recolección de datos para la elaboración de este trabajo.

Ese día las fuerzas armadas detienen y expulsan hacia Costa Rica al presidente "Mel" Zelaya y los golpistas avalan el nombramiento de Michelletti, entonces Jefe del Congreso, como presidente interino. Ello contó con el aval de la élite económica, descontenta con las acciones de Zelaya en favor de grupos desposeídos y con su acercamiento al entonces presidente venezolano Hugo Chávez. Hay una combinación de elementos "internos" y "externos" en la detonación del golpe: la nueva política social de "Mel" en un país históricamente caracterizado por el desinterés de las élites dominantes hacia los sectores populares, y el acercamiento –vía Zelaya- de Honduras (país históricamente proestadounidense con una base militar norteamericana en su territorio) a los proyectos venezolanos de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra Américas (ALBA) y Petrocaribe.

Aunado a ello, Zelaya se había ganado el odio de los grupos políticos y económicos poderosos en Honduras, al pretender reformar la Constitución de su país, con el objetivo de introducir la figura de la reelección presidencial. La posible re-elección de un presidente que introducía –aunque muy paulatinamente– cambios socioeconómicos y una nueva política exterior, espantó a esos grupos.

Como lo apunta lúcidamente un analista, lo acontecido es el resultado de la historia de ese país y de una conjugación de factores (Torres-Rivas, 2010: 59).

El golpe de estado en Honduras traerá efectos inmediatos en el SICA, que se pronunció en contra del derrocamiento y suspendió a ese país del esquema integracionista. Si bien es cierto, todos los países de la región mostraron su oposición al derrocamiento, la posición más virulenta fue la de Nicaragua, que compartía con Zelaya su acercamiento a Petrocaribe y al ALBA, iniciativas promovidas por Hugo Chávez. Esto llega a tal punto de que, incluso después del término del gobierno de *facto* de Micheletti, con la elección popular del nuevo presidente, Porfirio Lobo, Nicaragua manifiesta su oposición a reincorporar a Honduras en el SICA. Sin embargo, pasado el gobierno de *facto* y electo el nuevo presidente, ese país se reintegrará a ese sistema de integración regional.

Entre las sanciones producto de su suspensión temporal del SICA, sobresale quizás lo más sensitivo para Honduras: el no seguir siendo sujeto de préstamos y desembolsos por parte del Banco Centroamericano de Integración (BCIE), con las consecuencias que ello conllevó para la frágil economía hondureña.

El intercambio comercial intracentroamericano constituyó otra de las afectaciones, y representó un impacto negativo en la interdependencia económica creada por el Mercado Común Centroamericano (MCCA), que viene funcionando desde inicio de la década de los años sesentas. En este sentido conviene resaltar el daño simultáneo a la economía hondureña y al comercio intracentroamericano:

> En las primeras 24 horas después del golpe de estado los países fronterizos con Honduras que conforman el SICA (Honduras, Guatemala, El Salvador y Nicaragua) cerraron sus fronteras a nuestro país durante 48 horas, estos tres países concentran el 19.3% de las exportaciones de Honduras y el 18.9% de las importaciones, o sea que la quinta parte de lo que Honduras compra y vende lo comercializa con estos tres países.
>
> El cierre de las fronteras con estos tres países representó una pérdida en exportaciones de 2.85 millones de dólares en dos días afectando una economía centroamericana interdependiente que comercializa productos en Honduras y también utiliza el país como punto de embarque y desembarque por medio de la aduana de Puerto Cortés.
>
> (Grupo Sociedad Civil, 2009, citado por Castro; Fonseca; Garro, 2012).

Se debe recordar que el comercio intracentroamericano se realiza, principalmente, por vía terrestre y el cierre de las fronteras de cualquier país de la región provoca un entrabamiento inmediato.

No menos importante es el hecho de que el golpe de Honduras incidió en una suspensión parcial de las negociaciones entre Centroamérica y la Unión Europea tendiente a la firma de un Acuerdo de Asociación, aunque se continuaron con las conversaciones sin la participación de ese país. Paradójicamente, ese Acuerdo contiene un pilar de "diálogo político", tendiente a asegurar la democracia en cada uno de los países de los dos bloques regionales participantes (Soto, 2010).

El golpe de Estado y el comercio intrarregional

El comercio intrarregional centroamericano ha experimentado un crecimiento exponencial, muestra del dinamismo e integración económica de la región; se pasa de un intercambio de US$ 30 millones en 1960 a US$ 6373 millones en el 2008. No obstante, los efectos de la crisis económica mundial, en el año 2009, no se hicieron esperar y se experimentó una caída de US$ 1263 millones en las exportaciones y US$ 799 millones en las importaciones; pese a este debacle las ventas al exterior se recuperaron levemente para el año 2010 (aumentaron las exportaciones en US$ 630 millones y las compras al extranjero en US$ 258 millones respecto al 2009). (Véase tabla 1).

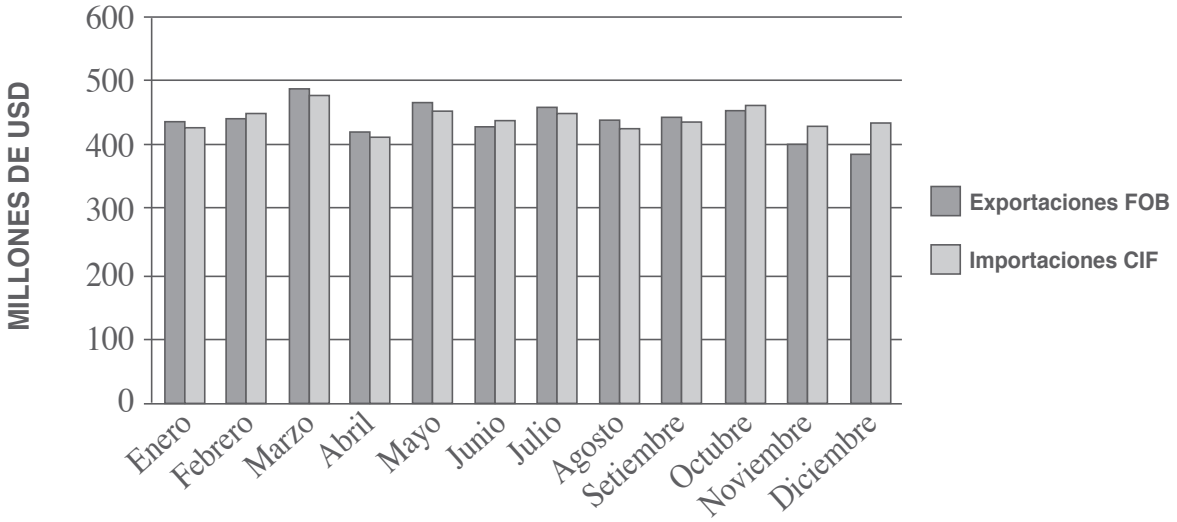
Tabla 1:
Centroamérica: Crecimiento del comercio intrarregional, 2005-2011
Millones de USD

Años	Exportaciones	Importaciones
2005	3,978	3,815
2006	4,549	4,563
2007	5,424	5,177
2008	6,614	6,194
2009	5,352	5,395
2010	5,981	5,653
2011	7,218	7,020
Crecimiento	**10.4%**	**10.7%**

Fuente: SIECA (2011).

El golpe de estado acontece en este contexto de crisis económica donde, a pesar del cierre de las fronteras de sus vecinos y del surgimiento de temores pasados por las guerras y los conflictos civiles, ello no se traduce directamente en el flujo comercial intrarregional, porque, posterior al mes de junio no se da una baja representativa en las exportaciones o importaciones a la región, solo pequeñas variaciones producto de la contracción económica mundial, como lo representa el gráfico 1.

Gráfico 1:
Comercio intrarregional (2009)



Fuente: Elaboración propia a partir de SIECA (2011).

No obstante, un golpe de Estado como el acaecido en Honduras representa un "riesgo" en el sentido de Beck (1988), es decir el paso de lo posible a lo real, temores que se convierten en efectos objetivos. Lo anterior puede acarrear una serie de miedos y trastornos de carácter real en un momento dado, los cuales se pueden traducir en medidas, incluso drásticas, por parte de los Estados vecinos y un sentido de incertidumbre a nivel interno del país; en este caso, en los sectores económicos preocupados por el impacto de la inestabilidad interna hondureña respecto al acceso al financiamiento externo y la compra y venta internacional.

Si bien es cierto, el comercio intrarregional no se afectó directamente, la capacidad de compra y venta de honduras si sufrió un impacto negativo en su comercio exterior; tal y como lo explica el *Informe Comercio de Mercancías Generales Enero-Diciembre 2009* del Banco Central de Honduras (2009; 1): "A diciembre de 2009, las transacciones comerciales con el resto del mundo continuaron con su tendencia decreciente influenciadas por un panorama internacional desfavorable y por la situación política interna que atravesó el país durante el segundo periodo del semestre del año". En virtud de esta razón, tanto las exportaciones como las importaciones de este país centroamericano manifestaron una tendencia a la baja a partir del mes de junio del 2009. (Véase tabla 2).

Tabla 2:
Exportaciones e importaciones de Honduras por mes para los años 2007, 2008 y 2009

MESES	2007	2008 p/	2009 p/	MESES	2007	2008 p/	2009 p/
Importaciones CIF	**7.224.358,2**	**8.830.905,5**	**6.133.310,8**	**Exportaciones FOB**	**2.528.992,6**	**2.882.694,5**	**2.304.247,8**
Enero	469.909,7	648.336,7	506.519,2	Enero	196.288,3	215.872,7	187.443,0
Febrero	513.627,0	656.179,4	506.620,7	Febrero	190.484,5	264.181,8	203.443,2
Marzo	590.115,5	683.088,0	521.730,0	Marzo	229.137,2	287.255,5	243.822,9
Abril	547.619,7	736.229,1	531.057,8	Abril	193.013,5	250.907,8	193.264,7
Mayo	607.222,2	855.884,1	485.971,8	Mayo	251.877,5	278.759,5	235.094,0
Junio	**569.451,8**	**781.696,7**	**557.416,4**	**Junio**	**219.756,0**	**269.317,2**	**219.635,2**
Julio	664.637,8	827.652,7	505.298,8	Julio	231.643,9	254.186,8	213.772,1
Agosto	678.345,4	831.037,4	494.716,0	Agosto	213.571,5	236.291,5	178.390,8
Setiembre	568.696,8	776.350,2	466.222,6	Setiembre	201.798,0	237.893,4	155.960,4
Octubre	666.021,7	763.082,2	494.889,1	Octubre	192.062,9	220.085,0	155.558,1
Noviembre	703.375,6	673.759,3	517.523,1	Noviembre	205.565,7	172.050,1	146.884,9
Diciembre	645.335,0	597.609,5	545.344,9	Diciembre	203.793,7	195.893,1	170.978,5

Fuente: Sistema Aduanero Automatizado SIDUNEA/ DEI, Sistema Automatizado de Rentas Aduaneras de Honduras SARAH/DEI, EUROTRACE del INE.
Depto. Internacional del BCH y empresas.
p/ preliminar

1.2. Consecuencias internas en Honduras del golpe

Sin lugar a dudas, el efecto más inmediato a nivel interno del acontecimiento correspondió a la inestabilidad política y social. Los movimientos y las protestas tanto de los sectores, que apoyaban el golpe como de los que se oponían, marcaron la escena interna en las primeras semanas y meses que siguieron al suceso. Lo que era un país relativamente estable, no obstante las tradicionales y profundas desigualdades sociales, se vio inmerso, de repente, en un clima de turbulencia política.

Pero, es precisamente la desigualdad social, que venía conviviendo con un sistema electoral relativamente transparente, el origen último del golpe. En efecto:

> Se dice que, con el golpe de Estado en Honduras, Centroamérica retrocedió 30 años, pero esa es una verdad a medias. Quizás nos habíamos fabricado una historia de progreso social y político que no era real: detrás de la retórica sobre los cambios alcanzados, las estructuras del poder económico y político se mantenían. Si esta aseveración es correcta, el golpe, entonces, nos habría vuelto a poner súbitamente los pies sobre la tierra, porque aunque han ocurrido cambios, estos no adquirieron la profundidad que pensábamos ni el rumbo que deseábamos.
>
> (Rojas, 2010: 101).

La contrapartida de la inestabilidad política y social a lo interno, lo fue en lo externo la pérdida del reconocimiento internacional. Esto comenzó en su propio hábitat, Centroamérica, con la suspensión como miembro del SICA. En el círculo inmediatamente más amplio, la Organización de Estados Americanos (OEA) hizo lo mismo.

Más allá de Centroamérica, los países no reconocieron al gobierno de facto de Micheletti y siguieron considerando a Zelaya como presidente legítimo. Entre ellos destaca Venezuela, con quien el gobierno derrocado mantenía relaciones cercanas. También, sobresale la oposición de la Unión Europea, ente con el cual –como ya se mencionó– Centroamérica estaba negociando un Acuerdo de Asociación.

Corolario de ello, los gobiernos donantes suspendieron su ayuda a Honduras y los organismos y bancos internacionales (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, BCIE) hicieron lo mismo con los préstamos.

Siguiendo con este enjambre de consecuencias negativas, hay que mencionar la caída estrepitosa de la economía del país, de por sí muy endeble antes del golpe. No solamente sufrió los efectos de la paralización de los préstamos y del comercio intracentroamericano, sino por las protestas en la calle a favor y en contra, muchos comercios y fábricas tuvieron que cerrar sus puertas durante días. Los siguientes datos ilustran esta situación: el sector agropecuario decreció 3%, mientras que la industria (principalmente la de maquila) disminuyó 19,9% sus exportaciones y otro tanto similar (19,6%) sus importaciones. A ellos se agrega el decrecimiento del sector turístico debido a la violencia que acompañó las manifestaciones (con una caída del 7,1%) y, por la misma razón, la disminución de la Inversión Extranjera Directa en el orden de un 44,7%, según la información del Banco Central de Honduras (Prensalibre, 2010).

Como conclusión parcial podemos resaltar que tanto internamente Honduras como el SICA sobrevivieron al golpe de Estado. El orden democrático volvió al país casi un año después con la elección democrática de Porfirio Lobo (a finales de noviembre del 2009) y el SICA retornó a su normalidad con la reincorporación de Honduras.

Sin embargo, en materia de integración regional, los acontecimientos en Honduras dejaron una doble lección casi que paradójica. Por un lado, la enorme interdependencia comercial entre los países del SICA: basta un cierre de fronteras para poner en peligro la región. Por otro, y al mismo tiempo, la incapacidad institucional del SICA para resolver por sí solo un hecho "interno" de esa naturaleza en uno de sus miembros.

Lo anterior deja desafíos y consecuencias, tanto a lo interno de Honduras como para el SICA. En cuanto a lo primero, el golpe cambió la fisonomía político-social del país:

> Antes del golpe, los sectores populares, de donde salieron los grupos que conformaron mayoritariamente el llamado Frente de Resistencia Nacional, aparecían como comparsas y no como actores de los procesos. Sin embargo, el golpe los ha catapultado al primer plano: uno de sus efectos más desta¬cados es la emergencia de un fuerte movimiento popular que seguramente cambiará en el futuro próximo el cuadro político hondureño. Dura¬mente reprimido, se mantuvo en las calles durante casi cinco meses, de¬mandando la restitución de Zelaya pero exigiendo también atención a sus reclamos de mejoras sociales y económicas e inclusión política
>
> (Rojas, 2010: 111).

Como producto de este suceso surgió un nuevo partido en la escena política de Honduras, el Partido Libre (Libertad y Refundación), liderado por Xiomara Castro, la esposa del derrocado presidente Manuel Zelaya y que "saltó a la arena política al liderar las marchas en protesta por el golpe de Estado contra su marido (…)" (La Nación, 2013) y que cuenta con el apoyo de sectores progresistas y sindicalistas (La Nación, 2013).

Dicho agrupación política se lanza en las elecciones presidenciales de diciembre del 2013 con resultados muy alentadores, pese a su reciente historia. En medio de un contexto tenso y de numerosas acusaciones de fraude electoral por parte del Partido encabezado por Castro, el Tribunal Supremo Electoral de Honduras (TSE) se declaró a Juan Orlando Hernández, del Partido Nacional como el ganador oficial; obtuvo más de 1 149 302 votos a favor, lo que representó el 36,89% de la totalidad de las urnas escrutadas. No obstante, el Partido Libre obtuvo el 28,77% de la totalidad de votos, equivalente a 896 314, 38 votos (RT Actualidad, 2013); una cifra nada despreciable para una agrupación política de recién formada, la cual llegó, incluso, a desplazar a la primera fuerza de oposición, el Partido Liberal de Honduras (La Prensa, 2013) que pasó a ocupar el tercer lugar con 20,44% de los votos (RTV.es, 2013).

Referente al SICA, la incapacidad mostrada para resolver la crisis hondureña le conlleva al reto de redefinirse para poder enfrentar ese tipo de "amenaza desde adentro", por cuanto lo que afecta a uno de sus miembros impacta al esquema integracionista en su totalidad. Después de los acuerdos de paz de Esquipulas II y antes del derrocamiento de Mel, se decía que los golpes de Estado eran cosa de un pasado que no volvería. Los centroamericanos nos dimos cuenta de cuán equivocados estábamos. También, vimos como un hecho "local" afecta la región en su totalidad. ¿Está preparado el SICA para prevenir otro acontecimiento de esa naturaleza? Ante la eventualidad de que se produzca, ¿se está redefiniendo el SICA para ser capaz de enfrentar esas "amenazas desde adentro"?

II. La destitución de Lugo y la situación del Mercosur

2.1. Los acontecimientos detonantes

La crisis política de Paraguay ocurrida en el 2012 es llamativa por una doble razón. Primero, porque este país no era favorable a introducir a autoridades gubernamentales poco democráticas dentro del seno del Mercado Común del Sur (Mercosur), argumento en que basaba su negativa al ingreso de Venezuela en ese bloque. Segundo, porque la destitución de Lugo, acto que contradecía lo que pregonaba, tuvo serias implicaciones en el Mercosur y en un efecto perverso, a la postre, fue esa destitución la que permitió el ingreso de Venezuela.

No obstante haberse firmado el Protocolo de Adhesión de Venezuela al Mercosur, en el año 2006, y ser ratificado este documento por Argentina, Brasil y Uruguay, la membresía topó con el veto de Paraguay, país que alegaba un supuesto incumplimiento venezolano de las condiciones de imperio de los principios democráticos inherentes al Protocolo de Usuhaia, de 1998.

De esta manera, el ingreso de Venezuela se mantuvo paralizado. Ante ello, el propio presidente paraguayo, Fernando Lugo, propuso un cambio en la normativa del bloque regional. En efecto, la legislación comunitaria vigente en ese momento solo permitía el ingreso de Venezuela o de otro país si era aprobado por los parlamentos de todos los Estados miembros. En el caso del ingreso venezolano, si bien contaba con el apoyo del presidente Lugo, no sucedía lo mismo con el senado paraguayo, cuya mayoría pertenecía a la oposición. Se debe recalcar aquí algo que sucede con cierta frecuencia en los procesos de integración regional: las diferencias entre los poderes ejecutivos y legislativos dentro de los países miembros en materia y acciones comunitarias.

Los acontecimientos que llevaron a la destitución de Lugo son conocidos. El acto inicial se dio en el mes de mayo del 2012 con la invasión por parte de un grupo de campesinos, de una finca propiedad del político Blas Riquelme, miembro del Partido Colorado (partido de oposición al gobierno de Lugo), en el Departamento de Canindeyú. Ello provocó la movilización de una cantidad de miembros de la Policía Nacional, enviados para desalojar a los campesinos, lo cual concluyó con aproximadamente 17 personas fallecidas y 80 heridos.

Este acontecimiento fue el que detonó el juicio, pero aunado con lo sucedido a la toma de tierras habían otros cuatro: "...la realización de un acto político en dependencias de las Fuerzas Armadas; el denominado caso Ñacunday, relacionado con la ocupación de tierras; la creciente inseguridad vinculada a las acciones del Ejército del Pueblo Paraguayo (EPP); la firma del Protocolo de Ushuaia II, sin poner en conocimiento al Congreso..." (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile 2012: 1).

En el acto detonador del juicio contra Lugo hay cierto paralelismo con el golpe de Estado a Zelaya en Honduras. Más allá de la "cuarta urna" (mecanismo que podría permitir la reelección presidencial) y del acercamiento de "Mel" a Hugo Chávez, lo que verdaderamente molestada a la sectores dominantes hondureños fue el decreto de Zelaya de aumentar los salarios mínimos y su preocupación (sea por sensibilidad social adquirida o por razones políticas) por el problema de la concentración de las tierras y de la riqueza en ese país centroamericano.

En el juicio político a Lugo medió el problema de tierras, si bien no todo el proceso se puede reducir a esta única causa. En efecto, ante la aparición de las asociaciones de los "campesinos sin tierra", que buscaban la recuperación de las denominadas "tierras mal habidas", Lugo propone una reforma agraria integral y llegó a afirmar: "Así como garantiza la Constitución la propiedad privada, garantiza también la propiedad para los que no tienen propiedad" (citado en Biblioteca del Congreso Nacional de Chile 2012: 7).

Ante esos acontecimientos, la Cámara de Diputados decidió iniciar un "juicio político" al presidente Lugo, cuyo resultado podría ser –como de hecho sucedió– su destitución por parte del senado. En su lugar, es nombrado el vicepresidente de la República, Federico Franco.

Al considerar que la destitución de Lugo se dio sin mediar las suficientes garantías jurídicas, y que ello constituía una violación al Protocolo de Usuhaia, el Mercosur suspende a Paraguay como miembro hasta tanto no se restableciera el orden democrático. Como ya se adelantó, la suspensión política de Paraguay –y de su derecho al veto– permitió el ingreso de Venezuela.

2.2. Consecuencias de la destitución de Lugo en el esquema integracionista

Además de la suspensión temporal de Paraguay, la destitución de Lugo permitió el ingreso de Venezuela al Mercosur. Pero, ¿qué implica la incorporación de este nuevo socio?

Primero, un incremento de las exportaciones entre los países miembros del esquema integracionista. Así, después de la incorporación, el entonces presidente venezolano Hugo Chávez, anunció la creación de un fondo de 500 millones de dólares tendiente a incrementar las exportaciones venezolanas hacia el Mercosur. En términos más generales, el volumen económico de Venezuela redundará en un mayor peso y potencial económico del bloque regional.

En las consecuencias en el plano económico-comercial es insoslayable indicar el incremento en el movimiento de mercancías gracias a la rebaja en los precios vía eliminación de barreras arancelarias. Aunado a ello, está la movilización de factores de producción como el trabajo, lo que provoca que el conocimiento y la asistencia técnica

aumenten y se compartan entre los Estados miembros del bloque. Conviene apuntar, particularmente, la disminución en los precios de productos agrícolas-alimenticios que Venezuela importa de los países del Mercosur y de los que tiene gran necesidad debido a las características de su economía más volcada al sector energético.

A nivel interno, dada la naturaleza política de la suspensión, mas no económica, el comercio exterior paraguayo no se vio afectado, como lo menciona el *Boletín de Comercio Exterior del Ministerio de Industria y Comercio de Paraguay* (2012; 5):

> Se limita al derecho participación del país [Paraguay] en los órganos del bloque y de las deliberaciones. No afecta, por lo tanto a los beneficios y las obligaciones económicas y comerciales de Paraguay en el MERCOSUR, tales como las preferencias comerciales y la obligación de aplicar el Arancel Externo Común (…)

Tanto las exportaciones como las importaciones hechas por este país mantuvieron una tendencia al alza, lo que significa que el aislamiento político no implicó costes a nivel económico. (Véase tabla 3).

Tabla 3:
Exportaciones e importaciones desde y hacia Paraguay enero-setiembre 2012

Meses	Exportaciones FOB	Importaciones CIF
Enero	404	838
Febrero	229	822
Marzo	352	954
Abril	367	927
Mayo	418	957
Junio	497	869
Julio	499	971
Agosto	503	1049
Setiembre	439	984

Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda de Paraguay (2012).

Además, por su peso político y económico, Venezuela constituye un trío (junto con Brasil y Argentina) de "poderosos" en el Mercosur, frente a la "periferia interna" (Uruguay y Paraguay después de su reincorporación). En otras palabras, el ingreso venezolano fortalece la capacidad económica y política del bloque.

Tercero, Venezuela no es solo un país de cierta dimensión económica: es un Estado que cuenta con un bien muy apetecido, a saber fuentes energía, más concretamente, petróleo y gas. Paralelamente, Brasil y Argentina alaban la incorporación de Venezuela, pues representa un mercado de 29 millones de personas, en donde pueden vender los productos alimenticios de los que la economía venezolana carece (Bonavino, 2012: 9).

Un cuarto elemento lo constituye el hecho de que Venezuela lidera Petrocaribe y el ALBA, instrumentos con los cuales extiende su presencia en materia de política exterior y energética a muchos Estados insulares del Caribe y a algunos países centroamericanos. Lo anterior genera que con la incorporación de Venezuela el Mercosur pueda tener una "periferia" y zona de influencia en el Caribe y Centroamérica.

Pero no solo el bloque se fortalece con el nuevo socio sino que también sucede el movimiento inverso: en materia de política exterior, Venezuela sale fortalecida al ser miembro del Mercosur. En un doble sentido: expande sus ideales bolivarianos dentro del bloque y toma "energías" del bloque para proyectarse a países y escenarios extra-comunitarios.

Algunos autores sostienen que el interés de Chávez de ver a Venezuela en el bloque era más ideológico que pragmático, al contrario de Brasil y Argentina que querían la presencia venezolana pero por razones más bien económicas (Bonavino, 2012).

Hay otra ganancia interna de Venezuela al incorporarse al Mercosur y es el "efecto Lugo": los opositores venezolanos al régimen de Chávez –hoy encabezado por Nicolás Maduro– lo pensarán más de dos veces antes de intentar un "golpe de Estado democrático", esta vez contra Maduro, pues correrían la misma suerte de Paraguay después de la destitución de Lugo: suspensión del Mercosur, de la Unasur y aislamiento de la comunidad internacional. Pero, igualmente, el ingreso a este bloque beneficia a los opositores venezolanos en el sentido de que el gobierno de Maduro debe respetar los principios democráticos del Mercosur y no permitirse tentaciones y desviaciones autoritarias.

En quinto lugar, un Mercosur fortalecido con la membresía de un socio de la talla económica y política de Venezuela, puede incidir en un fortalecimiento de la identidad sudamericana y a nivel integracionista-institucional, en un robustecimiento de la Unasur.

A manera de conclusión

Ya se han adelantado algunos elementos comparativos entre ambos acontecimientos políticos en los dos países y sus impactos respectivos en los esquemas integracionistas de los cuales forman parte. En los dos casos hay un origen socioeconómico que desencadena los sucesos: aumentos de salarios, concentración de tierras y de la riqueza, etc.

En ambos países también hay un quiebre o, al menos, alejamiento del orden democrático, ya sea que se califique de "golpe de Estado" (caso de "Mel" Zelaya) o de "destitución sin apego al debido proceso" (caso de Lugo).

En las dos situaciones, los respectivos esquemas integracionistas suspendieron a los países. Sin embargo, ni el SICA ni el Mercosur tuvieron la suficiente capacidad para revertir los acontecimientos y volver a reinstalar a los jefes de Estado destituidos. Lejos de ello, en ambos países, el problema se resolvió por "inercia", es decir, esperando a que se realizaran las elecciones presidenciales que antes de los derrocamientos o destituciones ya estaban programadas. Con todo, en el caso de Paraguay, el Mercosur demostró mayor movilización en el plano internacional que el SICA con Honduras.

Aunque cabría también otra interpretación: tanto el SICA como el Mercosur, a sabiendas de que dentro de poco tiempo habrían elecciones en Honduras y Paraguay no echaron mano a todos sus recursos disponibles en espera que las anomalías se resolvieran por la vía electoral.

Sin lugar a dudas, la situación con Paraguay es más compleja que la hondureña, pues la suspensión temporal de aquel país permitió el ingreso de un nuevo socio de la talla de Venezuela, con lo que el Mercosur salió fortalecido cualitativa y cuantitativamente.

Pero lo más interesante en el análisis de los dos casos es el nivel tan profundo de interdependencia entre los socios de los dos esquemas integracionistas, a tal punto que los acontecimientos "internos" a Honduras y Paraguay golpearon tanto al SICA como al Mercosur. Con todas las diferencias que existen a lo interno de cada bloque (problemas de límites territoriales, de apropiación de los beneficios de la integración, percepciones subjetivas de inferioridad o superioridad de un Estado en relación con otro, etc.), en el fondo cada socio interpreta el esquema de integración como un "matrimonio" que aunque imperfecto, plagado de conflictos "conyugales", es preferible a la soledad. La prueba es que después de todas las escaramuzas, tanto Honduras como Paraguay –cuales Hijos Pródigos– volvieron a sus respectivas "casas".

A pesar de esta interdependencia, las expulsiones de ambos Estados de los organismos regionales no tuvieron consecuencias directas o visibles sobre el comercio intrarregional (más afectado en ese momento por las implicaciones de la crisis económica mundial). Lo anterior por varias razones: son economías relativamente pequeñas respecto a sus vecinas, por lo que una merma en las ventas o compras al exterior no provoca cambios en el mercado intrarregional. En el caso paraguayo, la expulsión solo fue política, mientras que las fronteras comerciales de este país continuaron abiertas.

Curiosamente, si se debiera establecer un actor común a esas dos situaciones, sería la Venezuela de Hugo Chávez. En el caso hondureño, sirvió como "fantasma" para atizar el derrocamiento de Zelaya. En la crisis paraguaya tuvo un doble rol: también jugó de "fantasma" (debido al apoyo de Lugo para que Venezuela ingresará al Mercosur, lo cual le ganó enemistades a lo interno) y porque la suspensión paraguaya permitió su membresía al bloque regional. En ambos casos "triunfó" Venezuela: por un lado, el nuevo gobierno de hondureño de Porfirio Lobo se mantuvo en Petrocaribe y, por otro, el país suramericano logró incorporarse al Mercosur.

Bibliografía

Banco Central de Honduras. (2009). *Informe Comercio de Mercancías Generales Enero-diciembre 2009*. Disponible en: http://www.bch.hn/download/comex/comex2009/informe_comex_12_2009.pdf Revisado: 25/01/2014.

Bech, Ulrich (1988). *La sociedad el riesgo*. España: Paidós

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (2012). *Destitución del Presidente Fernando Lugo: Elementos en torno a la crisis*. Chile.

Bonavino, Irina (2012). *El ingreso de Venezuela al MERCOSUR: ideología versus pragmatismo*. Venezuela: COVRI.

Caetano, Gerardo (2009). Integración regional y estrategias de reinserción internacional en América del Sur. En: *Nueva Sociedad*, N.º 219. Argentina: Friedrich Ebert Stiftung.

Cambronero, María; Gamboa, Jessica; Núñez, Benony; Salazar, María. (2012). *¿Cuáles son los aspectos relevantes que llevaron a la situación de salida del Estado de Paraguay y a la posterior entrada de Venezuela al Mercosur en el mes de Julio del año 2012*? (Trabajo presentado en el curso "Integración Regional"). Costa Rica: Universidad Nacional.

Castro, Beatriz; Fonseca, Carlos; Garro, Francini (2012). *El golpe de estado en Honduras contra el presidente Manuel Zelaya en junio del 2009, repercusiones en la integración centroamericana*. (Trabajo presentado en el curso "Integración Regional"). Costa Rica: Universidad Nacional.

Donadio, Luciano (2011). Integración en América Latina: relato de una senda sinuosa. En: *Cooperación, integración regional e interregionalismo. Trayectorias y desafíos desde el Sur* (Buffa, Diego et al., compiladores). Argentina: Universidad Empresarial Siglo 21.

La Nación (2013). *Reñidas elecciones en Honduras: los principales candidatos se adjudican la victoria*. Disponible en: http://www.lanacion.com.ar/1641907-renidas-elecciones-en-honduras-los-principales-candidatos-se-adjudican-la-victoria.

La Prensa (2013). *Honduras: Xiomara Castro dice que están venciendo a los que se prestaron al "fraude"*. Disponible en: http://www.laprensa.hn/especiales/eleccionesgenerales/inicio/429119-255/honduras-xiomara-castro-dice-que-estan-venciendo-a-los-que-se-prestaron

Ministerio de Industria y Comercio de Paraguay (2012). *Boletín de Comercio Exterior*. Disponible en: http://www.rediex.gov.py/beta/userfiles/file/Boletin_Comercio_Exterior_C_2012.pdf.

Ministerio de Hacienda de Paraguay (2012). *Informe de Comercio Exterior (ICE)*, III Trimestre, 2012. Disponible en: http://www.economia.gov.py/v2/sistema/files/files/ICE%20-%203er%20Trimestre%202012.pdf.

Pellandra. Andrea; Fuentes, Juan (2011). *El estado actual de la integración en Centroamérica*. México: CEPAL.

Peña, Félix (2009). La integración el espacio sudamericano: ¿La Unasur y el Mercosur pueden complementarse? En: *Nueva Sociedad*, N.º 219. Argentina: Friedrich Ebert Stiftung.

Romero, Carlos (2007). *La entrada de Venezuela en el MERCOSUR: repercusiones internas*. Venezuela: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales.

RT Actualidad (2013). *Declaran a Juan Orlando Hernández ganador oficial de las elecciones en Honduras*. Disponible en: http://actualidad.rt.com/actualidad/view/113961-hernandez-ganador-elecciones-presidenciales-honduras.

RTVE.es. (2013). *La autoridad electoral confirma triunfo del oficialista Hernández en Honduras*. Disponible en: http://www.rtve.es/noticias/20131128/autoridad-electoral-confirma-triunfo-del-oficialista-hernandez-honduras/804420.shtml

Rojas, Manuel. (2010). Centroamérica: ¿anomalías o realidades? En: *Nueva Sociedad*, N. 226. Argentina: Friedrich Ebert Stiftung.

SIECA (2011). *Centroamérica: Estadísticas de Comercio Mensual 2005-2011*. Disponible en: http://www.sieca.int/Documentos/DocumentosMostrar.aspx?SegmentoId=2&DocumentoId=1864.

SIECA (2013). *Estado de situación de la integración económica centroamericana*. Disponible en: http://www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2013/10763.pdf.

Soto-Acosta, Willy (2010). *La integración centroamericana: Desafíos para Costa Rica en el contexto del Acuerdo de Asociación con la Unión Europea*. Costa Rica: Universidad Nacional.

Soto-Acosta, Willy (2013) Editor. *Mesoamérica: integración regional y geopolítica*. Costa Rica: Universidad Nacional.

Torres, Edelberto (2010). Las democracias malas de Centroamérica. En: *Nueva Sociedad*, N.º 226. Argentina: Friedrich Ebert Stiftung.

Sección II:
La integración regional en América del Sur:
Sus múltiples escenarios

La Alianza del Pacífico y la estrategia de integración sudamericana del Brasil

Roberto Goulart Menezes

Nós precisamos levar a integração da América do Sul e Latina mais a sério. Nós temos o chinês nos comendo de um lado, o americano, com o tal do Pacto do Pacífico, nos comendo de outro, e se a gente não tomar cuidado, a gente vai ficar isolado, 'solito'

(Lula da Silva, *Valor Econômico*, 14.05.2013)

Introducción

La creación de la Alianza del Pacífico abrió un nuevo debate sobre los rumbos de la integración en América Latina y, en especial, en América del Sur. Entre el lanzamiento de la Idea en 2010, por el entonces presidente peruano Alan García, y su formalización en la Cumbre de Cali (2013), fueron realizadas siete cumbres y una de ellas fue por teleconferencia. El objetivo central de Chile, Colombia, Perú y México al crear esa alianza es implementar una ambiciosa agenda de liberalización comercial entre los países miembros y las demás regiones del globo, con destaque para la Asia-Pacífico.

El ritmo paradigmático de negociaciones ha caracterizado desde su inicio a la Alianza del Pacífico. Concebida como una vía rápida para la ampliación de las relaciones comerciales entre sus miembros y, en especial, con los Estados Unidos y China, ella aparece como un contrapunto a los procesos de integración en curso en la región. Así ha sido difundida como opuesta a la concepción de la integración defendida por Brasil en América del Sur, desafiando el ritmo, el alcance y los objetivos al considerarlos demasiado amplios en la lenta construcción del Mercosur. Además, la Alianza del Pacífico es percibida como un proyecto liderado por Estados Unidos y que busca conformar un "nuevo eje político diplomático dentro del continente", que tiene "más importancia ideológica que económica, ya que fuerza viene directamente de la alianza con los Estados Unidos (FIORI, 2013, p. 38, traducción propia).

Este trabajo analiza las implicaciones geopolíticas, comerciales y económicas representadas por el surgimiento de la Alianza del Pacífico en la estrategia de integración sudamericana del Brasil desde 2003 al argumentar que esa nueva asociación regional podrá imponer diversas dificultades para la consecución de la conformación de un espacio sudamericano integrado comercialmente, bien como limitar las opciones estratégicas del país en la región. El diseño actual de la integración regional parece indicar el refuerzo de la fragmentación al revés de la cooperación regional con énfasis de los Estados Unidos en la retomada de su agenda comercial para la región.

1. Brasil y la construcción del espacio sudamericano

La efectiva inserción brasileña en el espacio sudamericano se remonta al final de 1970 y se aceleró en la mitad de los años 1980 con la crisis económica internacional, moratoria de la deuda externa y las profundas transformaciones del sistema internacional en el contexto de la retomada de la hegemonía de los Estados Unidos. Pensada por el Itamaraty (Ministerio de las Relaciones Exteriores brasileño), la estrategia de acercamiento ganó contornos más precisos del gobierno José Sarney (1985-1990), sin abdicar del universalismo de la política exterior. Desde ahí, la aproximación con sus vecinos constituyó un esfuerzo simultáneo para aliviar la crisis y también un ejercicio diplomático para revertir el imagen negativo del País en la región (Oliveira, 2005).

Podemos señalar que el regionalismo aparece para Brasil como una nueva posibilidad de superar las restricciones de la ensena internacional. Los entendimientos entre Brasil-Argentina desde mitad de los años 1980 que están en el origen del Mercado Común del Sur (Mercosur), materializó esa opción. Desde entonces, ha sido consensual en la literatura que el Mercosur es una iniciativa inédita de nuestra diplomacia y el mayor símbolo de la asociación estratégica Brasil-Argentina, y la cual se mantiene en la cima de las prioridades de la política externa brasileña (Lafer, 1997). Sus logros y dilemas también ayudan a pensar hoy las reales posibilidades de la organización del espacio político-económico sudamericano ante la profundización de la interdependencia global.

Uno de los componentes de la identidad internacional de Brasil es la dimensión geográfica en América del Sur, la cual siempre ha estado presente en el horizonte regional de su diplomacia, a través de un proceso lento y persistente desde la proclamación de la República (Bueno, 2002) y se procesó de modo lento, pero persistente. Al volver más a su entorno, el país "hace política de su geografía". Sin embargo, en términos prácticos, la propia percepción del toma de consciencia por el Brasil de percibirse como un país sudamericano se dio de manera lenta y en las décadas recientes, bien como el empleo del término América del Sur nombra realidades geográficas distintas entre el final del siglo XIX y el empiezo del siglo XXI (Santos, 2005).

La experiencia del Mercosur (1991) señaló el camino de la integración regional como una de las prioridades de la política externa brasileña. Lo que ha conformado un nuevo subsistema regional en una reacción creativa para ajustar los países integrantes a los cambios sistémicos en curso desde mitad de la década de 1980. En el plan geopolítico, la Iniciativa para las Américas lanzada en junio de 1900 por el ejecutivo de los Estados Unidos fue decisiva en la opción brasileña de fortalecer los lazos con los países sudamericanos.

La construcción de un espacio sudamericano integrado, preconizado todavía en el gobierno Itamar Franco con la propuesta del Área de Libre Comercio de Sudamericana (ALCSA), en 1994, está en la raíz del actual interés de Brasil por la región. El entonces ministro de las relaciones exteriores, Celso Amorim, reforzaba la necesidad de "trabajar por la afirmación de la América del Sur como concepto no solo geográfico, pero también político y económico" [1]. El propio Amorim (2011) considera que aunque hubiese resistencias y reticencias con la propuesta brasileña, que acabó no prosperando a la época, "el ALCSA dejó una cierta 'semillita'" (p. 19, traducción propia).

1. Discurso de transmisión de cargo para Luiz F. Lampreia en 02/01/1995. Resenha de política exterior do Brasil, n. 76, n. 1, 1995, p. 14.

Casi una década después, con la firma, en 2004, del acuerdo entre Mercosur y la Comunidad Andina de Naciones, se creó una zona de libre comercio en la América del Sur un espacio integrado empezó a ganar cuerpo. Esa nueva asociación regional reúne las tres regiones geopolíticas del subsistema sudamericano: el platino, el andino y el amazónico.

Tanto la diplomacia del gobierno Lula da Silva (2003-2010) como la diplomacia de la gestión Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), siempre se reivindicaron como pro-América del Sur y cada una buscó hacer de Brasil el vector de integración regional. En las dos gestiones del presidente Cardoso, el concepto "América Latina" es considerado por el presidente Cardoso muy amplio y de poca operacionalización.

El primer encuentro de los gobiernos de la región, realizado en Brasilia, durante la celebración de los 500 años de Brasil, hizo parte de esa nueva orientación. La iniciativa de Integración de la Infra-Estructura Regional Sudamericana (IIRSA), aprobada en la Cumbre, a fin de integrar físicamente la América del Sur por medio de la realización de las obras en los sectores de transportes, energía y telecomunicaciones fue el principal legado de ella. La realización de la Cumbre Sudamericana en agosto de 2000 enfrentó resistencias dentro del propio Itamaraty bajo el argumento de que ella podría ser interpretada como un gesto provocativo a los Estados Unidos (AMORIM, 2011).

El gobierno Lula da Silva profundizó la valorización de la América del Sur como espacio político de actuación de su política externa, y distinto del período Cardoso, el énfasis política en las relaciones con la región aumentó. Sin embargo, en el gobierno Dilma Rousseff (2011-actualidad), hubo una ralentización en la involucración política en la América del Sur. La agenda para la región tuvo como objetivos principales la profundización de la alianza estratégica con la Argentina, el revigoro del Mercosur con la consolidación de la Unión Aduanera y la formación de un espacio económico unificado envasado en el libre comercio y en proyectos de infraestructura y con la internacionalización de empresas brasileñas.

En las palabras del Ministro Celso Amorim (2003-2010), ella sería la "prioridad de las prioridades", pero al tener el universalismo como eje central de la política externa brasileña. Según Amorim, la América del Sur es la principal prioridad, sin embargo la política externa del país "no puede ser confinada a una única región, ni puede quedar restricta a una única dimensión. El Brasil puede y debe contribuir para la construcción de un orden mundial pacífico y solidario, fundado en el Derecho y en los principios del multilateralismo" (Amorim, 2003, p. 57).

La nueva orientación regionalista del gobierno Lula da Silva se fundamentó en una concepción de integración regional diferente de la que predominó desde finales de los años 1980 con énfasis más fuerte en la dimensión comercial. Al operacionalizar un concepto más amplio de integración en el cual la dimensión política, juntamente con las bases económica y comercial, es la razón de ser de la formación de un espacio sudamericano integrado, la noción de regionalismo abierto se reveló insuficiente. Por regionalismo abierto se entiende la liberalización comercial amplia, visto como una etapa intermedia para la liberalización económica multilateral que orienta la formación de la Alianza del Pacífico.

Los requisitos de una integración del tipo multidimensional van más allá de los aspectos comerciales de la integración, porque esa modalidad de integración agrega también las dimensiones productiva, energética y física y se configura como una integración regional después de la crisis del neoliberalismo en la región (Lima y Coutinho, 2007). Si solamente la voluntad política no es suficiente para que un proyecto de integración prospere, como bien demuestran la mayoría de las tentativas puestas en práctica en la región, también solamente la dimensión comercial no define el éxito del proceso.

El espacio que América del Sur ocupó en la agenda de la diplomacia del gobierno Lula da Silva se reflejó también en el área burocrática responsable por los temas de la región. En el Ministerio de las Relaciones Exteriores, la división encargada por la región ganó una Secretaría General para América del Sur (SGAS), que pasó a reunir el Departamento de América del Sur (DAS I y II), Departamento de Integración, Departamento de Negociaciones Internacionales y Departamento de México, América Central y Caribe, bajo la coordinación del Embajador Ênio Cordeiro, que comandó hasta el segundo semestre de 2009, cuando fue nombrado embajador en Buenos y el embajador Antonio Simões asumió la secretaría.

La creación de la SGAS es un fuerte indicativo del grado de importancia que la región adquirió en la última década. En principio de los años 1990, todas las cuestiones relativas al continente americano estaban bajo la responsabilidad de un único departamento, el de las Américas [2] . La dimensión política y estratégica concedida a la América del Sur y la necesidad de una Subsecretaría dotada de capacidad para articular las acciones de la política externa en la región, en un nivel más elevado es resaltada por Danese:

> Hoy el énfasis en la agenda sudamericana es muy denso. La secretaría puede interactuar con autoridades de alto nivel de otros países. Permite que se tenga cierta agilidad en el tratamiento de la agenda. Sin duda todas las iniciativas fueron mostrando y sirviendo para un papel didáctico interno. […] Ofrecer curso para diplomático sudamericano es importante para ellos se den cuenta de percibieren que hubo todo un cambio cualitativo en el interlocutor y en el dialogo con ese interlocutor (Encuesta al autor, 2009) (traducción propia).

En la actuación del Brasil en el plan regional, en medio a las crisis recurrentes vividas en el proceso de integración, el tema del liderazgo ganó más espacio en el debate sobre la política externa del país. La actuación brasileira pasó a emplear la noción de un liderazgo cooperativo para referirse a la manera como Brasil se utiliza de su peso económico, geopolítico, político, entre otros, para relacionarse con su entorno geográfico. El mecanismo elegido para ello ha sido el de la integración. Al dedicar más espacio en su agenda a los vecinos, la política externa brasileña ha dotado al paradigma sudamericano de más fuerza y densidad.

El refuerzo de la presencia del Brasil en la región y el discurso diplomático que eleva la América del sur a la condición de prioridad en la agenda de la nueva política externa del país reencienden el debate acerca del liderazgo regional de Brasil en el espacio sudamericano. La pesquisa desarrolladla por Sousa (2009) con integrantes de la comunidad brasileña de política externa muestra que de los dieciocho grandes temas identificados, ocho fueron considerados de extrema importancia y de eses, cuatro están relacionados a la actuación del país en la región: garantizar la democracia en la América del Sur, integrar la infraestructura, fortalecer el liderazgo regional de Brasil y fortalecer el Mercosur.

En la trayectoria de desarrollo de la integración latinoamericana persisten problemas estructurales como baja complementariedad económica, baja interdependencia, asimetrías y reducido poder infraestructural de la mayoría de los Estados, entre otros. La concentración de renta que hace de la región la más desigual de todas sigue siendo uno de los principales entrabes, aliado al bajo desarrollo.

2. Del total de viajes realizadas al exterior por el presidente Lula da Silva, 30% de ellas fueron para la América del Sur, lo que sumó 145 días. La Europa con 32% y 137 días, África con 11% y 51 días y la América del Norte con 10% e 47 días. Folha de S. Paulo, 10. Set. 2010.

2. La sombra del ALCA en la construcción de la integración sudamericana

Por casi una década, la propuesta del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) estuvo por encima de los procesos de integración de la región. Desde el empiezo de las negociaciones, en 1998, ese ambicioso proyecto de los Estados Unidos para amarrar las economías de la región a su estrategia política y comercial despertó resistencias y desconfianzas en parte de los países negociadores, sobretodo de Brasil, Venezuela y Argentina. El proyecto tal como se encontraba, incrustaba una concepción de libre comercio amplia, abordando aspectos normativos que incidían sobre la capacidad reguladora de los países (Cruz, 2010).

Sin embargo, el ALCA significó un gran teste para la diplomacia del gobierno Lula da Silva (2003-2010). Las negociaciones hemisféricas fueron duras y la estrategia de la política externa brasileña a partir de 2004 no traía en si el entusiasmo por su éxito.

En la evaluación de la diplomacia el modo como el proceso negociador se había conducido hasta entonces no interesaba al Brasil. Sin embargo, la aversión del gobierno Lula da Silva al ALCA y su evaluación de que se trataba de un proyecto hegemónico de los Estados Unidos que podría representar una anexión de la región a la economía de ellos, norteó la nueva estrategia brasileña. Así, "el centro de esa estrategia [la América del Sur como un polo estratégico del sistema multipolar] debe ser la construcción paciente, persistente y gradual de la unión política de la América el Sur y una negativa firme y serena de políticas que sometan la región a los intereses estratégicos de los Estados Unidos" (GUIMARÃES, 2006, p. 406) (traducción propia).

El amplio alcance de la iniciativa imponía dificultades para llegarse a un acuerdo final satisfactorio y en consonancia con los intereses nacionales brasileños. Cubriendo nueve grandes áreas, el ALCA incidía sobre temas-claves para el desarrollo brasileño, tales como política industrial, de competencia, inversiones y propiedad intelectual (BARTISTA JR, 2005).

El calendario exiguo para que los países presentasen sus ofertas era otro dificultador para el nuevo gobierno. El Itamaraty reorientó la estrategia brasileña en medio al corto plazo para los países presentares sus ofertas para cada una de las áreas implicadas en el proceso negociador en el cual el margen para una eventual corrección de los rumbos parecía escasa.

Los Estados Unidos presentaron ofertas distintas de acceso a su mercado, dejando para el Mercosur la más modesta de ellas. Para reducir ese problema de la heterogeneidad de intereses, y al mismo tiempo debilitar coaliciones, los Estados Unidos propusieron listas de ofertas dirigidas a grupos de países. De esa forma, el ALCA funcionaria, en la práctica, como paraguas institucional para colecciones de acuerdos preparados a medida objetivando grupos específicos de países.

La Cumbre de Miami (2003) resultó en un profundo punto muerto en las negociaciones y representó de cierto modo una victoria de las naciones que resistían a su conclusión tal como venía siendo negociada. Poco tiempo después, la Cumbre de Mar del Plata (2005) sería finalmente rechazada por Venezuela, Brasil y demás países del Mercosur. En la evaluación del asesor de la presidencia de la República, Marco A. Garcia "él no fue firmado porque no atendía al interés nacional. No tiene nada de ideología. […] Fue un momento muy importante desde el punto de vista de un afirmamiento de las relaciones de la Argentina con Brasil. No interesaba para el país" (Entrevista al autor, 2009) (traducción propia).

Cerrada la puerta del "libre comercio vía ALCA", los Estados Unidos reposicionaron su proyecto estratégico de integrar las economías de la región a partir de sus intereses económicos, políticos y comerciales, promedio de la 'negociación' de acuerdos bilaterales con el Chile (2003), Perú (2005), Colombia (2006) e CAFTA-R (2006). Para Batista Jr. (2008), esos acuerdos bilaterales no difieren mucho entre sí, una indicación de que no hay propiamente negociación con Washington, pero una aceptación pura y simple de un contrato de adhesión. Se negocian solo aspectos secundarios, minucias operacionales, plazos de implementación, etc. Como observó el economista norteamericano y Premio Nobel de Economía Joseph Stiglitz, "en materia de tratados de libre comercio, los Estados Unidos no negocian, imponen" (p. 227-228) (traducción propia).

El espectro del ALCA reforzó la formulación y la ejecución de una agenda brasileña más pro-América del Sur en el primer gobierno Lula da Silva. Con la renovación de los liderazgos políticos sudamericanos y el rechazo al ALCA, se esperaba una nueva dinámica en la lógica de los procesos de integración. Aislada la amenaza de la estrategia de los Estados Unidos, una nueva oportunidad se abría para la revigorización en las nuevas bases de la integración regional. A pesar de la proximidad de las identidades ideológicas, esa expectativa no se consumó como lo esperado. La nueva fase de la integración regional vive una "situación paradojal" (GARCIA, 2008) y el liderazgo brasileño se deparó con nuevos desafíos en el proceso de integración del subsistema sudamericano. La razón mayor de ese paradojo está en el facto de que a pesar de los gobiernos de izquierda se mostraren más inclinados a apoyar el regionalismo, eso no ha sido suficiente para hacer avanzar la integración en la región.

3. Las dificultades en hacer avanzar la integración regional

El paisaje geopolítica de la América del Sur se alteró profundamente en la primera década del siglo XXI. La victoria electoral de gobiernos con orientación nacionalista, desarrollista o socialista estuvo en el centro de ese cambio. Eses nuevos gobiernos reivindican mayor autonomía en el plan internacional para sus países ante los Estados Unidos y "defienden un proyecto político económico sudamericanista" (FIORI, 2007, p. 99; 2011), además de, en el plan doméstico, buscaren justicia social con el cambio gradual en la agenda política y económica neoliberal que marcó la región desde el empiezo de la década de 1990.

Esa nueva América del Sur ha traído nuevos desafíos para la acción diplomática brasileña con tensiones en los campos económico, energético y de la seguridad que incidieron sobre la dinámica del proceso de integración en la región, desafiando el liderazgo regional brasileño. La nacionalización del sector de gas y petróleo en Bolivia; los cuestionamientos del gobierno paraguayo sobre el Tratado de Itaipú, los desacuerdos diplomáticos entre Bogotá y Caracas; la disputa entre Argentina y Uruguay a cerca de las papeleras y el conflicto colombiano son hechos que operan como fuerzas centrífugas en el subsistema sudamericano para favorecer su fragmentación.

Sin embargo, en la percepción de la diplomacia brasileña, de las tensiones geopolíticas representan adversidades y no obstáculos insuperables rumbo a una América del Sur integrada, En las palabras del entonces Ministro Amorim, esa evaluación está basada en una "aguda conciencia de la interdependencia entre los destinos de Brasil y de nuestros vecinos sudamericanos" (2004, p. 42). El papel articulador desempeñado por el país en situaciones de crisis e inestabilidad institucional no podría ser sacrificado en nombre de un liderazgo que empuje algunos de sus vecinos a estrechar sus lazos para fuera del Mercosur y de la región.

De acuerdo con Lima y Coutinho (2007) "en el plan estatal, la legitimad de un liderazgo cooperativo brasileño depende de un grado de generosidad que Brasil, como país más fuerte, está dispuesto a demostrar" (p. 136). La manera de lidiar con las asimetrías en el proceso de integración sería uno de los indicadores de esa generosidad y medio de reafirmar los propósitos de una concepción de integración para allá de los preceptos del regionalismo abierto.

En el rol de políticas realizadas por el gobierno Lula da Silva con el fin de mitigar las asimetrías políticas y estructurales en el Mercosur, aunque insuficientes, están la eliminación de cobranza dupla de la TEC y la institución del Fundo para la Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM), aprobado en 2005 (Decisión CMC nº 45/04). Su presupuesto de US$ 100 millones anuales es compuesto de la siguiente forma: Brasil contribuye con 70%, Argentina con 27%, Uruguay con 2% y Paraguay con 1%. En la presentación de proyectos, Paraguay tendrá 48% de los recursos y Uruguay 32%. Brasil y Argentina quedan con 10% cada. Las propuestas brasileñas para atender las reivindicaciones de los socios menores, Paraguay y Uruguay, y mitigar las asimetrías, fueron rechazadas por Argentina. Hasta el momento, el FOCEM es el principal mecanismo institucionalizado usado para auxiliar en la reducción de las asimetrías en el Mercosur.

En operación desde 2006, el FOCEM está enfocado en la realización de obras de infra-estructura, sobretodo, transporte, telecomunicaciones y energía en las economías menores, a fin de estimular y aumentar la interdependencia entre los países miembros y de facilitar el acceso a los principales mercados del acuerdo tanto al Paraguay cuanto al Uruguay. A pesar de ser un paso importante, solamente ese mecanismo no es suficiente para lidiar con las grandes asimetrías entre los socios del Mercosur. Para el gobierno brasileño, el FOCEM es el comienzo y su alcance es limitado.

En el caso del Mercosur, son fuertes las disparidades regionales internas y las limitaciones presupuestarias, lo que hace del FOCEM un mecanismo importante para las pequeñas economías del acuerdo. Considerando el volumen de inversión interno directo que Paraguay ha recibido, el FOCEM aparece como una importante fuente de financiación de su desarrollo. En 2005, el país recibió US$ 48 millones, en 2008 US$ 209 millones y en 2011 US$ 149 millones (CEPAL, 2012).

Para un país como Brasil, poseedor de cerca de 75% del Producto Interno Bruto (PIB) del Mercosur y también con más capacidad de inversiones (aunque no exagerados), la coordinación del proceso de integración en el Cono Sur, bien como en dirección a los demás países de América del Sur, no puede ser establecido solamente como la voluntad del país. Para lograr resultados más realistas para las poblaciones sudamericanas y para la economía como un todo, Brasil no podría portarse como un país hegemónico en la región. El caso de las negociaciones con Bolivia después de la nacionalización de las refinerías de la Petrobrás en aquel país es otro ejemplo.

En la decisión de la diplomacia brasileña pesó y mucho el hecho de tratarse de un país "menor y más débil", dado que una reacción agresiva por parte del más fuerte, Brasil –en la condición de poder regional en construcción–, podría despertar aún más la desconfianza de los vecinos, bien como reducir el potencial de un liderazgo persuasivo (Womack, 2007, p. 27). Al recurrir a la tradición negociadora de la solución pacífica de controversias, la política externa brasileña se preocupó con la manutención de las relaciones cooperativas con el país vecino, sin descuidar las asimetrías existentes.

Las asimetrías en las relaciones Brasil-Bolivia se aproximan del modelo de relación asimétrica normal propuesto por Womack (2007). En ella, la crisis es uno de los componentes, pero es fundamental que las situaciones de crisis no amenacen el conjunto de las relaciones bilaterales. Así, para Womack, la asimetría normal se basa en el reconocimiento de la autonomía del lado menor por el actor más poderoso y, al mismo tiempo, en el respecto del lado menor a las capacidades del lado más grande. De ahí que ni la autonomía ni el respecto son absolutos; ambos están en una relación de interdependencia, en la cual la presuposición de que el menor será respetuoso y viceversa (2007, p. 23). Además, no implica dominación sobre el menor, pero sí en el hecho de que las negociaciones tengan como parámetro las disparidades existentes en la relación.

Además, la conducción del conflicto por la diplomacia de Brasil ha demostrado cierta coherencia en su discurso político en cuidar por la solución pacífica de controversias, la discreción y la comprensión del otro lado, el más flaco de la relación. A largo plazo, Brasil vislumbra a una integración sudamericana en un espacio articulado y estable.

La percepción de la diplomacia brasileña en el gobierno Lula da Silva para la región estaba orientada por una conciencia aguda "de la interdependencia entre los destino de Brasil y sus vecino sudamericanos" (Amorim, 2004, p. 42). Conciencia expresa, entre otros, el principio de no indiferencia ante los profundos cambios en curso en las sociedades de la América del Sur. El discurso del presidente Lula da Silva en tono de balance de su política externa se refleja en su habla de improvisación en la celebración del Día del Diplomático, en 21 de abril de 2010, y ofrece pistas para que podamos entender los fundamentos de la generosidad y buena vecindad:

> Algunos querían que yo partiera para la garganta de Evo Morales, que lo estrangulara cuando él dijo que el gas era de él. Yo no lo hice porque creí que el gas era de él mismo, y que nosotros teníamos que pagar el precio justo por el gas. Todo el mundo quería que yo saltara en la garganta de Lugo y lo estrangulara cuando él quería un poco más de dinero de Itaipu. Yo creo que ellos necesitan. ¿Y por qué yo creo que ellos necesitan? Porque en un país como Brasil, que es la economía más grande de ese continente, Brasil tiene que ser el lado generoso. El Brasil tiene que ser aquel que extiende la mano, aquel que ayuda, aquel que permita un avance de los otros. Brasil no puede ser el grande país y los otros los pequeños países. Hasta porque no habría espacio para la felicidad, para la tranquilidad si la gente no hacer otra manera de tratar nuestros vecinos y hacer con que el crecimiento de Brasil sirva para que ellos crezcan (Lula da Silva, 2010).

Otra iniciativa para la concertación política en la América del Sur se dio con la institución de la Unión de las Naciones Sudamericanas en 2008, que fue creada en 2004 como Comunidad Sudamericana de Naciones. Ella tiene como objetivo promover la autonomía de la región frente al histórico de la presencia institucional y política de los Estados Unidos. Para el presidente Lula da Silva, la Unasur es una tentativa de la propia región encontrar la comprensión para sus problemas y ha recolocado el proyecto de integración sudamericano en un nuevo nivel. Propuesta por Brasil, la Unasur abrió un nuevo capítulo en la historia de la integración regional y objetiva la consecución de un espacio sudamericano integrado política y uniendo económicamente los 12 países de la América del Sur.

La Unasur puede ser entendida en el contexto de mayor ampliación de la influencia brasileña en la América del Sur y objetiva neutralizar o reducir el margen de maniobra de los Estados Unidos, bien como impedir la emergencia de otras potencias regionales, como Argentina y Venezuela, "insertándolas en instituciones colectivas en las cuales el Brasil tiene rol protagonista" (Gratius, p.5).

Las relaciones de Brasil con los Estados Unidos en el gobierno Lula da Silva se mantuvieron dentro de los moldes de la noción de "divergencia limitada", como demuestra el histórico de las relaciones bilaterales a lo largo del siglo XX, continúan ocupando lugar crucial en la política externa brasileña (LIMA e HIRST, 2006). El presidente Lula da Silva destaca la importancia institucional y política de la Unasur:

> En la América del Sur nosotros quedamos mucho tiempo subordinados a los Estados Unidos y Europa. La doctrina en la América del Sur, muchas veces, era tener Brasil como un imperio, Brasil era un adversario. Entonces, restablecer esa política de confianza entre los gobiernos […] hay un tiempo de maturación de la confianza entre los gobiernos […] es necesario tener mucha paciencia política, mucha disposición de conversar […]. Lo que no puede pasar es repetir los errores del siglo XX, en el que todos los gobernantes de la América Latina creían que tendrían que quedar ligados a los Estados Unidos, que era la salvación. Y no lo es. Es un trabajo duro.

En el plan institucional, la Unasur busca fortalecer la identidad propia de la América del Sur a partir de una perspectiva subregional y en articulación con otras experiencias de integración regional para el fortalecimiento de la América Latina y del Caribe y les otorgue una mayor gravitación y representación en los foros internacionales.

4. ¿Del ALCA a la Alianza del Pacífico?

Los objetivos que guían la creación de la Alianza para el Pacífico están en la Declaración Presidencial sobre la Alianza del Pacífico firmada en Lima en 28 de abril de 2011 y la Declaración de Cali de 2013. Aunque los objetivos inscritos como la libre circulación de personas, bienes, servicios y capitales, la mejora del bienestar de sus poblaciones, el desarrollo y la construcción de una plataforma de proyección política, la Alianza tiene como fuerza mayor la liberalización comercial entre sus integrantes a fin de atraer más inversiones extranjeras bien como insertarse en las cadenas de valor global.

La participación del sector empresarial por medio del Consejo Empresarial de la Alianza realza bien el foco de ese acuerdo. Diferente fue el caso del Mercosur, en el cual los empresarios se involucraron poco al principio y con frecuencia reclaman del poco espacio que poseen en los rumbos de la integración regional, en la Alianza ellos figuran como uno de los aliados vitales.

Entre las convergencias de los cuatro países de ese acuerdo, se destaca el hecho de que ellos tienen acuerdos de libre comercio con los Estados Unidos y presentan elevado grado de apertura económica. En común Chile, Perú y Colombia son economías fuertemente dependientes del sector primario al lado de México, que tiene un perfil económico y comercial más diversificado. El destino mayor de los productos de la Alianza tiene como prioridad los mercados de los países con los cuales ellos ya poseen cerca de 50 acuerdos de libre comercio o de preferencias tarifarias.

Chile desarrolla desde su redemocratización una experiencia de inserción múltiple en la economía internacional: intentó, más de una vez sin logro, integrarse al NAFTA y en octubre de 2000 firmó acuerdo con los Estados Unidos en los moldes del previsto en gran parte del proyecto del ALCA, firmó un acuerdo con la Unión Europea y entro para la Asociación de Cooperación del Pacífico. Con una pauta de exportación centrada en productos primarios, Chile siempre fue presentado como un modelo, un faro de luz para la liberalización comercial en la región. Pero debido a en gran parte a las dificultades en competir en los mercados principales, en 1996, Chile firmó el Acuerdo de Complementación Económica con el Mercosur (ACE 35) y participaba del acuerdo subregional en la condición de país asociado. Perú también se asoció al Mercosur en 2003 (ACE 58) y Colombia en 2004, juntamente con Ecuador y Venezuela (ACE 59). Actualmente, Brasil presenta superávits con todos esos países.

Fuente: Valor Econômico (17.07.2013).

México, en función de la crisis de 2008 y su dependencia estructural de la economía de los Estados Unidos, parece tener la estrategia de la Alianza del Pacífico como un nuevo espacio para reducir su dependencia del mercado norteamericano y volver a disputar parcelas de los mercados latinoamericanos.

En la evaluación del Itamaraty, la Alianza del Pacífico puede venir a ser una oportunidad para el País y no representaría una amenaza al comercio de Brasil con los países sudamericanos que componen el acuerdo. El punto destacado consiste en que la Alianza representaría más un desafío geopolítico, porque el fuerte patrocinio de los Estados Unidos a esa iniciativa podría dificultar la construcción de un espacio sudamericano más integrado comercial y económicamente, como pretende Brasil. La propuesta de la Alianza del Pacífico parece hacer eco con la estrategia de los Estados Unidos, que fue derrotada con el ALCA.

Conclusiones

La crisis financiera internacional de 2008 incidió fuertemente sobre la agenda regional. Entre sus principales efectos, la región presentó reducción en el crecimiento de las economías, aumento del proteccionismo, retracción en las exportaciones y caída de las inversiones. A pesar de las adversidades y de las barreras mencionadas arriba, la integración sigue en el horizonte.

La Alianza del Pacifico presenta como una posible incorporación de Costa Rica y de Panamá, lo que representa la retomada de la concepción de integración en los moldes del regionalismo abierto. Ese "nuevo eje político-diplomático y económico" en el continente trae fuertes ecos de la estrategia de los Estados Unidos presente en la propuesta del ALCA y desde el punto de vista geopolítico, puede representar una reversión en la busca de la autonomía de la región frente a las políticas económicas, comerciales y de seguridad de Washington. La agenda posliberal inaugurada hace una década tiene delante de ella un inmenso desafío.

El contrapunto de la Alianza a la concepción de una integración multidimensional más allá de los aspectos comerciales, en la cual las dimensiones productiva, energética y física son agregadas al proceso, parece real. Así, la epígrafe que abre ese trabajo, en la cual el ex presidente Lula da Silva manifiesta preocupación de un posible aislamiento de Brasil en la región; además, las declaraciones de su exasesor para asuntos internacionales, Marco A. García, de que la Alianza no "quita el sueño de Brasil", porque son indicios de que la estrategia brasileña de integración sudamericana podrá sufrir cambios de ruta a fin de hacer frente a ese nuevo acuerdo de libre comercio.

5. Bibliografía

Alianza Del Pacífico. Declaración de Cali. http://alianzapacifico.net/documents/cali.pdf Acesso em 28 de maio de 2013.

Alianza Del Pacífico. Declaración presidencial sobre la Alianza del Pacífico. http://alianzapacifico.net/documents/AP_Declaracion_Lima_I_Cumbre.pdf . Acesso em 28 de maio de 2013.

Amorim, Celso. A integração sul-americana. *DEP*, n.º 10, 2009, p. 5-27.

_____. A diplomacia do Governo Lula. Aula Magna do Senhor Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, no Instituto Rio Branco. Brasília, 10/04/2003.

Ayerbe, Luis F. (1998). *Neoliberalismo e política externa na América Latina*. São Paulo: Unesp.

Batista JR., Paulo Nogueira. A América do Sul em movimento. *Revista Economia Politíca*. 2008, vol.28, n.º 2, p. 226-238.

Bueno, Clodoaldo. O Barão do Rio Branco e o projeto da América do Sul. IN: Cardim, C.H.; Almino, J. (orgs.). *Rio Branco, a América do Sul e a modernização do Brasil*. Rio de Janeiro: EMC, 2002, p. 359-392.

Cardoso, Fernando Henrique. Política externa: o papel e as viagens do presidente. In: *A Arte da política*. A História que vivi. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006, pp. 601-681.

_____. *Política externa em tempo de mudança. A gestão do Ministro Fernando Henrique Cardoso no Itamaraty*. Brasília: Funag, 1994.

Cruz, Sebastião Velasco. Mudando de Rumo: a política externa do governo Lula. In: *O Brasil no mundo*. São Paulo: Unesp, 2010, p. 71-86.

Fiori, José Luis. O Brasil e seu "entorno estratégico" na primeira década do século XXI. In: Sader, E. (org.). *10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil*. São Paulo: Boitempo, 2013, p. 31-51.

Garcia, Marco Aurélio Garcia. Entrevista ao autor. Brasília, 2009.

_____. A Opção sul-americana. *Revista Interesse Nacional*, año 1, n.º 1, abr-jun. 2008, p.

Guimarães, S. P. (2006). *Desafios brasileiros na era dos gigantes*. Rio de Janeiro: Contraponto.

Hermann, C. Changing Course: when governments choose to redirect foreign policy. *International Studies Quarterly*, 34, p. 3-21, 1990.

Hurrell, A. Hegemony, liberalism and global order: what space for would-be great powers? *International Affairs*, vol. 82, n.º 1, 2006, p. 1-19.

Klein, Cristian. Lula alerta sobre ameaça de China e EUA. *Valor Econômico*, 14. mai. 2013, p. A 10.

Lechini, Gladys; GIACCAGLIA, Clarisa. El liderazgo regional de Brasil em tiempos de Lula. In: Vadell, J.; Campos, T. (orgs.). *Os Novos rumos do regionalismo e as alternativas políticas na América do Sul*. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2011, p. 232-267.

LEO, Sérgio. Aliança do Pacífico preocupa no Brasil. *Valor Econômico*, 27. mai. 2013.

_____. E se o Brasil fosse à luta sem o Mercosul. *Valor Econômico*, 11.7.2012.

Lima, Maria Regina S. and Hirst, Monica. Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities. *International Affairs*, vol.82, n.º 1, 2006, p. 21-40.

Menezes, Roberto Goulart. Integração, imaginação e política externa: as bases do paradigma sul-americano? *Brazilian Journal of International Relations*, vol. 1, n.º , 2012, p. 119-133.

Moreira, Assis. Aliança do Pacífico deve afetar o Brasil. *Valor Econômico*. 19. 11. 2012.

Sallum JR., B. (1997). Estamos reorganizando o capitalismo brasileiro. Entrevista de Fernando H. Cardoso. *Lua Nova*, n.º 39, p. 11-31.

SANTOS, Luiz. C. V. G. (2005). A América do Sul no discurso diplomático brasileiro. *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 48, n.º 2, pp. 185-204.

Souza, Amaury de. *A Agenda internacional do Brasil*. A política externa brasileira de FHC a Lula. Rio de Janeiro: Elsevier; CEBRI, 20.

Política Exterior Brasileña e Integración Sudamericana

Israel Roberto Barnabé

América del Sur en la contemporaneidad: un breve análisis

América del Sur pasa, actualmente, por un momento de revaluación de las políticas neoliberales implementadas en las últimas décadas y búsqueda de alternativas para obtener respuestas a los diversos problemas enfrentados por los países de la región.

En general, los dilemas comunes a los países se han discutido en dos foros principales: a) el Foro Social Mundial, de carácter más amplio, que desde 2001 se ha convertido en un laboratorio mundial de alternativas previas a la Ronda de Doha; b) el Foro de São Paulo, integrado por los partidos, líderes y movimientos de izquierda en América Latina que, desde 1999, cuestionan el modelo neoliberal y proponen caminos. En relación con el Foro de São Paulo, es interesante notar que muchos sindicalistas y simpatizantes que lo componían en su creación, actualmente ocupan la presidencia de varios países latinoamericanos.

Este movimiento histórico reciente que caracteriza a América del Sur -la crisis de los años 1980, las políticas neoliberales implementadas desde los años 1990 y la llegada al poder de líderes de izquierda que desafían el orden liberal- puede dar lugar a una impresión errónea de que la región se caracteriza por la homogeneidad de procesos e intereses.

Sin embargo, un análisis más detenido descubre una región dividida por los principios y las posiciones divergentes, a veces antagónicas. Esta heterogeneidad de posiciones políticas se configura como el primer desafío para los procesos de profundización institucional de integración en la región. Para presentar esta realidad diversa, el presente artículo se refiere a la obra de Alberto Rocha Valencia (2010).

Según el autor, América Latina (no solo el Sur) está encabezado actualmente por una "izquierda moderada" no homogénea. Izquierda porque se posiciona críticamente delante del "camino único" propugnado por el Consenso de Washington y moderado porque actúa dentro del sistema, de sus instituciones y con sus reglas de juego. Aún utilizando el trabajo de Rocha Valencia y centrándose concretamente Sudamérica, podemos destacar y analizar la región en tres grupos distintos.

El primer grupo, denominado aquí "Transformadores", es representado por Venezuela, Bolivia y Ecuador. Se caracteriza por las duras críticas al neoliberalismo y propone un énfasis económico-social del tipo radical neoestructuralista, la formulación de una doctrina neosocialista, el llamado "socialismo del siglo XXI". Desde esta concepción, son, en la práctica, países totalmente vueltos para el latinoamericanismo, que buscan la unidad, la autonomía y la integración de la región. En este sentido, defienden la institucionalización del ALBA (Alianza Bolivariana para las Américas) -una propuesta de integración latinoamericana.

El segundo grupo, llamado "Reformadores", comparte las críticas formuladas por transformadores al panamericanismo, sin embargo, asume una postura antineoliberal menos radical. Este grupo lo forman: Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay. La práctica política de estos países en la actualidad conserva algunos supuestos del Consenso de Washington (la apertura del comercio, el control de la inflación, la estabilizar de la moneda, el control del déficit público, etc.), pero el modelo se replantea y se vuelve hacia el desarrollo de proyectos de inclusión social al dar nueva importancia a la función del Estado y al interés nacional. En este sentido, a diferencia de un cierto radicalismo presente en las propuestas del grupo transformador, los reformadores representan mudanzas parciales, un "camino intermedio" que pueda, simultáneamente, considerar y mantener algunos aspectos del modelo neoliberal y por su vez complementarlo con un proyecto de desenvolvimiento social.

Por último, en el tercer grupo están los "Modernizadores" que, en América del Sur, están representados por Chile. Este país no encaja en los otros dos grupos, con miras a la adopción de la propuesta de consenso a favor de Washington. Aunque Chile critique el carácter dogmático del neoliberalismo, apuestas en sus premisas, en un "neoliberalismo blando". En este sentido, el país ha mantenido su opción para la cooperación bilateral y trilateral, especialmente con los Estados Unidos, al dejar la integración en segundo plano. Es importante considerar que la expansión de los acuerdos bilaterales en la región, especialmente con los Estados Unidos después del entierro del ALCA se ha configurado con uno de los principales obstáculos para el progreso integracionista.

Al pensar en el ámbito de la UNASUR, restan Colombia y Perú, Guyana y Suriname. Las primeras con posiciones bastante alineadas con Estados Unidos, los últimos (países miembros de CARICOM - Comunidad del Caribe) que tiene, en UNASUR, la primera oportunidad de una mayor participación en América del Sur.

Evidentemente, esta división en tres grupos es hecha de forma general, con el fin de mostrar las similitudes y diferencias en las visiones del mundo de los países de América del Sur. Por sí misma, esta heterogeneidad, es decir, las diferentes posiciones adoptadas por los gobiernos de América del Sur con respecto al neoliberalismo, su continuidad o la búsqueda de su superación, muestra la dificultad en la articulación de intereses y valores comunes, vitales para el avance de la integración política.

Además, cabe aquí considerar el ascenso al poder en América del Sur de varios líderes caracterizados en este artículo como "izquierda moderada" ha durado cerca de diez años. ¿Se llevará a cabo en las próximas elecciones presidenciales? ¿Hasta cuándo? Una reanudación del poder por los partidos a los que llamaremos "derecha moderada" ¿Cambiaría el destino de los países hacia la integración? ¿Hasta qué punto?

Este tipo de análisis de los procesos de integración regional demuestra la importancia de considerar, en las encuestas, las características nacionales del proceso de negociación, es decir, las particularidades internas de cada país y de sus expectativas o reservas sobre el regionalismo. Un examen más detallado de estas realidades internas y de sus conflictos particulares puede auxiliar, de manera importante, en las impresiones prospectivas de trabajos académicos futuros. El tortuoso camino para la ratificación del Tratado Constitutivo de la UNASUR es un claro ejemplo de que, además de las preocupaciones acerca de su adecuación a la Constitución de cada país, la postura oficial de la nación en torno a la integración pasa por una negociación interna que, por supuesto, va a crear diferentes expectativas.

Se percibe, en esta breve presentación, que los retos para la integración en América del Sur (con la profundidad propalada en los discursos de los Jefes de Estado en torno a la UNASUR) son diversos y requieren acciones eficaces y la voluntad política de los Estados miembros. Sin embargo, la histórica insistencia de la región en torno a la experiencia integracionista muestra que a pesar de las eventuales rivalidades y expectativas diferentes, el plano regional, se presenta como un camino especial a seguir por las naciones.

La Política Exterior de Brasil y la Integración de América del Sur

Brasil, por su especificidad, ha sido citado, y en ocasiones por algunos investigadores, como el país debería tomar las riendas de la integración de América del Sur en las manos y ser el protagonista de la integración regional en América del Sur. Por supuesto, el país ejerce un papel muy importante en los caminos andados por la región y su posición con relación a la opción integracionista es un factor importante. Pero, la defensa que Brasil debería liderar el proceso merece algunas preguntas.

En primer lugar, es necesario analizar cuál es el espacio que América del Sur ha ocupado en la política exterior brasileña. Con respecto a este tema, no hay consenso entre los investigadores. Algunos defienden la idea de que la región siempre ha sido, y sigue siendo, uno de los temas centrales de la política exterior del país. Según esta corriente, la importancia dada por Brasil para la región se puede ver a lo largo de la trayectoria internacional del país, marcada por la búsqueda de vínculos más estrechos con los países vecinos, por los esfuerzos para construir una región de paz, por la defensa de los intereses regionales en foros internacionales, etc.

Además, algunos investigadores buscan demostrar lo contrario. En este caso, la percepción principal consiste en que, al ser un actor global, Brasil ha desviado su atención de la región y centró sus acciones diplomáticas en otras tareas y preocupaciones, a saber: las relaciones con otras regiones y otras potencias, el liderazgo en misiones de la ONU (por ejemplo, la Misión de las Naciones Unidas para la Estabilización de Haití), la intención de tener un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU, los intentos de posicionarse como mediador de conflictos en otras regiones, etc. Para este grupo de pensadores, América del Sur es una prioridad para Brasil.

Pero, ¿será que un país como Brasil debería tener una prioridad para la política exterior? Desde nuestro punto de vista, creemos que, por una parte, Brasil ha demostrado continuo interés en los asuntos de América del Sur y tomado medidas concretas para los avances integracionistas, por otra parte, las características únicas de este país lo obligan a listar otras prioridades, más allá de la integración regional al actuar en varios frentes en todo el mundo; es decir, América del Sur y los procesos de integración regional forman parte de la agenda diplomática de Brasil, pero la extensión de esta agenda impide que el país solo coordine y dirija estos procesos.

Además de analizar cuál es la importancia de la integración en la política exterior de Brasil, resulta necesario comprobar si Brasil está dispuesto a arcar con los gravámenes económicos y diplomáticos para ser la locomotora de la integración sudamericana. Por supuesto, al situarse como líder / columna de un proceso de integración regional implica en revertir, para esta tarea, una considerable inversión económica y política. En el caso de la Unión Europea, algunos países más fuertes, especialmente en Alemania, y un segundo plano, Francia ha cumplido este papel, sobre todo al ceder préstamos para que los futuros miembros puedan implementar las políticas económicas exigidas. Brasil ha centrado parte de cuerpo diplomático para las cuestiones integracionistas, principalmente vinculadas al Mercosur y la Unasur. Desde un punto de vista económico, la responsabilidad de un 70% de la contribución al Fondo para la Convergencia Estructural y Fortalecimiento Institucional del Mercosur (FOCEM) es bastante significativo. Sin embargo, estos esfuerzos económicos y diplomáticos no son suficientes para el avance de la integración a nivel sudamericano, siendo este, otro motivo que impide que Brasil se coloque como único motor de integración.

Otra cuestión importante es la idea de que otros países de la región perciben un supuesto liderazgo de Brasil. La ampliación y la profundización de los procesos de integración requieren el establecimiento de un sujeto que pueda, de hecho, representar los intereses regionales y posibilitar los consensos necesarios para los avances integracionistas. A pesar de no asumir solo la responsabilidad de la integración, Brasil acaba por tener un peso diferente y se coloca, a veces, como portavoz de la región delante de otros países y organizaciones internacionales. Esta actitud -de un "líder natural" Brasil- puede ser vista como necesaria para la integración; es decir, como no hay en el Mercosur o en la Unasur organismos supranacionales que conduzcan a la integración, sin duda destaca Brasil como el principal motor integracionista. Pero, lo más destacado de Brasil siempre reaviva la desconfianza, viejas animosidades, y puede generar reacciones negativas en los vecinos al punto de bloquear la integración. El desafío presentado a Brasil, en este caso, es buscar una actuación regional que explicite que la región forma parte de las prioridades de su política exterior y, al mismo tiempo, dejar claro a los otros países que no actuará de forma impositiva.

Según el embajador Samuel Pinheiro Guimarães, "(...) la solidaridad en los esfuerzos de desarrollo e integración es una idea central en la estrategia de Brasil en América del Sur, así como la idea de que este proceso es un proceso entre socios iguales y soberanos, sin hegemonías, ni lideranzas"(Guimarães, 2009).

A pesar de esta posición oficial del gobierno brasileño y de, institucionalmente, tanto el Mercosur como Unasur estar organizados en el formato intergubernamental (cada país un voto y con derecho a veto), de hecho, incluso en los acuerdos regionales de esta naturaleza, los intereses de los países más fuertes tienden a prevalecer, a veces a costa de los más débiles. Es un hecho que el liderazgo regional genera prestigio internacional y hace con que el "país líder" busque, de este "trampolín político regional" otros vuelos, otras metas. En la región de América del Sur, Brasil es el único país que realmente busca la proyección global. Los ejemplos de este esfuerzo diplomático se pueden notar en la meta del país de convertirse en una potencia regional, un mediador de los conflictos internacionales y reclamar un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Por supuesto, estos intereses particulares de Brasil chocan, en cierta medida, con discursos favorables a la integración y despiertan reacciones muy diversas. Argentina ha sido históricamente el país al que más molestan las ambiciones de Brasil y, en vista de la importancia de las relaciones entre estos dos países para la integración de América del Sur, el conflicto de intereses entre Brasil y Argentina perjudica mucho las negociaciones integracionistas.

Es importante destacar la reciente opción por América del Sur y no por América Latina, región contemplada por las extinguidas ALALC y ALADI. Los conceptos son de por sí cuestionables. América Latina es, de hecho, un concepto creado "fuera". Sin embargo, de forma consensual, identifican y comprenden regiones diferentes. Cuando Kissinger pensó en la división y la seguridad hemisférica, por ejemplo, propuso una América Latina (lo que de hecho sería América del Sur) bajo la batuta de Brasil y una América del Norte (que también comprendería América Central), bajo la dirección de los Estados Unidos -dos pilares del continente, trabajando en la "armonía de intereses". Sin embargo, al considerar la posición histórica de Brasil en el tema, es interesante notar lo que dijo el embajador de Brasil en Washington entre 1971 y 1975:

> Como se señaló João Augusto de Araujo Castro (...), Brasil nunca ha considerado sus relaciones con los Estados Unidos como un capítulo en las relaciones entre ellos y América Latina, quería cooperar con todos los países del continente, pero no quería ser confundido con alguno de ellos ni siquiera admitía ser confundido con su totalidad. Esto significa que Brasil no sólo ansiaba no ser confundido con América Latina, en general, sino que tampoco aceptaba tal concepto. Brasil simplemente no quería ser diluido en una serie de países, de los cuales se diferenciaba por su dimensión territorial, demográfica y económica. Hubo, en concreto, una jerarquía de poderes, en la cual Brasil se destacaba, puesto que, al separarse de Portugal, no se desintegró, como sucedió con la América española, y mantuvo, sin ruptura del orden político, la vasta extensión de su territorio (Moniz Bandeira, 2006: 274-275).

Si, por un lado, América Latina nunca ha estado en los planes estratégicos de la política exterior de Brasil, por otro lado, la noción de América del Sur, construida progresiva y más pronunciada desde la década de 1980, pasó a ganar apoyo en el país. En los gobiernos de Fernando Henrique Cardoso y Luiz Inácio Lula da Silva, la integración de América del Sur ganó peso en la política estratégica de Brasil, peso que ha sido sentido en los discursos a favor de la integración de la primera y en la prioridad dada a la profundización de las relaciones con los países de América del Sur, en la robustez dada al Mercosur y en la constitución de la Unasur, en el segundo.

Se debe considerar que los desafíos para la integración en América del Sur son diversos y requieren acciones efectivas, la voluntad política de los estados miembros. Sin embargo, la ya histórica insistencia de la región en torno a la experiencia integracionista muestra que a pesar de las posibles rivalidades y expectativas diferentes, el formato regional se presenta como una vía especial a ser seguido por las naciones.

Como se muestra en el Observatorio de la Comunidad Andina (consultado el 16/06/2011), los temas prioritarios de la UNASUR son: el diálogo político, la integración física, el medio ambiente, la integración energética, los mecanismos financieros sudamericanos, las asimetrías, la promoción de la cohesión social, la inclusión social y la justicia social, y de las telecomunicaciones. A partir de estos objetivos y el análisis de los retos que hay que afrontar y las posibilidades de consolidación de UNASUR, se puede preguntar: ¿qué combinación de intereses podrían ser adaptados al progreso de la UNASUR? Dicho de otra manera, ¿cuáles son los intereses comunes que involucran a los doce países miembros esenciales para el éxito de la unión sudamericana?

En general, siguiendo el razonamiento de Haas (1958), se puede decir que la integración política resulta de la percepción y la conciliación a cargo de los actores involucrados en el proceso, de un conjunto de intereses y valores comunes. En el caso de los movimientos que construyeron la integración europea -objeto Hass- es posible identificar tal conjunto común, a saber: a) la urgencia de la reconstrucción de los países devastados por la destrucción de la Segunda Guerra Mundial b) el interés en la seguridad de la región y el esfuerzo para evitar nuevas guerras en el continente y, al mismo tiempo, la lucha contra la amenaza comunista que se estableció con la configuración de la Guerra Fría, c) su preocupación por la creciente influencia política de EE.UU. en la región, está implícita en el Plan Marshall, d) interés en reubicar a Europa en el papel de actor relevante en las relaciones internacionales.

Es evidente, por lo tanto, que el éxito del proceso de integración depende, sobre todo en lo que se refiere, a la profundización institucional, a la construcción de un concierto de intereses, valores y expectativas comunes que se superpongan a las diferencias entre las unidades políticas. En la actualidad, ¿que la conciliación de los intereses pueda ser adaptada al progreso de la UNASUR? Dicho de otra manera, ¿cuáles son los intereses comunes que involucran a los doce países miembros que son esenciales para el éxito de la unión sudamericana? Podemos nombrar unos pocos.

Una primera aproximación gira en torno a los intereses de los países de América del Sur para resolver algunas cuestiones relacionadas estrictamente con los países a nivel regional, sin injerencias externas. En la práctica, esto significaría la eliminación de estos temas dentro de la OEA para discutirlos y resolverlos dentro de UNASUR. El área de cobertura de la OEA (de la que son también parte de México, otros países de América Central y Estados Unidos) a menudo genera que la organización tome medidas que se acercan poco a los intereses de América del Sur.

El reciente roce entre Colombia y Venezuela en torno a las FARC es sintomático. La supuestas evidencias presentadas por Bogotá a la OEA, demostrando que Venezuela acoge guerrilleros de las FARC en su territorio y la consiguiente ruptura diplomática realizada por Chaves agitaron la Unasur. Brasil se ha posicionado como un mediador, lamentó el hecho e instó a la importancia del diálogo en América del Sur e inclusive, propuso que el proceso sea retirado de la OEA y sea incluido dentro de UNASUR. El episodio pone de manifiesto el choque de proyectos

entre los dos países (por un lado, el mayor aliado de EE.UU. en la región; por el otro, su combatiente más grande). Pero, se otorga relevancia a la UNASUR y a la política de integración, porque tales cuestiones exigen consenso en las decisiones por ser tomadas dada la estructura intergubernamental de la Unasur.

En aquel momento, el entonces canciller brasileño, Celso Amorim, dijo que, en algunos casos, el Mercosur y la UNASUR pueden ser más efectivos que la OEA. Sin descartar la importancia de la Organización hemisférica, dijo Amorim, citando el caso anterior, la recién creada Unasur habría sido más efectiva (Consultado el 15/09/2010).

En relación con este primer interés que puede aproximar a los países de América del Sur, se percibe la necesidad de una mayor autonomía / independencia de la región en lo que respecta a los Estados Unidos. Desde el encajonamiento de la propuesta del ALCA en el año 2005, los Estados Unidos han optado por la estrategia de ampliar los Tratados Bilaterales de Libre Comercio con los países de América Latina. Uno de los resultados de este movimiento es la debilitación de los esfuerzos e intereses de los países con respecto a la integración regional. Se puede argumentar que, aunque no sean fenómenos antagónicos, el aumento de los acuerdos bilaterales entre los países de una región puede, en cierta medida, representar un obstáculo para los procesos de integración. En este sentido, la integración efectiva de la Unasur puede dar lugar a una mayor autonomía de la región, en particular con respecto a los Estados Unidos y esta posibilidad puede ejemplificar otro interés en común que contribuiría para la unión de los países de torno a la el opción regional.

Otro tema relacionado con la región de América del Sur es la necesidad permanente de los países para una inserción más segura y más competitiva en el escenario mundial. Esta tarea ya se ha logrado, de alguna manera, por el Mercosur, como se dijo anteriormente, se caracteriza por el regionalismo abierto y se puede realizar, de forma amplia, por la UNASUR.

Según lo expresado en el artículo 2 del Tratado Constitutivo de UNASUR, su objetivo principal es

> (...) Construir, de manera participativa y consensuada, un espacio de integración y unión en el ámbito cultural, social, económico y político entre sus pueblos, priorizando el diálogo político, las políticas sociales, la educación, la energía, la infraestructura estructura, financiamiento y medio ambiente, entre otros, con miras a eliminar la desigualdad socioeconómica, lograr la inclusión social y la participación ciudadana, fortalecer la democracia y reducir las asimetrías en el marco del fortalecimiento de la soberanía e independencia de los Estados. (Consultado el 07/07/2009).

Al fortalecer el papel de los estados nacionales, el regionalismo puede erigirse como una alternativa regional y no simplemente como una consecuencia de la imposición de la globalización con el fin de cumplir con los dictámenes de los países centrales, según lo sugerido por algunos investigadores.

De las relaciones que anteriormente se daban, solo entre unidades políticas individuales, hoy tenemos una serie de acuerdos que envuelven negociaciones aisladas entre los países, relaciones intrabloques, relaciones entre países individuales y bloques económicos y relaciones entre bloques. Sin lugar a dudas, la formación de bloques regionales, el llamado regionalismo, es actualmente una de las principales características de la escena internacional.

Consideraciones finales

La historia de América del Sur es traspasada por los discursos y movimientos en torno a la aproximación de los pueblos y la conciliación de intereses políticos. Sin embargo, la misma historia ha demostrado que la conciliación de intereses entre los países se convierte en una tarea difícil cuando organizaciones como Mercosur o Unasur surgen y requieren precisamente tales posturas. Por supuesto, no podemos ignorar los avances que los procesos de integración han tenido, principalmente a finales del siglo pasado en la región de América del Sur. Sin embargo, los obstáculos para un ahondamiento más consistente muestran el difícil camino de la integración política.

Las crisis económicas recientes, generadas por la creciente interdependencia que caracteriza la escena internacional, llegan a toda la economía mundial y muestran que los efectos negativos están más allá del control de los gobiernos nacionales. Por esta razón, la crisis del capitalismo global requiere nuevas estrategias en los países en desarrollo. Mercosur y Unasur, frutos de la integración y la cooperación entre los países miembros, pueden ayudar a estos países a afrontar los nuevos desafíos rumbo a la integración internacional y al desarrollo. Entre las posibilidades de los organismos regionales, destacamos su potencial capacidad de limitar la disminución de la autonomía del Estado (uno de los principales efectos negativos del mundo neoliberal global) y dar a este un nuevo papel en el escenario regional / global y la recuperado su capacidad de reglamentación interna. Por lo tanto, con las políticas de cooperación e integración a través del Mercosur y la UNASUR es posible que los países miembros tengan mayor poder de negociación internacional.

En el caso específico de América del Sur, la posición de la política exterior de Brasil sobre la integración tiene un peso considerable. Comprender los movimientos del país en esta dimensión regional es muy relevante para análisis prospectivos puedan ser hechas con más seguridad. Lejos de ser la única prioridad de Brasil, pero al ser una de las áreas fundamentales de su acción diplomática, se establece la región, cada vez más, como uno de los pilares de la política exterior brasileña.

El regionalismo puede ofrecer mejores condiciones de diálogo y permitir la integración de los países miembros al contexto global de una manera menos desigual. Sin embargo, tal avance solo es posible si los países miembros implementan en la práctica discursos favorables a la integración y ello a menudo puede requerir una revisión de los intereses individuales para un bien mayor: el regional.

Bibliografía

Amorim, C. http://kitplone.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/selecao-diaria-de-noticias/midia-internacional/venezuela/telesur/2010/09/11. Acesso em 15/09/2010.

Barbosa, R. A. (1991). *América Latina em Perspectiva: a integração regional da retórica à realidade*. São Paulo: Aduaneiras.

Barnabé, I. R. Mercosul: Estado-Nação e Política Regional. *Revista de Administração & Sociedade*. Centro de Pós-graduação, Pesquisa e Extensão da Opec. Ano 1, v.1, 2000.

Baumann, R. A. (2001). Geopolítica da Integração na América Latina – uma perspectiva sul-americana. LIMA, M. C. (org.) *O Lugar da América do Sul na Nova Ordem Mundial*. São Paulo: Cortez, 2001.

Bernal-Meza, R. (2001). América del Sur en el Sistema Mundial Hacia el Siglo XXI. LIMA, M. C. (org.) *O Lugar da América do Sul na Nova Ordem Mundial*. São Paulo: Cortez, 2001.

Guimarães, S. P. O Desafio da Integração: o mundo multipolar e a integração sul-americana. http://www.funceb.org.ar/pensamiento/mundomultipolar.pdf. Acesso em 08 de julho de 2009.

Hass, E. (1958). *The uniting of Europe*. London: Stevens and Sons.

Moniz Bandeira, L. A. (2006). O Brasil e América do Sul. ALTEMANI, H., LESSA, A . C. (Orgs.) *Relações Internacionais do Brasil – temas e agendas*. Vol. 1. São Paulo: Saraiva, 2006.

Observatório Unasul: *http://www.comunidadandina.org/unasur/observatorio.htm* Acesso em 16 de junho de 2011.

Rocha Valência, A. La integración regional como vía para alcanzar la autonomía de América Latina. Revista Electrónica del Departamento de Estudios Ibéricos y Latinoamericanos de la Universidad de Guadalajara. http://www.contextualizacioneslatinoamericanas.com/pdf/n_2_contextualizaciones.pdf Acesso em 27/09/2010.

Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas. http://www.amersur.org.ar/Integ/UNASUR0805.htm. Acesso: 07 de julho de 2009.

Desarrollo Económico e Integración Regional: Análisis de la Coordinación de Políticas Macroeconómicas en Brasil y Argentina por la perspectiva de la participación en el MERCOSUR

Ludmila Andrzejewski Culpi

Introducción

Se entiende en este trabajo que la cuestión comercial y el uso de instrumentos macroeconómicos son promotores del desarrollo económico. Por lo tanto, la comprensión de la integración regional en el Mercosur, a partir de la lógica de relaciones comerciales más estrechas entre los Estados partes, es relevante como la clave para la mejora de los indicadores macroeconómicos de los países.

Se argumenta que la macroeconomía ocupa un lugar prominente en la agenda de investigación de la integración regional, sobre todo por dos razones. La primera consiste en que la inestabilidad macroeconómica puede prejudicar el proceso de integración del comercio y el tema de la capacidad de atracción de inversiones y retrasar el desarrollo de la infraestructura para el avance del proceso. La segunda explicación está relacionada con el hecho de que la integración crea una mayor interdependencia, que se traduce en que la inestabilidad macroeconómica de un Estado afecte directamente la situación del otro. Así, es fundamental que el Estado contribuya con la prevención de las crisis en los vecinos.

El marco teórico utilizado en este trabajo corresponde a la teoría de la integración regional inspirada en la integración europea y la teoría del desarrollo de la CEPAL, con el fin de construir un modelo para el análisis de la eficacia de los procesos de integración como motor de desarrollo económico. Por lo tanto, se estudiará el desarrollo económico de Brasil y Argentina con el objetivo de comprender cómo la evolución de la integración regional fomenta la expansión de la actividad económica y el bienestar de la sociedad. Con base en el análisis de la política económica adoptada por los países restringidas por la normativa comunitaria, se tiene como objetivo verificar si la integración regional en América del Sur en el contexto actual se puede entender como una estrategia para promover el desarrollo económico y social.

En este trabajo, la opción por el análisis de las políticas macroeconómicas exclusivamente de Brasil y Argentina, no tiene por objeto excluir del análisis el Paraguay y Uruguay con el argumento de que estos países no son relevantes para el Mercosur. Sin embargo, las disparidades económicas, políticas y legales de estos últimos países son aún más difíciles de superar si comparadas con las de Brasil y Argentina. Por lo tanto, son analizadas las políticas

de estos dos actores (Brasil y Argentina), entendidos como los protagonistas de la integración suramericana desde su creación en 1991, con la ratificación del Tratado de Asunción.

1. Evolución de la Integración Regional y del Mercosur

La mayoría de las teorías tradicionales abordan la integración regional por sus procesos, sus instituciones y los beneficios que ofrecen a sus Estados miembros. Cada teoría surge en un período histórico determinado y se revela como una respuesta a los fenómenos políticos y económicos de cada momento.

La integración regional surgió en el panorama de la acentuación de la interdependencia entre los Estados por a causa de la globalización económica y política. En este sentido, la globalización se solapa con las estructuras de los Estados, lo que genera la interacción entre ellos, que se refleja en la celebración de acuerdos de contenido económico, político, social y cultural, con especial atención al primeiro, como en el Mercosur (Silva, 2009).

Por lo tanto, los Estados han tratado de protegerse de la creciente competitividad, a través de la asociación con otros Estados, dando lugar a procesos regionales o la ratificación de acuerdos comerciales y provocando la intensificación de las relaciones económicas intrabloque. Mientras tanto, existen nuevos centros de poder que actúan tanto a nivel local como a nivel mundial, introduciendo nuevas leyes que afectan a los intereses de los ciudadanos y, en muchos casos, limitan la soberanía de los Estados involucrados en algunas zonas en las que se crean nuevos mecanismos para ejercer la autoridad (Vieira, 1997).

Las teorías de la integración fueron desarrolladas con más énfasis, según Odete Maria de Oliveira (2002), con el fin de la Segunda Guerra Mundial, después de haber tomado posesión de los supuestos teóricos de otras teorías también centradas en la integración, especialmente el federalismo, así como los avances causados por el desarrollo político y económico de los organismos supranacionales. Este proceso crea dos formas de integración: el político y económico, incluyendo las siguientes fases de la integración: la zona de libre comercio, unión aduanera, mercado común, unión monetaria y la unión económica y política global, concepción creada por Bela Balassa.

El paradigma funcionalista, a su vez, se ha desarrollado a través de la observación de la experiencia de la Comunidad Económica Europea, en su fase inicial, en los años 1950 y 1960. La principal premisa de la teoría funcionalista es la separación entre las consideraciones de poder, llamadas las áreas de "alta política", vinculadas a la soberanía del Estado y de "baja política", en relación con el bienestar material. De acuerdo con el paradigma funcionalista, esta separación transpone el plano político y técnico, de tal modo que las competencias de los gobiernos deben tranformarse en elementos más simples y instrumentalizados, que permiten la cooperación internacional, cuyo carácter sería puramente técnico, en el ámbito de la "baja política", o sea las actividades relacionadas con la economia son transferidas a nuevos centros de poder, mientras que las cuestiones de defensa y seguridad se mantienen en el ámbito del control del Estado (Vaz, 2002).

Las perspectivas funcionalistas fueron adaptadas por Haas, que dio más importancia a la dimensión política de la integración, desarrollando la teoría neofuncionalista. Haas (1958) se refiere a la integración como un proceso en el que los actores están convencidos de transferir la lealtad a una nueva esfera de poder, lo que para los neofuncionalistas asegura una integración exitosa. Sin embargo, para los neofuncionalistas, el principal es el talento creativo de las elites y el poder transformador que las soluciones definidas por este grupo tienen en los organos comunitários. De hecho, la lealtad se entiende como un producto de la satisfacción de las élites y de otros actores sociales en relación con el cumplimiento de sus demandas, realizado por los organismos gubernamentales y las instituciones supranacionales (Haas, 1958).

La transferencia de la lealtad ocurre de manera gradual, a medida que la cooperación y la coordinación se extienden a nuevos sectores más allá de los inicialmente integrados, caracterizando el concepto clave de la teoría neofuncionalista, el efecto *spillover*. Este mecanismo constituye el desbordamiento de la cooperación de un sector a otro promovido por las instituciones supranacionales. Para el creador de la teoría neofuncionalista, Haas (1958), esta lógica no se limitaría únicamente a las zonas económicas o técnicas, sino que también implica la cooperación política e incluso puede se decir social. El efecto spillover presupone la vinculación entre los diferentes aspectos de la economía y de la política de los Estados, de forma que los problemas de un área generan efectos en otras áreas, que demandan soluciones para las últimas. Este estímulo en el Mercosur debe ser desencadenado por la acción de los órganos como el Parlamento del Mercosur y el Grupo Mercado Común e implica un grado de autonomismo del proceso de integración. En este contexto, hay una transformación de las funciones estatales y una restricción de la soberanía, que se transfiere a estos nuevos órganos, lo que en muchos casos genera resistencia por la parte de los Estados.

El otro grupo de las teorías tradicionales de la integración son las corrientes teóricas estadocentricas, especialmente la liberal-intergubernamentalista de Moravcsik (1993), que analizan la integración desde la perspectiva dominante de las relaciones internacionales: el realismo (Camargo, 2008). Estas teorías tienen en común el presupuesto del "agente-principal", en el que los Estados-nación, los miembros del bloque, asumen el papel clave en la integración porque son las entidades donde emanan las decisiones y al servicio de cuyos intereses se ponen los organismos comuntarios.

Este enfoque establece que ninguna transferencia de poder se puede hacer por los Estados a las instituciones supranacionales. Para estas corrientes teóricas, la legitimidad debe ir hacia las políticas de los Estados de la Comunidad y no al contrario, teniendo en vista la necesidad de reconocimiento de las decisiones del bloque por los Estados, que son los principales actores (Camargo, 2008).

Esas teorías se revelan más adecuadas para explicar la integración de América del Sur, que tiene una participación central de los Estados en el desarrollo de las negociaciones. Siempre que los Estados se mostran interesados en la integración y la ponen como prioridad en la agenda internacional, esta se fortalece. Cuando no hay voluntad política del ejecutivo nacional, el proceso de integración en América Latina en general se paraliza porque no es autónomo de los gobiernos como la teoría neofuncionalista ha predicho (Malamud, 2003).

El intergubernamentalismo liberal expresó la negociación entre Estados como principio clave de la integración regional. Para estos teóricos, la integración en América del Sur se ha desarrollado a través de una serie de negociaciones entre los Estados, que definiran progresivamente la agenda para el próximo período (Moravcsik, 1993).

Otro foco de las teorías de la integración es la gobernanza multinivel. Esta teoría trata de encontrar un equilibrio en las decisiones de las instituciones comunitarias, entre eficiencia y democracia. La teoría de la gobernanza multinivel pretende explicar el vasto crecimiento de la cooperación entre los gobiernos, como también los procesos entre las diferentes partes del Estado, como sus ciudadanos.

De acuerdo con estos supuestos, el Mercosur se entiende como una forma policéntrica y no jerárquica de la organización política en la cual los Estados, aunque no los únicos actores en el proceso, se mantienen como los controladores de la soberanía y el centro de poder. Tanto por encima como por debajo de este centro se encuentran diferentes aspectos de la gobernanza, que forman redes complejas en las que actuan actores de la sociedad civil, actores nacionales, regionales, públicos y privados, especialmente las empresas (Wallace, 1999). Por lo tanto, por la perspectiva de los institucionalistas, los Estados siguen siendo las variables clave en la comprensión de la integración regional.

Se observa que el proceso de integración ha sido interpretado de diversas maneras desde varias perspectivas. Sin embargo, en todas las teorías que explican la integración, el Estado nacional y su relación con el bloque regional aparecen en el centro del debate, lo que demuestra la necesidad de examinar la convergencia de las políticas macroeconómicas en el Mercosur para la profundización de la integración. Lo anterior se debe a que los Estados no desean transferir la soberanía sobre las esferas de la política macroeconómica, en especial la política fiscal (el gasto y los impuestos). Por lo tanto, es esencial la aproximación entre las políticas macroeconómicas para el éxito de la integración, en el ámbito económica y político.

2. La Teoría Estructuralista de la CEPAL y la Integración Regional

Los supuestos cepalinos sobre la integración regional se centran en el aspecto económico y han contribuido de manera significativa a la elección de la integración regional en América Latina. Los argumentos de la CEPAL relacionan la integración con el desarrollo impulsado por el proceso de sustitución de importaciones y señalan los desafios del proceso, sobre todo en lo que respecta a la armonización de las políticas macroeconómicas entre los Estados miembros (Braga, 2001).

Para el pensamiento de la CEPAL, hay una fuerte relación entre el éxito de la integración y la interdependencia macroeconómica, que debe ser incentivada por los mecanismos institucionales. Según la CEPAL, la interdependencia macroeconómica resultaria de los tres efectos que la integración regional impone a las economías involucradas: i) el aumento en el volumen del comercio en relación con la producción, lo que muestra un incremento de la apertura del país al mercado internacional; ii) la expansión del volumen de operaciones comerciales por los cambios en los precios relativos de los mercados integrados, y iii) la mayor reacción de los flujos comerciales a los cambios en el nivel de actividad en el bloque debido al mayor grado de especialización entre ellos (Braga, 2001).

Teniendo en cuenta los resultados de la integración para la economía de los países existe la necesidad de una cooperación macroeconómica entre los países en el contexto de la armonización de determinados indicadores macroeconómicos como la inflación, el desempleo, la deuda pública interna y externa y en lo que dice respecto a la aproximación de las políticas macroeconómicas (monetaria, fiscal y cambiaria).

Se observa que las dificultades en la profundización de la integración de América Latina están relacionadas con el aspecto de la coordinación macroeconómica. Sería esencial asegurar la consolidación de los mecanismos institucionales para la cooperación macroeconómica efectiva, para consolidar los compromisos en actitudes concretas (Braga, 2001).

En este sentido, los argumentos de la CEPAL sostienen que es necesario que el proceso de integración sea más autónomo, dirigido por las empresas y sus estrategias para la inclusión en el mercado integrado. Por lo tanto, el proceso dependería menos de la intervención directa de los Ejecutivos Nacionales y más de las opciones propuestas por los sectores productivos de los países involucrados (Braga, 2001).

Para ello, la CEPAL destaca la importancia de las estrategias empresariales para buscar una mayor eficiencia productiva en el bloque. La manifestación de esta convergencia de estrategias sería el establecimiento de un complejo de relaciones entre las industrias basadas en fuga tecnológica y en el aumento de las inversiones. A partir de este acercamiento entre los sectores productivos, viene la demanda de una mayor cooperación en temas macroeconómicos. Para la CEPAL, esta integración llevada a cabo por las empresas sería más eficaz en la creación de mecanismos para la cooperación macroeconómica. Por lo tanto, la cooperación entre empresas daría lugar a la aparición de una demanda de armonización monetaria y cambiaria (Braga, 2001).

3. Creación del Mercosur y de sus Instituciones Centrales

El Mercosur es el bloque de mayor interés para América del Sur, pero se enfrenta una serie de desafios en la evolución del proceso de integración regional. Los orígenes de la integración del Cono Sur están relacionados con la Segunda Guerra Mundial, cuando Argentina y Brasil negociaron la creación de una unión aduanera entre las dos economías, que fracasó debido a las asimetrías de la situación económica y política entre los países. Los esfuerzos de integración en la región partieron en la mayor parte de estos dos países, hasta la creación del Mercosur, con base en el Tratado de Asunción de 1991 (Presser *apud* Orsini, 1995). El Mercosur comenzó como una alianza comercial con el objetivo de impulsar la economía regional, y luego movimentar mercadorias, materias primas, capital y mano de obra, o sea, evolucionar hasta la etapa del mercado común (Almeida, 1993).

El bloque del Mercosur, como se dijo, fue establecido por el Tratado de Asunción de 1991 y ratificado por cuatro países: Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay. Como se mencionó, las iniciativas de integración propuestas se deben a las relaciones bilaterales entre Brasil y Argentina, como el Tratado de Integración entre ambos países (Almeida, 1993).

Según Abínzano (1993, p. 67)

> Se cumple así uma antigua premonición que afirmaba que la integración sería posible cuando los dos "grandes" del sur decidieran liderar el proceso y se animaran a acercarse mutuamente, derrubando el muro de las tradicionales desconfianzas y rivalidades (Abínzano, 1993, p.67).

Los antecedentes más antiguos del Mercosur se encuentran en la creación, en 1960, de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), al tener como participantes todos los países de América del Sur (con la excepción de Guyana) y México. El objetivo principal de ALALC fue un cambio en el modelo de desarrollo hasta entonces predominante en América Latina: lo de economias con estructuras productivas de baja diversificación, especializadas en un monocultivo, orientadas al mercado de exportación, sobre todo para proveer a los países desarrollados los bienes primarios. Sin embargo, el proyecto de la ALALC encontró obstáculos que la llevaron al fracaso, entre los que se destacan la inestabilidad política de la región y la falta de flexibilidad de los mecanismos definidos para la liberalización del comercio (Florencio y Araújo, 1995).

A finales de 1970, los países miembros de la ALALC negociaron un tratado y crearon la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), que se estableció en 1980. El objetivo central de la ALADI fue la liberalización total del comercio entre los miembros, pero, a diferencia de la iniciativa anterior, adoptó mecanismos menos rígidos para lograr este objetivo. Además de la flexibilidad, otros dos fenómenos colaboraron para crear un ambiente apropiado para la realización de la integración latinoamericana: la democratización de los gobiernos, que se produjo en casi todo el continente y la creciente diversificación de los sectores productivos, especialmente de los Estados más grandes (Pereira *apud* Brandão y Pereira 1996).

En este contexto más prometedor, los acuerdos subregionales se han convertido en el principal motivador de la ALADI. Durante este período, Brasil y Argentina comenzaron a negociar reducciones aduaneiras recíprocas en el marco institucional de la ALADI. En 1986, se ha ratificado el Tratado de Cooperación Económica, cuyo propósito era ampliar el comercio en sectores estratégicos para la economía de los dos países, especialmente de bienes de capital y la tecnología, el trigo y los automóviles (Vaz, 2002).

En 1988, Brasil y Argentina firmaron el Tratado de Integración, que preveía la formación de un mercado común entre los dos países, la adopción de un arancel externo común y la coordinación de las políticas macroeconómicas.

Por lo tanto, el proceso de integración adquirió una fuerza sin precedentes. En 1991, fue ratificado el Tratado de Asunción, que contó también con la participación de Uruguay y Paraguay. Se mantuvo el objetivo de construir un mercado común y establecer un plazo para el cumplimiento de este objetivo, el día 31 de diciembre 1994 de 1991 (Vaz, 2002).

Las motivaciones para la creación del Mercosur eran numerosos y la primera es la cuestión de la proximidad geográfica, lo que facilita el comercio y el desarrollo de un sistema de transporte adecuado para la circulación de mercancías entre los países. Además, el hecho de que no hay rivalidades étnicas, diferencias culturales y religiosas entre los países fue un factor positivo para la configuración de la integración, lo que representaría un cambio importante en las relaciones entre Estados, que eran pacíficas y no requeriría los Estados grandes parcelas de transferencia de poder. Las rivalidades políticas habían sido eliminadas por el fin de las dictaduras militares, a partir de mediados de la década de 1980 (Vaz, 2002).

En un primer momento, el proceso de las negociaciones que dió origen al Mercosur se basó en los planes políticos de los dos Estados que iniciaron la integración, Brasil y Argentina, de forma bilateral, se centraron en el tema comercial. A medida que se consolidó la cooperación, el proceso evolucionó al ámbito político, económico y estratégico. Por lo tanto, el proceso de construcción de la integración se ha vinculado a los intereses de la política interior y exterior de ambos Estados. Entonces, es esencial analizar la relación entre las políticas macroeconómicas de estos países, para comprobar si hay convergencia, que puede garantizar el éxito del proceso de integración (Vaz, 2002).

El protagonismo central de los gobiernos en la formulación de los objetivos que guiaron la integración se extendió al ámbito de las negociaciones diplomáticas, que se conformó en un ambiente de negociaciones intergubernamentales, se basó principalmente en la relación de negociación entre Brasil y Argentina con participación secundaria de otros actores nacionales de la sociedad civil como empresas, sindicatos, organizaciones no gubernamentales, entre otros (Vaz, 2002).

3.1. Estructura institucional del Mercosur

Las instituciones del bloque son frágiles y basadas en el intergubernamentalismo. La estructura institucional del bloque se definió por el Protocolo de Ouro Preto en diciembre de 1994, que estableció las siguientes instituciones: el Consejo del Mercado Común, el Grupo Mercado Común, la Comisión de Comercio, la Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur, el Foro Consultivo Económico y Social y los Comités Técnicos (Florencio y Araújo, 1995).

El Consejo del Mercado Común, compuesto por los Ministros de Relaciones Exteriores de los Estados miembros, es la institución normativa, establece las líneas generales del proceso de integración y asegura el impulso político para profundizar la integración. Las decisiones de este órgano son vinculantes para los Estados miembros y ofrecen orientaciones centrales de las políticas adoptadas por el Mercosur. Sin embargo, el carácter no vinculativo no garantiza el cumplimiento de las normas. Según Amaral Júnior (2000, p 5.):

> Al atribuir personalidad jurídica al Mercosur el Protocolo de Ouro Preto dio al Consejo del Mercado Común la función del órgano supremo de la nueva organización. Eso no se retiro de esse organo, sin embargo, el carácter de Conferencia Ministerial, que se encuentra em el sentido ntergubernamental de las instituciones del Mercosur. Como tal, actúa como órgano político que fija la dirección y el curso de la integración.

El Grupo Mercado Común, a su vez, tiene funciones ejecutivas y es el órgano principal de la aplicación de los objetivos del Mercosur y la supervisión de su funcionamiento. Está subordinado al Consejo del Mercado Común y adopta resoluciones que son vinculantes para todos los miembros del bloque, pero no hay planeado algún mecanismo de sanción para los países que no cumplen con las normas aprobadas, lo que contribuye a su ineficacia (Florencio y Araújo, 1995).

La Comisión de Comercio del Mercosur (CCM) corresponde al órgano técnico principal responsable por la administración de los instrumentos de la política comercial. El CCM está por debajo del Grupo Mercado Común en la pirámide jerárquica. La Comisión cuenta con actividades de asesoramiento y de consulta, pero sus directrices emitidas en relación con el comercio tienen la adopción obligatoria por los Estados miembros. De la importancia de este cuerpo, se observa el carácter comercialista del bloque. Sin embargo, para permitir un mayor incremento en el comercio es necessário aproximar las políticas macroeconómicas, tema de este artículo (Florencio y Araújo, 1995).

La Comisión Parlamentaria Conjunta, creada por el Protocolo de Ouro Preto, no era parte directamente de la institucionalidad del Mercosur. Su función principal era acelerar los procedimientos legislativos para la entrada en vigor de las normas establecidas por el Mercosur y ayudar en el proceso de armonización de la legislación, buscando el fortalecimiento de los lazos entre el Mercosur y los parlamentos nacionales (Florencio y Araújo, 1995).

La representación parlamentaria, dejada en la Comisión Parlamentaria Conjunta, se limitó a la actuación del organo en calidad de observador, por lo tanto, sin independencia para proponer proyectos de leyes y políticas. Este órgano fue abolido con la creación del Parlamento del Mercosur en 2005, que entró en vigor en 2007, cuyo objetivo era ampliar la integración, dejandola más democrática y incluyendo la sociedad civil y los ciudadanos en el debate sobre el proceso de integración. Sin embargo, el papel del Parlamento es limitado, ya que sus decisiones no tienen carácter vinculante, se deja a la discreción del Estado si adopta la decisión o no y no tiene legitimidad democrática, porque que no hay elecciones directas para la elección de representantes (Sánchez, 2005).

Además del Parlamento, el Foro Consultivo Económico y Social representó un ambiente más plural, formado por representantes de los sectores económicos y sociales de los países miembros. Esta institución funciona como un foro de consulta y tiene competencia para hacer recomendaciones a través del GMC. El Foro Consultivo Económico y Social fue considerado como uno de los avances más significativos en la estructura institucional del Mercosur en materia de asuntos sociales, por incluir diversos grupos de interés, a pesar de que tiene un papel limitado (Sánchez, 2005). El Foro Consultivo Económico Social tiene como objetivo aumentar la participación de la sociedad en las decisiones relativas a la integración. El Foro es un órgano consultivo, que abarca una amplia gama de temas sociales (Florencio y Araújo, 1995).

Por último, los comités técnicos asumen el carácter de órganos de apoyo y asesoramiento. Los comités reúnen los datos para la elaboración de informes sobre la aplicación de las políticas comerciales comunes, que no son obligatorios (Florencio y Araújo, 1995).

Los esfuerzos han sido para ofrecer carácter obligatorio a las decisiones de dichos órganos, el Mercosur nació carente de posibilidades concretas de mantenimiento de llamada supranacionalidad, lo que prejudica la evolución de la integración. Lo anterior se debe a que estos órganos deliberativos con funciones definidas en los ámbitos económico y comercial, se generaron sin la esencia de la democracia que representa el colectivo (Sánchez, 2005).

Se observa, a partir de los documentos elaborados, que ellos toman decisiones y emiten recomendaciones y directrices, pero no contribuyen sustancialmente a la convergencia de las políticas macroeconómics o a la reducción de las asimetrías estructurales entre los Estados.

En este sentido, el único programa responsable de la armonización de las políticas macroeconómicas es el Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM), creado en 2004 con el objetivo de reducir las disparidades económicas y sociales entre las economías del bloque. El Consejo del Mercado Común consideró que, debido a la necesidad de profundizar el proceso de integración en el Mercosur, era indispensable crear un organismo para llevar a cabo la financiación de proyectos que reduzcan las asimetrías existentes en la región y colaboren con las actividades institucionales de financiación. Sin embargo, son pocos los proyectos emprendidos por el FOCEM, lo que revela la falta de priorización de un proyecto para reducir las diferencias estructurales de los Estados miembros del Mercosur (Sánchez, 2005).

4. Política Macroeconómica en los Gobiernos Lula y Néstor Kirchner: ¿aproximación o distanciamento?

La creciente interdependencia económica de los Estados hace que la política macroeconómica adoptada por un Estado, especialmente los más poderos, tenga impactos en los indicadores de otros países con los que se relaciona economicamente. Por lo tanto, los Estados en el momento de la formulación de las políticas macroeconómicas deben tener en cuenta las decisiones adoptadas por otros Estados, que culmina en la idea de que la coordinación macroeconómica sería la mejor manera para que las externalidades (positivas o negativas, tales como la inflación de otro país) sean internalizadas, promovendo la maximización del bienestar global (Silva; Jacinto, 2007).

En consecuencia, con base en el análisis de las teorias integracionista y las teorías estructuralistas, es esencial armonizar las políticas macroeconómicas para garantizar la eficacia de la integración regional como promotora del desarrollo económico.

Comercialmente, los defensores del Mercosur demuestran la evolución positiva del comercio intra-Mercosur y aunque con un poco de desviación del comercio, el crecimiento de las relaciones comerciales externas, con el crecimiento cuantitativo del volumen de los intercambios comerciales com países terceros. De hecho, en los primeros nueve años del bloque hubo un crecimiento en el comercio, consecuencia también de las reformas arancelarias adoptadas en los Estados miembros en virtud de la orientación liberal, y por el Arancel Externo Común (AEC), lo que representó una disminución de las imposiciones aplicadas al comercio de mercancías industriales (una reducción de aproximadamente 40% a 14% del valor del producto), que benefició Argentina y Brasil (Almeida, 2011).

Sin embargo, los cambios estructurales requeridos por los gobiernos que fomenten mayores ganancias de productividad y escala, como las inversiones en tecnología, el conocimiento, el fomento de la inversión privada y la reforma fiscal nacional para reducir los costos, no se han llevado a cabo ni en Brasil, ni en Argentina (Almeida, 2011).

Se adopta como la metodología de este artículo, el análisis de la orientación de la política macroeconómica contemporánea en Brasil y Argentina en los últimos años con el fin de comparar si hay un esfuerzo por acercarse, lo que garantizaría la profundización de la integración regional y la posibilidad de cambiar escenarios de subdesarrollo, como previsto por teorias estructuralistas cepalinas. Serán analizadas las convergencias y las divergencias de las políticas macroeconómicas adoptadas por los gobiernos de Lula y de Kirchner.

Los principales instrumentos de la política entendidos como fundamentales para que el Estado tenga control del desarrollo económico del país son la política fiscal, monetaria y cambiaria (Silva; Jacinto, 2007). Las políticas fiscales son las relacionadas con los ingresos y gastos del gobierno y pueden ser utilizadas por todos los tres niveles de gobierno (municipal, estatal y federal). Se utilizan por cuatro instrumentos: la ampliación o reducción del gasto público, la expansión o la reducción de la carga fiscal, la ampliación o reducción del período de pago de impuestos y la concesión o supresión de subvenciones de producción a empresas.

Esos instrumentos se utilizan con mayor o menor intensidad, con metas restrictivas o expansivas, dependiendo del interés del gobierno para contener la demanda o ampliar la demanda. El efecto más directo de la utilización de instrumentos fiscales sería en el consumo de la población, que a partir de una política expansionista de reducir los impuestos y aumentar el gasto, permite um mayor acceso a los bienes a las clases inferiores de la sociedad. En el gobierno Lula, en sus dos períodos hay un uso frecuente de este instrumento, sobre todo en el gasto de Bolsa Familia, entre otros programas de transferencia de ingresos (Garcia, Vasconcellos, 2008).

Las políticas monetarias son relacionadas al crédito y la moneda en la economía, solo se utilizan por las autoridades monetarias y son fijadas por el Consejo Monetario Nacional, en el caso de Brasil y ejecutadas por el Banco Central. Trata de afectar la liquidez de la economía, inyectando o retirando dinero en función de la situación económica. En los casos de alta inflación, debe ejecutarse una política monetaria restrictiva y, en caso de recesión, para combatir el desempleo, la política monetaria debe ser expansiva (Garcia, Vasconcellos, 2008).

A su vez, la política de cambio está relacionada con la determinación del régimen de cambio (fijo o variable), y tiene efectos sobre todo a las importaciones, las exportaciones, la inversión extranjera directa en la economía y la posibilidad de financiamiento externo. Se utiliza como una herramienta para reducir la dependencia del exterior, el desarrollo económico y el control de la inflación. A continuación, se analizarán aisladas las políticas macroeconómicas en Argentina el gobierno y las políticas empleadas por Lula y Kirchner, con el fin de establecer una comparación.

4.1. Políticas macroeconómicas en Argentina en los gobiernos Kirchner

Para entender la política de la Argentina del siglo XXI, es necesario tener en cuenta la crisis política que condujo a una recesión económica con resultados drásticos en las condiciones económicas y sociales. En 2001, la economía argentina se encontraba en una profunda recesión, y la caída del PIB en relacion al año anterior fue del 4,4%. Este año hubo una alta probabilidad de un decreto de la moratoria, debido a la fuga de capitales intensa, lo que agrava el déficit en cuenta corriente, que fue compensado por las entradas de capital, lo que resultó en una deuda cada vez mayor. Hasta enero de 2012, cinco presidentes llegaron a la Casa Rosada, lo que demuestra la gravedad de la crisis. Las principales manifestaciones de la recesión en Argentina fueron los desequilibrios económicos y las presiones inflacionarias, lo que provocó una situación crítica en la tasa de cambio y los gastos públicos (Vadell; Lamas; Ribeiro, 2009).

En ese momento, Brasil fue el único país que aseguró a Argentina superávit en la balanza de pagos, debido a la devaluación del real y la eliminación de barreras a la circulación de mercancías, lo que resultó del arencel común proporcionado por el Mercosur. Los años 1999-2002 fueron divergentes entre Brasil y Argentina y basados en los sucesivos intentos de mantener el régimen de convertibilidad, en crisis desde principios de 2002. En 2002, el comércio intra-Mercosur se redujo a casi la mitad de los $ 20 mil millones alcanzado en 1998 desde el año 2001 (Almeida, 2011).

El presidente, que se mantuvo en el poder, Eduardo Duhalde, adoptó políticas heterodoxas, con base en el supuesto de que el desarrollo económico y la expansión del bienestar requieren algunas condiciones macroeconómicas, tales como i) la estabilidad institucional y política, ii) aumentar el empleo y la inclusión de la fuerza de trabajo, iii) la eficiencia de los mercados de bienes y servicios y monetário, iv) entorno macroeconómico equilibrado, basado en altas tasas de ahorro interno y la inversión, y v) competitividad internacional y reducción del déficit en la balanza de cuenta corriente.

Por lo tanto, se hizo necesario llevar a cabo las políticas que se centraran en el mantenimiento de una baja tasa de inflación, en la competitividad de la producción nacional, en la presencia del Estado y en el incentivo de los avances tecnológicos (Vadell; Lamas; Ribeiro, 2009).

Las principales políticas adoptadas por el presidente fueron: la política de cambio de devaluación del peso, para aumentar la competitividad internacional; la política monetária de control de capital y de precios, con el fin de fomentar el consumo y frenar la inflación; el mantenimiento de la falta de pago de la deuda externa y la política fiscal de aumento de las tasas de exportación. Buscaba garantizar en un nuevo nivel de integración internacional tras la lucha contra la inflación interna y el fomento de la demanda interna (Vadell; Lamas; Ribeiro, 2009).

En 2003, el presidente electo Néstor Kirchner no cambió la orientación de la política del expresidente. En ese momento, el país estaba experimentando una recuperación en la economía, facilitado por un entorno externo favorable, lo que permitió el aumento del precio de las *commodities*, sobre todo por el crecimiento de China e India y los ataques del 11 de septiembre. Kirchner mantuvo la moneda subvaluada, fomentando el crecimiento de las exportaciones, que fueran sobretasadas para aumentar los ingresos del gobierno.

El presidente también logró mantener la inflación en niveles bajos a través de negociaciones con los productores. A partir de estas políticas, se produjo un crecimiento en el año 2003 basado en la industrialización de la economía y en los servicios públicos (Vadell; Lamas; Ribeiro, 2009).

La situación económica siguió siendo favorable, así como las políticas gubernamentales que no han cambiado hasta el 2007, cuando hubo una presión inflacionaria que impidió el éxito de la política de cambio. Uno de los factores que impiden el cambio de rumbo de la política es la falta de diálogo entre los sectores productivos y el gobierno (Vadell; Lamas; Ribeiro, 2009).

Cristina Kirchner asumió la presidencia en 2007 al mantener la línea de la política del gobierno anterior. En marzo de 2008, ha establecido una de sus medidas más tempranas y más controvertidas, la retención de bienes muebles, lo que dió lugar a una crisis con el sector agrícola. Esta situación revela un problema más grave en Argentina, la competencia para la priorización de dos proyectos para el país.

El primero sería la especialización del Estado en un sector en el que tiene ventaja comparativa dado la productividad, que es la agroindustria. El segundo es la defensa de la industrialización del país financiada por un aumento en los precios de las *commoditie*. El problema clave consiste en que ambos proyectos para que tengan éxito dependen de variables externas, lo que hace que el país sea más vulnerable a la escena internacional y sus oscilaciones (Vadell; Lamas; Ribeiro, 2009).

Respecto a este tema, en 2008, Cristina Kirchner señaló su intención de establecer un pacto social con los defensores de los dos proyectos de desarrollo, con base en la propuesta de una matriz productiva más diversa, centrada principalmente en las exportaciones. Sin embargo, no cedió a las presiones de los exportadores para una gran devaluación, por temor a generar inflación y la preocupación por los efectos de la crisis financiera internacional (Vadell; Lamas; Ribeiro, 2009).

En los primeros años de la crisis las economías emergentes, como Argentina, se mantuvieran en un estado de estabilidad debido a los mayores precios de las *commodities*. Sin embargo, a finales de 2008, los precios comenzaron a declinar y la crisis golpeó Argentina, principalmente por la contracción del comercio internacional y la reducción del crédito internacional (Vadell; Lamas; Ribeiro, 2009).

En los últimos tres años (2009, 2010 y 2011), la política macroeconómica argentina ha estado marcada por el control de las operaciones de cambio con el fin de evitar una fuerte devaluación del peso y la dolarización de la economía. Además, se ha mantenido una política monetaria expansiva, lo que provocó una aceleración en las tasas de inflación. En 2011, hubo poco crecimiento económico, causado por los préstamos otorgados por el gobierno, lo que ha frenado en 2012.

4.2. Política macroeconómica en el gobierno Lula en Brasil

El primer mandato de Lula se caracterizó por la continuidad de la política adoptada por el gobierno FHC, especialmente al tener en cuenta la Carta a los brasileños en la que se comprometió a mantener el crecimiento económico y la estabilidad macroeconómica, con el fin de ser elegido. En consecuencia, en lugar de buscar una alternativa a las políticas de Cardoso, Lula optó por profundizar en el modelo anterior. El legado de Cardoso es la hegemonía del capital financiero especulativo, que se aprovechó de las altas tasas de interés adoptadas en el marco de la economía brasileña, lo que determina una situación de dependencia y vulnerabilidad externa (Vadell; Lamas; Ribeiro, 2009).

En los primeros años del gobierno Lula, la política económica adoptada fue restrictiva, a fin de contener las posibles presiones inflacionarias y mantener el objetivo fijado. Se utilizó el tipo de cambio flotante y la tasa de interés elevada, con el fin de lograr dos objetivos: las entradas de capital y el control de la inflación. El trípode macroeconómico creado en 1999, después de la adopción del Plan Real, basado en metas de inflación, cambio flotante y superávit primário, se mantuvo. Por lo tanto, en la dirección contraria adoptada por Argentina el gobierno brasileño tardó en recurrir a políticas más expansivas y heterodoxas, lo que freno el crecimiento de la economía brasileña. En los años 2002 y 2003, el crecimiento del PIB fue de aproximadamente 2,7% y 1,1%, mientras que en los demás países de América Latina la tasa fue de alrededor de 4,5% de media. Al año siguiente, el crecimiento del PIB alcanzó una marca que Brasil no había experimentado desde el lanzamiento del Plan Real, 5,4%. Este crecimiento se atribuye a las condiciones externas favorables, pero no se mantiene en el año siguiente (2005), debido a las políticas macroeconómicas restrictivas que el gobierno insistia en implementar (Almeida, 2011).

Al principio de su gobierno, Lula se centró en tres reformas, relacionadas con el nuevo modelo de desarrollo económico que tenia por objetivo adoptar: la reforma de la seguridad social, lo que redujo el espacio para el bienestar público, y ha delegado esta función para el sector privado; la tributaria se basó en la expansión del gasto público y en el superávit fiscal y monetaria relacionada con la asignación de una mayor independencia al Banco Central (Mattei; Magalhães, 2011).

A pesar de los intentos de vincularse a la sociedad civil, el gobierno de Lula tuvo dificultades para el establecimiento de políticas que promuevan el desarrollo. Sin embargo, después de su reelección en 2007, el presidente anunció un paquete de medidas destinadas a cambiar el rumbo de la política económica en el país, el Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC), fomentando la inversión pública en sectores estratégicos de la economía. Esta medida revela una nueva etapa de la política económica del gobierno de Lula, que se vuelve más flexible con el fin de impulsar el consumo (Almeida, 2011).

Los ejes en los que el PAC se basó fueron los siguientes: inversión en infraestructura, el financiamiento de incentivos y créditos al consumo, la promoción de la estabilidad en el ambiente de inversión, mejorias el sistema de impuestos y el gasto público en el orden de R$ 500 mil millones en las áreas de infraestructura urbana, la energía y la logística, que tendría lugar entre 2007 y 2010 (Mattei; Magalhães, 2011).

La priorización de las inversiones públicas se basa en el supuesto de que el multiplicador del gasto keynesiano, que sostiene que la fuerza motriz de la economía es el gasto público que estimula la inversión privada en varias áreas, provocando un aumento de la renta global. Junto con esto, la intención era utilizar los instrumentos de subsidios a la producción y exenciones fiscales para las empresas (Vadell; Lamas; Ribeiro, 2009).

Desde el PAC, se produjo una recuperación de las funciones estatales de ingerir en la economía, especialmente a través de las inversiones productivas. Se ha producido un intento de retomar el objetivo de desarrollo. Sin embargo, las tasas de interés se han mantenido altos, lo que demuestra que el desarrollo todavía no era el objetivo central del gobierno, que aún era dependiente del capital financiero (Mattei; Magalhães, 2011).

Se puede dividir la política macroeconómica de Lula en dos etapas. La primera se produjo en el primer mandato (2003-2006) y se caracteriza por la continuidad de la política neoliberal y ortodoxa. En la segunda fase, de 2007 a 2010, hay una fuerte intervención estatal en la economía, lo que configura un paso más liberal-desarrollista. Sin embargo, a pesar de la ruptura ser positiva para el desarrollo económico, la economía sigue siendo rehén de los mercados financieros nacionales e internacionales (Mattei; Magalhães, 2011).

Con respecto a la crisis financiera de 2008, en 2009 las medidas para prevenir la propagación fueron el estímulo a la economía, a partir de la expansión del consumo, liderada por el Ministerio de Economía y el aumento de las tasas de interés por el Banco Central, para fomentar el ahorro y controlar la inflación. Después de la crisis, el Ministerio de Finanzas comenzó a actuar de forma más incisiva, con uma mayor actuación fiscal (ampliación de gastos) (Vadell; Lamas; Ribeiro, 2009).

Con respecto al empleo, se puede analizar los resultados de la política económica del gobierno de Lula, de la que hubo un crecimiento del empleo formal. Se estima que durante el período de Lula se han creado 12 millones de puestos de trabajo, sobre todo entre 2005 y 2008. Este calentamiento del mercado laboral causó efectos positivos sobre los salarios, que han ganado una mayor proporción de la renta nacional, que es la suma de los salarios, intereses, ganancias y rentas de un país. Este resultado llevó a una reducción en la desigualdad de renta entre los grupos de la economía brasileña. Como indicador de la expansión de la distribución de la renta, se utiliza el índice de Gini, que muestra la concentración de la riqueza en un país, que ha caído desde 0,59 en 2005 hasta 0,54, en 2008.

Los principales factores que causaron esta mayor distribución fueran las políticas de transferencia de renta (pensiones y asignaciones familiares) y la distribución de la renta laboral entre los diferentes estratos sociales (Mattei; Magalhães, 2011).

En relación con el crecimiento económico, fue decepcionante en gobierno de Lula, dado el entorno externo favorable. Los datos sobre el crecimiento del PIB revelan que los ocho años del presidente Lula tuvo un crecimiento anual promedio de 3.46%, lo que es um crecimiento bajo en comparación de la mayoría de los países de América Latina (Mattei; Magalhães, 2011).

Los desafios que permanecen sin solución para el gobierno Dilma Rousseff dentro de la política económica son los siguientes: i) la cuestión externa, debido a la necesidad de reducir la volatilidad del cambio, para estimular el crecimiento de las exportaciones y prevenir las caídas en la balanza comercial, así como modificar la tendencia de

internalización de la exportación; ii) el incremento e las inversiones, dada la necesidad de estimular la inversión pública y privada a fin de elevar las tasas de inversión que son muy inexpresivas; iii) la reducción de las tasas de interés, con el de objetivo de promover el consumo basado en el crédito y reducir el diferencial entre las tasas de interés nacional y el internacional, que provoca una explosión de la deuda pública y el déficit en las cuentas corrientes; iv) el mantenimiento de un plan de inversiones en infraestructura para permitir el desarrollo económico del país; y v) utilizar los ingresos públicos de una manera más racional y eficiente para reducir las diferencias sociales y regionales (Mattei; Magalhães, 2011).

Consideraciones finales

El ascenso al poder de gobiernos de izquierda y de centro-izquierda en América del Sur a principios del siglo XXI, como en Brasil y Argentina, revela un patrón de comportamento de las políticas, centrado en dos direcciones: cuestionamiento y crítica de las políticas y las reformas de apertura de mercado realizadas en la década anterior y el retorno del Estado como actor principal en la economía. Estos serían los elementos que acercan Brasil y Argentina con el fin de utilizar instrumentos de expansión, lo que permitió un aumento de la demanda en la economía. Esta orientación tiene efectos similares sobre la integración regional y en la dirección opuesta se ve afectada por este proceso, ya que determinadas normas adoptadas requieren un acuerdo en materia de política comercial, que crea un *spill over* a otros tipos de políticas, como la monetaria y la cambial (Vadell; Lamas; Ribeiro, 2009).

En este capítulo se demostró la existencia de una heterogeneidad de prácticas y directrices de estos nuevos gobiernos. Se observa que no hay un modelo de desarrollo claramente definido, que se reconozca el resurgimiento del proteccionismo, de la política industrial y la protección de los recursos energéticos en la mayoría de las agendas gubernamentales en América Latina. Las respuestas del Brasil y la Argentina a los problemas causados por el modelo neoliberal, como la crisis financiera y la manutención de la dependencia económica, se diferencian en términos de políticas utilizadas (Vadell; Lamas; Ribeiro, 2009).

Mientras Brasil ha adoptado políticas más ortodoxas y convencionales en términos del gobierno de Lula, como una política monetaria más restrictiva, en cierta medida para la gestión de crédito y de liquidez y frenar la inflación, Argentina utiliza políticas más heterodoxas, como aumentar los impuestos a las exportaciones y controles de precios, con el fin de fomentar el consumo y ampliar los ingresos públicos.

Estas diferentes alternativas pueden tener varias explicaciones, pero la principal sería la manera que la liberalización económica se llevó a cabo en ambos países y la más intensa es Argentina, lo que tuvo efectos estructurales como el aumento de la desindustrialización y la eliminación de la competencia de las empresas nacionales y una mayor dependencia tecnológica. En Argentina, se produjo la eliminación de algunas instituciones de desarrollo, mientras que en Brasil se mantuvieron (Vadell; Lamas; Ribeiro, 2009).

De acuerdo con Paulo Roberto de Almeida (2011), en los años 2003 a 2010, el Mercosur dio atención a la corrección de los desequilibrios debajo de la base del fuerte papel del Estado, lo que demuestra la convergencia entre Argentina y Brasil con respecto a la participación central del gobierno en la economía.

En consecuencia, para resolver el problema de la asimetría macroeconómica, Brasil se ha colocado como el principal financiador del FOCEM, que fue creado como un fondo para la "corrección de las asimetrías" en el Mercosur, llamado Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur. El objetivo final del FOCEM es aumentar el radio de acción de las empresas de financiación de los proyectos, desde la selección de los proyectos que se llevarian a cabo con el apoyo del Fondo (ALMEIDA, 2011).

Sin embargo, aunque la creación del FOCEM muestre un fortalecimiento de la posibilidad de una mayor integración y la convergencia de las políticas macroeconómicas, hay poca evidencia de que el Fondo promueve la eliminación de las asimetrías estructurales. Además, se plantea la cuestión de si el Fondo podrá incorporar nuevas cuestiones problemáticas en la financiación de proyectos de desarrollo económico (Almeida, 2011).

Si se analizan los indicadores macroeconómicos de Brasil y Argentina, está claro que las políticas de estabilización económica de los países miembros del Mercosur tuvieron éxito en el control de la inflación. El ejemplo más ilustrativo es el de Brasil, que tuvo una inflación de 2.000% anual en 1994 y la controló a 3,1% en 1998. Sin embargo, el resultado principal que las políticas para combatir la inflación tiene sobre las economías fue el pobre desempeño de la tasa de crecimiento económico, que en la década de 1990 fue de aproximadamente 2% al mantener las bajas tasas de la década perdida de 1980 (Silva; Jacinto, 2007).

Como se mencionó anteriormente, a pesar de la considerable expansión del comercio entre Brasil y Argentina eso no representó que las políticas macroeconómicas se están dirigiendo a una convergencia. Uno de los temas que más distingue a los dos Estados es la cuestión cambial, porque la variación cambial entre los países es muy grande, lo que dificulta la integración comercial entre los países. La volatilidad cambial tiene como efecto la reducción de las relaciones comerciales entre los países, porque representa un incentivo para las prácticas proteccionistas y genera um gran incertidumbre con respecto al comercio, al tener en cuenta que los exportadores e importadores no pueden medir los riesgos y beneficios a largo plazo, debido a la inestabilidad en el cambio (Silva; Jacinto, 2007).

En este sentido, la teoría de la CEPAL propone la necesidad de fortalecimiento institucional, basada en la "institucionalidad sólida" para superar estas asimetrías estructurales. Sin embargo, como las instituciones no son muy activas, un factor que va a fomentar la convergencia macroeconómica es la conexión entre los actores no estatales, especialmente las empresas de Brasil y Argentina, que se convierten en el elemento clave del proceso de armonización de las políticas macroeconómicas (Braga, 2001).

Por último, para Paulo Roberto de Almeida (2011), es necesario que los líderes del bloque centren sus esfuerzos para ampliar los mecanismos de coordinación de políticas, aunque no macroeconómicas, pero al menos sectoriales o en la política fiscal en los sectores que tienen el mayor efecto sobre las políticas industriales, como los aranceles de importación.

Bibliografia

Abízano, Roberto (1993). *Caminos de La Integración Latinoamericana*. Posadas: Universidad Nacional de Misiones.

Almeida, Paulo Roberto de (1993). *O Mercosul no Contexto Regional e Internacional*. São Paulo: Aduaneiras.

Almeida, Paulo Roberto de (2011). O desenvolvimento do Mercosul: progressos e limitações. *Revista Espaço da Sophia*, parte 1: n.º 43, julho-setembro 2011, p. 63-79; parte 2,: n.º 44, outubro-dezembro, p. 143-170.

Amaral Junior, Alberto do (2000). Mercosul: Características e Perspectivas". *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, n.º 146.

Balassa, Bela (1964). *Teoria da Integração Econômica*. Lisboa: Livraria Clássica Editora.

Braga, Marcio B (2001). Integração Econômica Regional na América Latina: Uma Interpretação das Contribuições da CEPAL. Publicação PROLAM - Programa de Pós-graduação em Integração da América Latina/ USP, 2001. Disponível em: http://www.usp.br/prolam/downloads/2001_01_01.pdf/. Aceso en 02 de agosto de 2012.

Camargo, Sônia de (2008). União Européia: uma Comunidade em Construção. *Contexto Internacional*. Rio de Janeiro, v.30, n.º.2, maio/agosto 2008, p.467-522.

Florêncio, Sérgio Abreu & Araújo, Ernesto Henrique (1996). *Mercosul Hoje*. São Paulo: Alfa Omega.

Haas, Ernest B. (1958). *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces (1950-1957)*. Stanford: Stanford University Press.

Malamud, Andrés (2003). Integração regional na América Latina: teorias e instituições comparadas. In: Esteves, Paulo Luiz (org.). *Instituições Internacionais: segurança comércio e integração*. *Belo Horizonte*: Editora PUC-Minas, 2003.

Mattei, Lauro & Magalhães, Luis Felipe. A Política Econômica durante o governo Lula (2003-2010): Cenários, Resultados e perspectivas. En: Paula, Marilene de (2011). *Nunca antes na história desse país...? um balanço das políticas do Governo Lula*. Rio de Janeiro: Fundação Henrich Böll.

Moravcsik, Andrew (1993). Preferences and power in the European Community: a liberal intergovernmentalist approach. *Journal of Common Market Studies*, v. 33, n.º 4.

Oliveira, Odete Maria de (2002). *União Européia: Processos de Integração e Mutação*.Curitiba: Júrua Editora.

Pereira, Lia Valls. Tratado de Assunção: resultados e perspectivas. En: Brandão, Antônio S. P. e Pereira, Lia Valss (org.) (1996). *MERCOSUL: Perspectivas da Integração*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas.

Presser, Mário Ferreira. "Abertura Externa e Integração Regional: O caso do Mercosul In: Orsini, Salvador (org) (1995). *El Mercosur: un desafio*. Brasília: Departamento de Brasília de Estudos Sócio-Econômicos e Políticos.

Sanchez, Michele (2005). *Pontos críticos da participação da sociedade civil no Mercosul*. São Paulo: FGV.

Silva, Everton N. da; Jacinto, Paulo de A. (2007). *Coordenação de políticas macroeconômicas – evidências para o Mercosul*. Fórum do Banco do Nordeste do Brasil. Disponível em: http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/Eventos/ForumBNB2007/docs/coordena-politicas.pdf. Aceso en: 03 de ago de 2012.

Silva, Karine de Souza (2009). *Integração regional e exclusão social na América Latina*. Curitiba: Juruá.

Vaz, Alcides Costa (2002). *Cooperação, integração e processo negociador: A construção do Mercosul*. Brasília: IBRI.

Vadell, J., Lamas, B. & Ribeiro, D (2009). Integração e desenvolvimento no Mercosul: divergências e convergências nas políticas econômicas nos governos Lula e Kirchner. *Rev. Sociol. Polit.*, vol.17, nº.33, Curitiba, Jun.

Vasconcellos, M. A.; Garcia, M. E. (2008). *Fundamentos de Economia*. São Paulo: Saraiva, 3ª. Ed.

Vieira, Liszt (1997). *Cidadania e globalização*. Rio de Janeiro: Record.

Wallace, William (1999). The sharing of sovereignty: the European paradox. *Political Studies*, v. 47, n.º 3.

La Unión Europea y el Mercosur: hacia un estudio comparativo de los aspectos comerciales

Diego Rafael Mazzoccone

Mercosur

Para comenzar y entender mejor el surgimiento del Mercosur, resulta necesario describir brevemente el contexto en el que se realizaron las primeras conversaciones para la formación de dicho bloque:

La crisis internacional de los primeros años de la década de 1980 generó que los gobiernos sudamericanos realicen un ajuste económico. Por lo tanto, los gobiernos de esos países estaban preocupados en promover el crecimiento de los flujos comerciales, para volver a los números anteriores a dicha crisis. A partir de ello comenzó a gestarse una cooperación económica creciente entre Argentina y Brasil.

En el año 1985, se firmaron acuerdos entre ambos países en la llamada Declaración de Iguazú, en el cual se buscaba enfrentar de manera conjunta y coordinada problemas comunes a ambos, fortalecer los sistemas democráticos, y reducir la desconfianza política mutua y las tensiones militares existentes entre ambos países[1].

Siguiendo en esta línea, se anuncia en el año 1986 el Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE), mediante el cual se buscaba expandir el comercio, fomentar la inversión y facilitar el transporte. Sin embargo, no se obtuvieron los resultados esperados, debido en gran parte a la inestabilidad macroeconómica y a la volatilidad de las políticas en ambos países.

Como consecuencia se firma, en el año 1988, el Tratado de Integración, mediante el cual ambos Estados se comprometían a crear un mercado común en el plazo de diez años, y además se establecía la necesidad de coordinar las políticas monetarias, fiscales, cambiarias y de capitales[2].

---

1. Fernández, Raúl y González, Gustavo (1996). La coordinación de políticas macroeconómicas y el MERCOSUR, *Revista Contribuciones*, Año XIII – N.° 4, Buenos Aires.
2. Bouzas, Roberto (1992). Un acuerdo de libre comercio entre Estados Unidos/MERCOSUR: una evaluación preliminar, en *liberalización comercial e integración regional: de NAFTA a MERCOSUR*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, GEL, Buenos Aires.

Dos años después, los dos nuevos gobiernos de Argentina y Brasil firmaron el Acta de Buenos Aires, en la cual ambos países se comprometían a reducir a cinco años la constitución del mercado común, reemplazar las negociaciones producto por producto por reducciones tarifarias automáticas y eliminar todas las barreras no arancelarias existentes.

En el año 1991, al proyecto bilateral entre Argentina y Brasil se unirían Uruguay y Paraguay al firmar el Tratado de Asunción, el cual daría origen al Mercosur. Mediante este tratado, los gobiernos resolvieron: liberalizar progresivamente el comercio entre los miembros hasta alcanzar un margen de preferencia del 100 % a fines de 1994, la introducción de un arancel externo común, eliminación de las restricciones no arancelarias, y la coordinación de políticas macroeconómicas, fiscales y monetarias. Dentro de estos objetivos, el mayor avance se daría en los dos primeros puntos, con un incremento significativo del comercio intrarregional[3].

Es importante destacar que la reactivación en materia de integración regional, fue fomentada por el contexto neoliberal dominante durante dicho período. Según esta postura ideológica, la falta de competitividad del sistema industrial se debía a las altas barreras proteccionistas presentes en los países latinoamericanos, y por tanto era necesaria la integración rápida de estas economías al mercado mundial, a través del desmantelamiento de la estructura de protección, la apertura indiscriminada de sus economías, y la especialización en aquellas actividades en las cuales tuvieran ventajas comparativas, derivando así en un esquema de libre comercio con las consiguientes ganancias de productividad[4].

Sin embargo, mediante estos postulados sólo se fomentaba la especialización en ventajas comparativas estáticas, es decir que en el caso de los miembros del Mercosur debían dedicarse a la producción de bienes intensivos en el factor trabajo, e importar aquellos bienes relativamente más intensivos en el uso del factor capital. Esto va en desmedro de la generación de ventajas comparativas dinámicas, a través del desarrollo de economías de escala y procesos de aprendizaje que no solo permitirían agregar un mayor valor a los productos exportados, sino también conducirían a la mejora de la competitividad del bloque en el mercado mundial[5].

Durante los primeros años del Mercosur, existió un notable avance en materia de integración comercial. Esto se puede ver reflejado en el aumento relativamente mayor de las exportaciones intra-Mercosur, en comparación a las exportaciones hacia el resto del mundo. Para el período 1990-1995, mientras que el total de las exportaciones de sus miembros creció un 8,7%, el aumento de las exportaciones intra-Mercosur fue de un 28,3 % para ese mismo lapso[6]. En este período, el intercambio comercial del grupo pasó de U$S 4127 millones a U$S 14 440 para el final del lustro, es decir, el flujo del comercio aumentó casi un 350%. A su vez, es necesario destacar que el crecimiento del comercio estuvo liderado por Argentina y Brasil, que representan alrededor del 85% del comercio total del bloque.

Después de esta etapa de expansión comercial, la cual se extendió hasta el año 1998, comenzó en el Mercosur un período de estancamiento y posterior involución. Con el inicio de la crisis del sudeste asiático, las negociaciones comenzaron a ser más engorrosas, y los gobiernos parecían no tener la misma voluntad política para asumir compromisos que profundizaran la integración. A esto se le sumaría la devaluación del real en el año 1999, lo que

3. Berlinski, Julio, Vaillant, Marcel, Miranda, Pedro y otros (2006). Aranceles a las importaciones: el camino al arancel externo común, en *Hacia una política comercial del MERCOSUR*, Serie Red MERCOSUR N.º 5.
4. Porta, Fernando (1992). Apertura comercial e integración regional en América Latina, *Revista Contribuciones*, Año IX N.° 3, Buenos Aires.
5. Bekerman, Marta y Rikap, Cecilia (2010). Integración regional y diversificación de exportaciones en el MERCOSUR: el caso de Argentina y Brasil, *Revista CEPAL*, N.° 100, Santiago de Chile.
6. Schaal, Peter (1996). La posición de la Unión Europea frente a los nuevos procesos de integración en América Latina, *Revista Contribuciones*, Año XIII – N.° 4, Buenos Aires.

llevó a una sucesión de conflictos comerciales agudizados por la notable contracción del comercio intrazona y se redujo alrededor de un 25% en dicho año. En cuanto al intercambio entre los principales socios, las exportaciones argentinas a Brasil se redujeron en un 28,2%, en conjunto con una disminución considerable de las importaciones argentinas desde Brasil en un 20,6 % y este fenómeno era atribuible al ciclo recesivo en el que entró la economía argentina desde mediados del año 1998. Frente a la imposibilidad de Argentina de devaluar dado el régimen de convertibilidad imperante, se tomaron medidas proteccionistas con el objetivo de asegurar una balanza comercial superavitaria con Brasil[7].

Por tanto, la fragilidad externa a la que se encontraban expuestas las economías de la región, llevaría a una etapa de elevado proteccionismo, desconocido hasta ahora por el bloque. Lo anterior se reflejó en el aumento de las denominadas restricciones no arancelarias y se entiende por restricciones: "cualquier medida de carácter administrativo, financiero, cambiario o de cualquier otra naturaleza, mediante la cual un Estado Parte impida o dificulte por decisión unilateral el comercio recíproco" [8]. Pueden destacarse: restricciones cuantitativas y otros instrumentos similares, medidas que afecten directamente a los precios, participación del gobierno y barreras técnicas al comercio entre otras. Estas últimas son abundantes entre los miembros del Mercosur, y existen toda vez que un productor nacional tiene que alterar su producto para cumplir con regulaciones de otro país, o si su producto es sometido a un test y a una certificación en el país importador[9].

Esta etapa de estancamiento y de crecientes conflictos entre los miembros del bloque se extendió hasta el año 2002 y comenzó a partir del año siguiente una tercera etapa que se encuentra vigente hasta la actualidad, que estaría delineada entre otros factores por un cambio en el ambiente ideológico predominante, en la cual si bien las políticas de apertura no se revirtieron, en varios países latinoamericanos prevaleció una actitud más cautelosa respecto a las bondades de la liberalización unilateral y se reemplazó a la que hoy es vista como una agenda desequilibradamente centrada en la liberalización, por la llamada "agenda del desarrollo".

Además, en algunos países de América del Sur gradualmente volvió a reforzarse la preocupación por la creación de capacidades endógenas y existió un resurgimiento del nacionalismo. Por tanto, se creó así un escenario en el cual la "convergencia liberal" de los años noventa dio paso a una mayor diversidad política, institucional, y un grado creciente de pluralidad en materia de inserción internacional, respaldados todos estos cambios por un contexto de altos precios de las materias primas, y por un ciclo favorable de liquidez internacional[10].

La llegada de gobiernos progresistas a la región permitió la ampliación de la agenda social y política del bloque, lo que llevó a que la denominada "integración dura", diera lugar a la apertura del debate en temas como educación, salud y derecho de residencia entre otros aspectos. Por tanto, el regionalismo avanza y este funciona por encima de la integración comercial[11].

Bajo el liderazgo de los presidentes Kirchner y Lula, si bien se inició un nuevo camino de integración, no se percibieron tantos cambios en la integración comercial entre ambos países. Asimismo, los conflictos entre estos resurgieron como consecuencia tanto de las negociaciones externas, como por las nuevas barreras que se levantaron producto de la crisis internacional del año 2008. Si bien existieron medidas de acercamiento en materia comercial

---

7. Tussie, Diana, Labaqui, Ignacio y Quiliconi, Cintia (2001). Disputas comerciales e insuficiencias institucionales: ¿De la experiencia a la esperanza?, en *El desafío de integrarse para crecer. Balance y perspectivas del MERCOSUR en su primera década", Hacia una política comercial del MERCOSUR*, Serie Red MERCOSUR N.º 4.
8. Tratado de Asunción, Anexo I, Art. 2.
9. Vaillant, Marcel (2001). Profundización del proceso de integración económica en bienes, en *El desafío de integrarse para crecer. Balance y perspectivas del MERCOSUR en su primera década", Hacia una política comercial del MERCOSUR*, Serie Red MERCOSUR N º 4.
10. Bouzas, Roberto (2010). Apuntes sobre el estado de la integración regional en América Latina, Red MERCOSUR, Documento de Trabajo N.º 1.
11. Tussie, Diana. El MERCOSUR ya es propiedad de la gente", Diario *Clarín*, Opinión, 21 de septiembre de 2010.

y económica –creación del FOCEM, sistema de pagos en moneda local, aprobación del código aduanero– estas son medidas modestas para los ambiciosos objetivos en materia económico-comercial que tenía en sus orígenes el Mercosur[12].

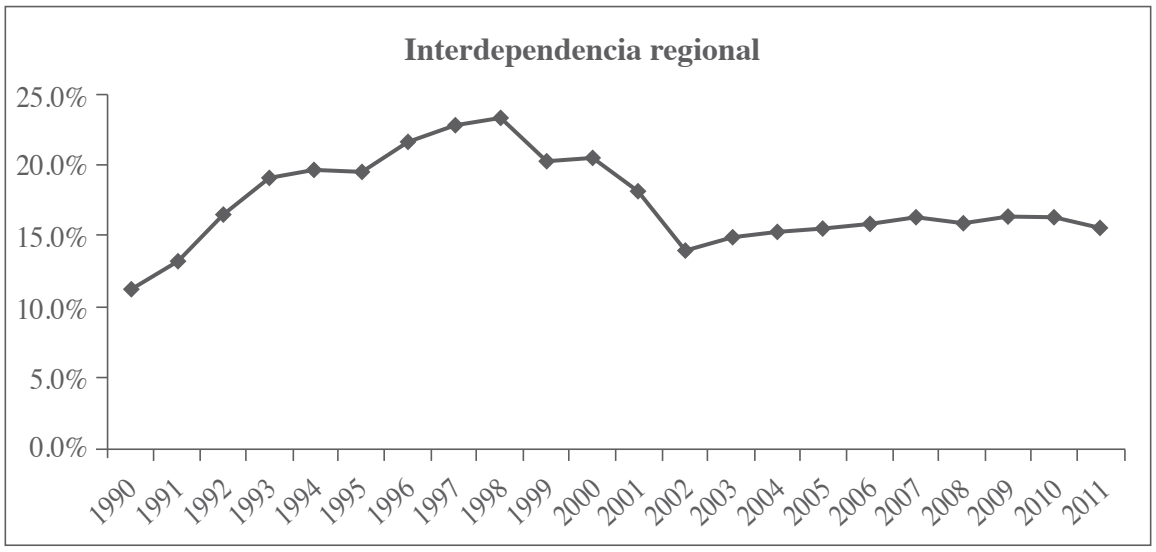
A su vez, la influencia cada vez mayor de China en los países del bloque regional impone nuevos desafíos a la integración, puesto que si bien el principal sociocomercial de Argentina continúa siendo Brasil, para este último el mercado regional no tiene la misma importancia, puesto que actualmente el principal destino exportador de Brasil es China al posibilitar que las fuerzas centrífugas regionales a nivel económico sean muy fuertes[13].

La evolución de los flujos comerciales durante los distintos períodos analizados puede ser examinada a través de la medición de la denominada interdependencia regional y tomar en cuenta la participación del comercio intrarregional sobre el comercio total del bloque. Dicha interdependencia puede ser definida a partir de la siguiente fórmula[14]:

$$IR = (X_{IM} + M_{IM}) / (X_{TM} + M_{TM}), \text{ donde:}$$

X_{IM} = Exportaciones intrarregionales
M_{IM} = Importaciones intrarregionales
X_{TM} = Total de exportaciones del MERCOSUR
M_{TM} = Total de importaciones del MERCOSUR

Para el caso del bloque analizado, la evolución de este índice es la siguiente:



Fuente: Elaboración propia con base en Centro de Economía Internacional (CEI)

12. Ibíd.
13. Tussie, Diana. Políticas para el MERCOSUR, Diario *Página 12*, 27 de febrero de 2011.
14. Capannelli, Giovanni, Lee, Jong-Wha y Petri Peter (2009), Developing indicators for regional economic integration and cooperation. UNU-CRIS Working Papers W-2009/22, Belgium.

Como se puede observar, y en concordancia con lo anteriormente descripto, el momento de auge del comercio intraMercosur surgió a mediados de la década de los noventa y alcanzó un pico en el año 1998. Si bien luego del período de estancamiento sufrido hasta el año 2002 los valores comenzarían a recuperarse, siempre se mantendrían en un nivel inferior a los porcentajes alcanzados durante la época de auge del bloque.

A partir del análisis hasta aquí realizado, se pueden establecer una serie de factores que resultan útiles para comprender las causas del estancamiento e involución de la integración comercial entre los países miembros del Mercosur. Entre ellos pueden destacarse:

- Nivel de interdependencia económica relativamente bajo: A pesar del rápido crecimiento del comercio intrarregional acaecido en la primera etapa del Mercosur, como se observa en el gráfico anterior, este apenas superó el 20 % en su época de auge, puesto que en las etapas posteriores se mantuvo siempre por debajo de los picos alcanzados. En términos comparativos, dicha cifra es muy inferior a las que presentan otros procesos de integración exitosos, como en el caso de la Unión Europea, en la cual el comercio intrarregional alcanzó casi un 60 %.

- Presencia de importantes asimetrías: Las diferencias de tamaño, coeficientes de apertura, y la diversificación de la estructura productiva de cada uno de los países miembros del bloque, ha generado como consecuencia que los socios más pequeños sean aquellos que se encuentran más integrados comercialmente a sus vecinos, mientras que los miembros mayores, particularmente Brasil, poseen vínculos mucho más modestos con el resto de los socios, puesto que como se ha visto anteriormente China se ha convertido en su principal socio comercial. Esto trae aparejado un alto grado de heterogeneidad de intereses nacionales en materia de cooperación y fomento de una mayor integración comercial. Si bien se han tomado medidas para reducir estas desigualdades, como el caso de la creación del Fondo de Convergencia Estructural (FOCEM) en el año 2006, sus resultados han sido modestos y no derivaron en una redistribución considerable que modificara de gran manera la condición de los socios más pequeños[15].

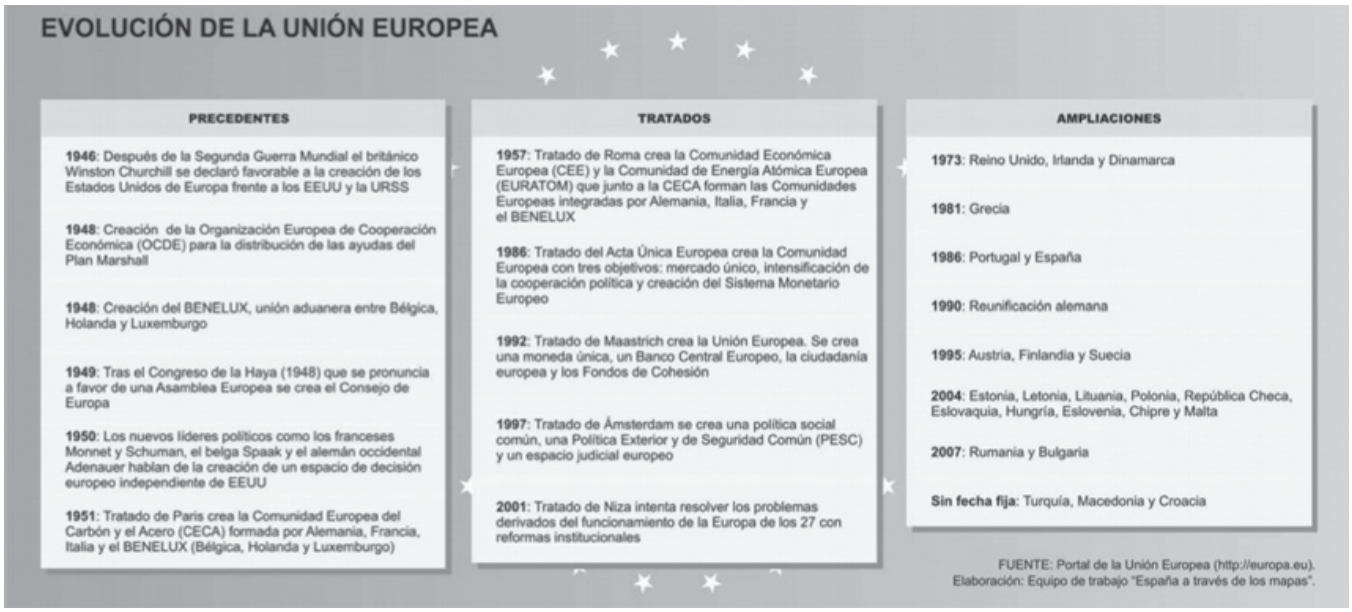
- Ausencia de complementación productiva: En el caso del Mercosur, la dificultad para el avance en una mayor integración comercial reside en la existencia de estructuras de producción muchas veces competitivas y no complementarias, y en la ausencia de políticas comunes para la reconversión del aparato productivo; es decir, la complementariedad en materia productiva podría incrementar el comercio intraindustrial y beneficiar así no solo a las empresas trasnacionales que se complementan con otras filiales ubicadas principalmente dentro del Mercosur, sino también a las pequeñas y medianas empresas, las cuales solo han accedido marginalmente a los beneficios de pertenecer al bloque. Esto, además, podría generar el desarrollo de ventajas comparativas dinámicas, y permitir así la exportación de productos con mayor valor agregado, y un aumento de competitividad del sistema industrial al interior del bloque[16] .

En síntesis, el nuevo ambiente ideológico y los condicionantes internos y externos anteriormente mencionados, erigieron nuevos obstáculos al proyecto de unión aduanera y de integración comercial, en la medida que han profundizado las diferencias de visiones y de intereses entre los distintos miembros del bloque[17].

15. Bouzas, Roberto (2010), op. cit. p. 11.
16. Bekerman, Marta y Rikap, Cecilia (2010), op.cit. p. 173.
17. Bouzas, Roberto (2010), op. cit. p. 9.

Unión Europea

El 1957 con el Tratado de Roma se crea la Comunidad Económica Europea (CEE), y la Comunidad de Energía Atómica Europea (EURATOM), que se suma a la Comunidad Europea del Carbón y el Acero (CECA), formando de esta manera las Comunidades Europeas.



Para nuestro trabajo, lo importante es destacar la constitución del mercado común que se da con el Tratado de Roma.

Desde ese momento, surge un período de transición de 12 años para establecer el mercado común en tres etapas de cuatro años (1958-62/1962-66/1966-70).

El paso de la primera a la segunda etapa implicará la comprobación de que se han cumplido los pasos previstos en el Tratado de Roma.

En el Art. 13 del Tratado de Roma, se refiere al área de libre comercio al expresar que habrá eliminación progresiva de los derechos de importación entre los miembros según un determinado cronograma.

En el artículo 30 se establece la prohibición de restricciones cuantitativas y medidas equivalentes.

En el artículo 36 se definen las excepciones por razones de orden público, moralidad o seguridad, vida y salud de personas y animales, preservación de vegetales, patrimonio artístico, histórico o arqueológico, protección de propiedad industrial o comercial, las cuáles no deben ser una restricción encubierta al comercio o medio de discriminación arbitraria.

En el artículo 37 se realiza una adecuación de monopolios nacionales.

Se establece como objetivo general el libre movimiento de personas, servicios y capitales.

El mercado único

A partir de la concreción de la Unión Aduanera, el proceso de formación del mercado interior se estancó por dos razones principales:

1- Los obstáculos políticos reflejados en el mantenimiento de la unanimidad como criterio para la toma de decisiones (compromiso de Luxemburgo).
2- Las dificultades económicas planteadas por la recesión de principios de 1970.

La armonización de las barreras técnicas tuvo un éxito limitado y el mercado interior no sólo no se fortaleció, sino que incluso aumentó la fragmentación.

Frente al estancamiento en la producción de derecho secundario, el Tribunal Europeo de Justicia (TEJ) jugó un papel importante:

1- Caso Dassonville (whisky escocés): en 1974, el TEJ hizo una primera clarificación del significado de "medidas de impacto equivalente a una restricción cuantitativa", "recordando" que al firmar el Tratado de Roma todos los países habían acordado eliminar las barreras técnicas al comercio (BTC) que obstaculizaran el mercado interior.
2- Cassis de Dijon: en 1979, el TEJ estableció que el requisito de un contenido mínimo de alcohol de la legislación alemana era un obstáculo al comercio incompatible con el art 30 (porque no podía ampararse en alguna de las excepciones para la aplicación de restricciones cuantitativas –en este caso equivalente a una prohibición de importación).

El resultado fue que, en la práctica, muchas barreras técnicas nacionales pasaron a poder ser cuestionadas legalmente.

En enero de 1985, Jacques Delors asumió la presidencia de la Comisión y prioriza el perfeccionamiento del mercado interior como medio para modificar el proceso decisorio y, eventualmente, llegar a una unión monetaria.

En junio de 1985, la Comisión presenta un White Paper sobre las medidas necesarias para completar el mercado interior. El trabajo incluye un apéndice con alrededor de 300 propuestas de la Comisión para su aprobación por el Consejo. La lista recogía el trabajo de años previamente hecho en la Comisión.

La lista incluía un calendario que terminaba el 31.12.92 con foco en:

- Barreras físicas, técnicas y fiscales.
- Agrupar legislación ya aprobada.
- Responder a cambios tecnológicos, sociales y ambientales.
- Eliminar cuotas y otras restricciones al comercio con terceros.

Con respecto del acceso al mercado (barreras físicas) se produce la eliminación de formalidades aduaneras para el comercio de bienes lo que exigió:

- La consolidación y eventual eliminación de papeles en frontera.
- Nuevo sistema estadístico para seguir el comercio entre países.
- Nuevo código aduanero común y anexo sobre prácticas aduaneras (octubre 1992).

Con respecto de la Agricultura esto fue un tema crítico por la sanidad vegetal, animal y humana y porque las compensaciones de la CAP (The Common Agricultural Policy) ocurrían en frontera. Hubo 63 propuestas sobre el control de plagas y el comercio de animales y alimentos. Y otras 18 referidas a medidas fitosanitarias.

El movimiento de personas fue algo muy conflictivo e implementado parcialmente. El acuerdo de Schengen establece un espacio común en el que puede circular libremente toda persona que haya entrado regularmente por una frontera exterior o resida en uno de los países del Convenio. Este acuerdo fue firmado en 1985, pero recién fue operativo en 1995 como consecuencia de las numerosas barreras técnicas que surgieron a la sombra de la crisis de 1974 y años sucesivos, desarrolló la Política Europea de Barreras Técnicas, Seguridad y Calidad. Obsérvense los tres conceptos que incluye esta política: barrera técnica, seguridad y calidad, todos íntimamente relacionados.

Esta política comunitaria mencionada busca que todos los miembros tengan la misma legislación técnica y las mismas normas. La UE solo legisla en los sectores en los que haya detectado problemas por medio de directivas y de las normas referenciadas a cada directiva. Dichas normas las elaboran los siguientes organismos: el Comité Europeo de Normalización (CEN), el Comité Europeo de Normalización Electrotécnica (CENELEC) y el Instituto Europeo de Normas de Telecomunicaciones (ETSI, en sus siglas en inglés). Esta parte de la política de la UE se denomina el Nuevo Enfoque de la armonización de las legislaciones técnicas.

Pero como no alcanza con que se tengan la misma legislación y normas, para que no existan barreras técnicas surge un nuevo y complementario aspecto de la política de la UE respecto a las barreras técnicas: es el llamado Enfoque Global de Ensayos y Certificaciones, que pretende controlar las actuaciones de los laboratorios y de los organismos que intervienen en la atestación de la conformidad.

Entonces, el Nuevo Enfoque define cómo deben ser las directivas de la UE y su relación con las normas referenciadas y el Enfoque Global define un sistema modular para realizar las atestaciones de la conformidad con las directivas y establece que todos los Estados miembros tengan una infraestructura de la calidad semejante, que asegure el mismo nivel técnico y los mismos procedimientos a la hora de realizar ensayos y de atestar la conformidad.

Con respecto a las barreras fiscales, se establece la armonización del IVA, en algunos países con altas tasas para productos de lujo o muy bajas para productos básicos.

Además, no prosperó la propuesta de la Comisión de que el IVA se pague en el país de origen y se adoptó un sistema transitorio de país de destino.

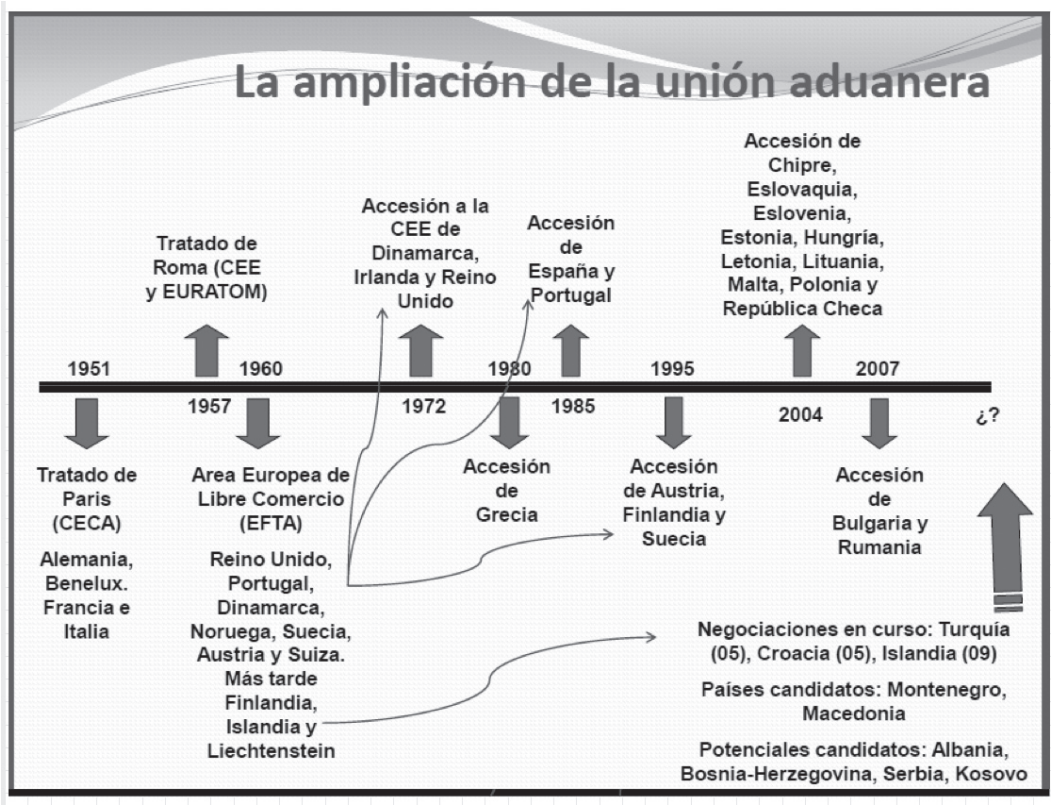
También, se produjo una armonización de impuestos internos al alcohol, tabaco y combustibles.

En relación con las cuotas y otras barreras a la importación, a fines de la década de 1980 existían cerca de 1000 medidas incluyendo 100 cuotas. La Comisión las eliminó todas (menos seis) en 1992. Surgieron algunos problemas con autos japoneses, bananas y textiles.

El Tratado de la Unión Europea (TUE), conocido también como "Tratado de Maastricht" por haber sido firmado en esa localidad holandesa, constituyó una piedra angular en el proceso de integración europeo.

El gran paso adelante fue la creación de la Unión Económica y Monetaria (UEM). Se adoptó la decisión de crear una moneda única, que recibió el nombre de euro el 1 de noviembre de 1999. Se acordó un plan estructurado en tres fases:

1. Inició en 1990 y concluyó el 31 de diciembre de 1993 y su objetivo sería la plena liberalización de la circulación de capitales.
2. Del 1º de enero de 1994 al 1º de enero de 1999. Los países miembros debían coordinar sus políticas económicas para conseguir unos objetivos, fijados cuantitativamente y conocidos como "criterios de convergencia", de reducción de la inflación, de los tipos de interés y de las fluctuaciones del cambio entre las monedas europeas, y de control del déficit y la deuda pública. Los países que alcanzaran esos objetivos podrían pasar a la tercera fase. En el Consejo Europeo reunido en diciembre de 1995 en Madrid se nombró definitivamente a la nueva moneda única europea: euro.
3. A partir del 1º de enero de 1999. Creación de la moneda única, el Euro, fijación irreversible de su equivalencia con las monedas que participaran y el establecimiento de un Banco Central Europeo (BCE).



En 1993, se definieron los Criterios de Copenhague, los cuales definen las siguientes condiciones previas para la consideración de un Estado como posible candidato a su incorporación como miembro de la Unión Europea (UE):

- Instituciones estables que aseguren la democracia, el imperio de la ley, los derechos humanos y el respeto y la protección de las minorías.
- Una economía de mercado efectiva, así como la capacidad de enfrentar las presiones competitivas y las fuerzas del mercado que operan dentro de la Unión.
- La capacidad de asumir las obligaciones de la membresía, en particular la adhesión a los objetivos de la unión política, económica y monetaria.

El Consejo de Madrid (1995) clarificó que los países también deben estar en condiciones de poner en marcha las políticas comunitarias.

A fines de la década de 1960s se realizaron acuerdos comerciales con Grecia, Turquía, Israel, Túnez, Argelia y Marruecos. Con Turquía existe una unión aduanera desde mediados de 1990.

En 1973, se definió una estrategia global para los países mediterráneos basada en oferta de ALCs en productos industriales, cooperación y acceso regulado en agricultura (algunos posteriormente ingresaron, como Grecia, España y Portugal).En 1995, a través del Proceso de Barcelona, se declara el área de libre comercio euromediterránea.

Algunos diferentes Acuerdos de Asociación son los siguientes:

1992: Chile
1997: México
2000: Sudáfrica
Por expiración de Cotonou: CARIFORUM (2008), Costa de Marfil (2008), Camerún (2009) Corea (2011).

En el año 2000 se firmó, reemplazando a la Convención de Lomé, el Acuerdo de Cotonou, para el intercambio comercial y de asistencia entre la Unión Europea y los 78 estados de África, del Caribe y del Pacífico (ACP).

Las innovaciones de Cotonou son las siguientes:

- Liberalización del comercio más que preferencias y agenda más amplia de temas "comerciales".
- Condicionalidad política en relación con el respeto de los derechos humanos, los principios democráticos y el imperio de la ley. El "buen gobierno" como un elemento "fundamental" más que "esencial".
- Diferenciación económica regional: diferencia por región y situación económica:

La Unión Europea y Mercosur: Comparación

Para comparar estas dos regiones es importante, por un lado no tomar al caso europeo como al ejemplo a copiar y por otro lado analizar cada caso con las necesidades que pretende satisfacer uno y otro (Duque Domínguez, 1998).

Barreras al comercio

En el Tratado de Roma se establece un período de 2 a 5 años para eliminar los aranceles y las restricciones cuantitativas entre los países miembros. Además, se contempla la aplicación de cláusulas de salvaguardia, que constituyen medidas de excepción, que podrían aplicarse en el caso de producirse dificultades graves en un determinado sector de actividad.

Por su parte, el desmantelamiento de barreras al comercio en los socios del Mercosur se realiza de manera diferenciada debido a la asimetría de los países miembros. En referencia a las barreras arancelarias, se realizó una liberalización progresiva hasta llegar a la eliminación de aranceles en diciembre de 1994, pero el periodo transitorio se alargó para una lista de productos sensibles hasta 1999 en el caso de Brasil y Argentina y hasta 2000 para Paraguay y Uruguay.

En cuanto a las barreras no arancelarias, la mayor parte de las restricciones cuantitativas se eliminaron en 1994.

En el Tratado de Roma también se pudieron aplicar las cláusulas de salvaguardia. Aunque por esta cuestión, el Mercosur sufrió una grave crisis visto que estas cláusulas fueron usadas fuera del periodo contemplado. Lo anterior se debió a que en 1999 se produjo una devaluación de la moneda brasileña que afectó fuertemente a las exportaciones argentinas, sumado a que Argentina se encontraba en recesión y con un fuerte lobby empresarial se tomaron estas medidas con el fin de cuidar a su mercado interno ante las exportaciones de su principal socio comercial.

Pero, el gobierno brasileño, viendo que sus productos de exportación no podían acceder al mercado argentino, no se quedó atrás y también tomó medidas para evitar el ingreso de productos de origen argentino para, de esta manera, influenciar en las negociaciones entre ambos. Esta sería la más grave crisis que sufrió el bloque comercial.

En 1998, hubo un precedente cuando aparecieron fuertes conflictos aduaneros motivados, por un lado por un fuerte *lobby* proteccionista brasileño en plena crisis financiera de 1998 y, por otro lado, por presiones de ciertos sectores en Argentina, que buscaban protección ante la liberalización de las importaciones.

Estos conflictos aduaneros se repetirán en otras oportunidades, porque al haber un proceso de liberalización comercial, siempre hay sectores que se ven amenazados; por eso, es importante que el compromiso político sea firme para que no se vea frenada la integración regional[18].

Arancel exterior común (TEC)

En el case de la UE, el Tratado de Roma establece el procedimiento para constituirlo así como sus principales excepciones. En la confección del TEC se plantearon dos tipos de problemas: los referentes a la nomenclatura y aquel relativo al nivel de derechos. Los primeros se solucionaron fácilmente con la adopción por parte de todos los EM de la denominada Nomenclatura de Bruselas. El segundo fue un problema de más difícil solución: el principio general era que el TEC sería la media aritmética de los derechos aplicados en los cuatro territorios aduaneros participantes (Francia, Alemania, Italia y Benelux), pero se establecieron una serie de excepciones a esta regla general, por ejemplo, los productos agrícolas.

En Mercosur, el establecimiento de un TEC a principios de 1995 ha constituido uno de los grandes desafíos para la creación de una unión aduanera ya consolidada. Los problemas relativos a la nomenclatura se solucionan en este caso con la Nomenclatura Común de Mercosur, el cálculo se realiza de la misma forma y se sitúa el nivel derechos entre un 0% y un 20%. Sin embargo, el TEC se aplica de un 80% a un 85% de los productos al no estar sometido a sectores como el de automóviles, que es el primer sector de la región y el azúcar. Además, existen productos con largos periodos de transición: bienes de capital, equipos informáticos y sector de las telecomunicaciones no aplicarán el TEC hasta el año 2006.

Política comercial común

Comparando este aspecto, el Tratado de Roma otorga competencia exclusiva en política comercial a la Comunidad Económica Europea, mientras que el Mercosur recién obtiene plenas competencias con la firma del Protocolo de Ouro Preto en 1994.

18. María Maesso Corral/ Raquel González Blanco, *La Unión Europea y Mercosur: ¿una relación de conveniencia*? Pág 4

Con este protocolo se le otorgó personería jurídica internacional al Mercosur, se estableció el arancel externo común, que la convierte en una unión aduanera (imperfecta), se adoptó un régimen común de importaciones, y uno de exportaciones, y se establecieron medidas de defensa comercial.

En referencia a la firma de acuerdos internacionales, hay una gran diferencia a favor de la Unión Europea, visto el trabajo realizado por este bloque durante más de cuatro décadas. Lo anterior no implica que el Mercosur no busque relacionarse con otras regiones, de hecho tiene transacciones comerciales prácticamente con todo el mundo[19].

Barreras para servicios, capital y trabajo

En el Tratado de Roma se declara la prohibición de toda discriminación por motivos de nacionalidad y se eliminan las restricciones a los movimientos de capital. Para ello, se aprobaron diferentes medidas legislativas a lo largo de un periodo transitorio.

Además, se han necesitado disposiciones posteriores para lograr la eliminación de obstáculos a los movimientos de capital y de personas[20].

El grado de integración de las economías

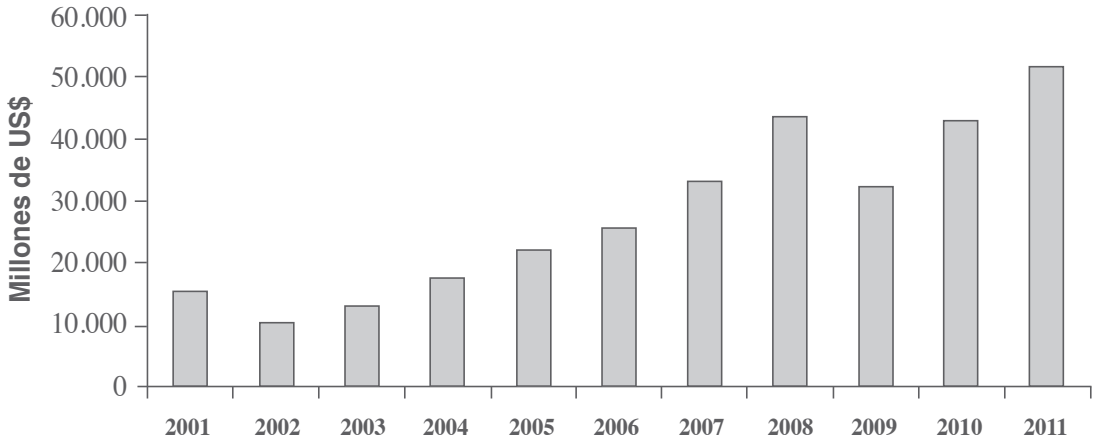
Por un lado, se aclara que los procesos de integraciones de cada bloque fueron a distinta velocidad uno y otro. El de la Unión Europea claramente fue avanzando progresivamente, en cambio la integración en el Mercosur se hizo más intensiva en un corto tiempo. Con respecto al contexto en que dieron uno y otro, el de la Unión Europea se efectuó durante momentos de crecimiento económico y también de crisis, como durante la recesión de los años 1970.

Por otro lado, el Mercosur se desarrolló desde sus inicios en un fuerte contexto de globalización de la economía. Como indicador del grado de integración hemos utilizado la evolución del intercambio comercial dado que las primeras fases de un proceso de integración tienen un componente marcadamente comercial y dadas las sucesivas ampliaciones de la UE hemos considerado los intercambios comerciales de la UE a 15 para todo el periodo considerado con el fin de evitar los incrementos de los intercambios comerciales derivados de la incorporación de nuevos miembros[21].

19. María Maesso Corral/ Raquel González Blanco, *La Unión Europea y Mercosur: ¿una relación de conveniencia*? Pág 5
20. María Maesso Corral/ Raquel González Blanco, *La Unión Europea y Mercosur: ¿una relación de conveniencia*? Pág 6
21. María Maesso Corral/ Raquel González Blanco, *La Unión Europea y Mercosur: ¿una relación de conveniencia*? Pág 6

Integración en el Mercosur

Gráfico 2:
Evolución del comercio intrarregional en el MERCOSUR
(Medido a través de las importaciones)



Fuente: Departamento de Integración y Comercio Internacional, con base en Trade Map.

En el período 2001–2011, el comercio entre los países del Mercosur creció a una tasa anualizada del 13%, frente al 15% registrado por las importaciones totales del bloque (en los dos casos se superó el ritmo de crecimiento de las importaciones mundiales en el mismo período anual que fue del 11%).

Como puede observarse en el cuadro entre los años 2001–2011, tanto el comercio intrarregional como el comercio total, se afectó por las crisis de 2002 y 2009 en proporciones similares y disminuyó en el caso del comercio entre los miembros del Mercosur, 33% y 26% respectivamente, en comparación al año anterior en cada uno de esos episodios[22].

Los motivos del crecimiento se deben, por un lado, a la liberalización comercial que ha tenido lugar entre los países miembros, y también a la liberalización que a nivel internacional ha impulsado la Organización Mundial de Comercio, especialmente en la Ronda Uruguay y concretamente en materia de comercio de textiles y productos agrarios que han beneficiado sensiblemente a los países miembros de Mercosur.

Un factor de gran influencia se relaciona con el tipo de cambio entre las monedas de los miembros del bloque.

Cuando en el 1991 se estabilizó la moneda en Argentina, se sobrevaloró y como consecuencia hubo un gran aumento de las exportaciones brasileñas a la Argentina.

A mediados de la década de 1990, Brasil implementó el Plan Real, lo que generó que su moneda se aprecie con respecto a su la moneda argentina y, por lo tanto, desencadena la situación contraria.

22. Bartesaghi, Ignacio - La evolución del comercio intrarregional en el Mercosur

Otro socio del Mercosur, Uruguay, vio afectadas sus exportaciones con la creación del Mercosur, debido a la apreciación de su moneda[23].

Cabe resaltar que no todos los socios vieron aumentar significativamente su comercio, claramente Argentina y Brasil fueron los más beneficiados, a costas de Uruguay y Paraguay.

Otro hecho por remarcar consiste en que el comercio intrarregional se caracteriza por estar compuesto mayoritariamente por productos industriales en comparación a la estructura de las exportaciones extra regionales, que mayoritariamente son productos primarios y manufacturas basadas en recursos naturales.

Integración de la Unión Europea

En el caso de la Unión Europea, la mayoría de sus miembros ya realizaban la gran parte de sus operaciones de comercio exterior con países de la región y esto se fue profundizando cuando el proceso de integración fue avanzando. Aunque como vimos recientemente en el Mercosur, no todos los países estaban en un misma situación.

Por ejemplo, países como Portugal, Bélgica y Luxemburgo realizan gran parte de sus exportaciones dentro de la región, por lo que tienen una mayor dependencia. Estos países se caracterizan por poseer economías muy abiertas.

Otro país que realiza gran parte de sus operaciones de comercio exterior con la región es España. Por el contrario, hay países como Holanda, Alemania, Irlanda e Italia que no tienen un gran porcentaje de comercio dentro de la región, por lo que su dependencia al bloque es menor[24].

23. María Maesso Corral/ Raquel González Blanco, *La Unión Europea y Mercosur: ¿una relación de conveniencia*? Pág 7
24. María Maesso Corral/ Raquel González Blanco, *La Unión Europea y Mercosur: ¿una relación de conveniencia*? Pág 7

Comercio de Europa

	Exportaciones					Importacioen				
	1960	**1970**	**1980**	**1992**	**1998**	**1960**	**1970**	**1980**	**1992**	**1998**
UE-15	49’4	59’7	61’0	67’0	62’9	46’0	56’5	54’0	64’4	62’4
Bél/Lux	65’2	78’2	76’0	79’7	75’8	61’3	69’2	63’7	74’9	70’9
Dinamarca	68’6	64’9	67’4	68’1	67’3	67’0	69’1	68’5	69’8	70’2
Alemania	52’7	59’3	60’5	63’3	56’4	48’1	57’6	55’2	62’3	58’3
Grecia	48’3	56’7	49’6	69’3	49’5	50’2	57’0	44’7	66’7	63’4
España	64’7	52’0	54’1	68’5	70’5	39’6	44’4	33’3	63’3	68’5
Francia	41’9	60’8	58’1	65’3	62’3	37’9	59’0	54’6	68’8	67’5
Irlanda	87’9	78’4	79’1	77’6	69’9	69’9	76’0	78’5	74’9	61’5
Italia	45’8	55’4	55’8	61’8	56’2	43’2	51’2	49’7	63’3	61’6
Holanda	68’1	76’6	76’8	80’9	78’8	59’5	67’0	57’9	62’7	57’7
Austria	59’6	56’7	59’8	68’2	62’8	65’1	68’7	65’5	70’4	73’2
Portugal	42’1	52’5	65’7	81’4	81’5	54’8	57’7	48’7	76’6	77’2
Finlandia	62’0	64’0	57’7	64’6	55’9	62’0	61’4	48’2	55’6	65’6
Suecia	61’4	60’7	59’1	62’5	58’0	62’1	64’4	59’1	63’1	69’1
Reino Unido	28’6	40’0	50’0	59’8	57’9	28’3	36’6	46’0	55’6	53’0

Fuente: Commerce exterieur et intra-Union europeenne. Annuaire statistique. Eurostat.

Conclusiones

Los procesos de integración, más allá de tener objetivos políticos o de otra índole, tienen como principal motivación lo económico-comercial.

Desde parte de la teoría económica se afirma que la integración económica genera grandes beneficios como una mayor eficiencia en la asignación de los recursos y los factores productivos y el acceso a economías de escala hasta el mayor poder de negociación del área integrada.

Además, el hecho de que se vayan generando mundialmente distintos bloques es otro gran motivo de trabajar regionalmente y, de esa manera, poder competir en mayores condiciones.

En rasgos generales, una comparación de los dos procesos de integración nos muestra que la Unión Europea fue pasando por sucesivas profundizaciones, que le permitieron crecer como una organización internacional supranacional.

Por su parte, el Mercosur gozó de una etapa inicial exitosa en términos de comercio y estabilidad democrática, y que las crisis de inestabilidad de los socios solo han frenado temporalmente el crecimiento del bloque. Los gobiernos de los países del Mercosur siguen pensando que este proceso es una estrategia de inserción internacional.

Claramente, la interdependencia económica es mucho mayor en el caso de la Unión Europea, visto que hay importantes flujos de mercancías y de capital productivo y financiero en esta región.

Además, en el Mercosur hay considerable comercio, pero el comercio es cambiante debido a las modificaciones en los tipos de cambio.

También, con respecto a la Unión Europea las inversiones directas y financieras dentro del Mercosur no son muy importantes. Hay que tener en cuenta que las decisiones clave sobre inversiones son tomadas dentro de la Unión Europea.

Todo lo anterior genera que actores del exterior de la región puedan tener mayor influencia política, en el caso del Mercosur, que la Unión Europea.

Esas diferencias inciden sobre la regulación y las estrategias de integración.

Para cerrar podemos decir que la unión europea se relaciona con una acumulación más autónoma y estable y con mayor interdependencia económica en comparación al Mercosur.

Bibliografía

Acharya, Amitav (2008). Theoretical Perspectives on International Relations in Asia", in David Shambaugh and Michael Yahuda, eds. International Relations of Asia, Lanham, MD: Rowman & Littlefield.

Balassa, Bela (1980). *Teoría de la integración económica*, Unión Tipográfica Editorial Hispano-Americana, México.

Becker, Joachim. Integración y regulación: la Unión Europea y el Mercosur comparados, Extraído de Sustentabilidad y regionalismo en el Cono Sur. Eduardo Gudynas (comp.) Editorial Coscoroba, Montevideo, mayo 2002.

Bekerman, Marta y Rikap, Cecilia (2010). Integración regional y diversificación de exportaciones en el MERCOSUR: el caso de Argentina y Brasil, revista CEPAL, N.° 100, Santiago de Chile.

Berlinski, Julio, Vaillant, Marcel, Miranda, Pedro y otros (2006). Aranceles a las importaciones: el camino al arancel externo común, en *Hacia una política comercial del MERCOSUR*, Serie Red MERCOSUR N.º 5.

Bouzas, Roberto (1992). Un acuerdo de libre comercio entre Estados Unidos/MERCOSUR: una evaluación preliminar, en *liberalización comercial e integración regional: de NAFTA a MERCOSUR*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, GEL, Buenos Aires.

Bouzas, Roberto (2010). Apuntes sobre el estado de la integración regional en América Latina, Red MERCOSUR, Documento de Trabajo N.º 1.

Capannelli, Giovanni, Lee, Jong-Wha y Petri Peter (2009). Developing indicators for regional economic integration and cooperation. UNU-CRIS Working Papers W-2009/22, Belgium.

Fernández, Raúl y González, Gustavo (1996). La coordinación de políticas macroeconómicas y el MERCOSUR", revista Contribuciones, Año XIII – N.° 4, Buenos Aires.

Kaltenthaler, Karl y Frank O. Mora (2002). Explaining Latin American Economic Integration: the Case of Mercosur, *Review of International Political Economy*.

Malamud, Andrés (2010). Latin American Regionalism and EU Studies, *Journal of European Integration*, 32(6).

María Maesso Corral/Raquel González Blanco, *La Unión Europea y Mercosur: ¿una relación de conveniencia?*

Moravcsik, Andrew (1993). Preference and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach, *Journal of Common Market Studies*.

Pedersen, Thomas (2002). Cooperative Hegemony: Power, Ideas and Institutions in Regional Integration, *Review of International Studies*.

Porta, Fernando (1992). Apertura comercial e integración regional en América Latina", *Revista Contribuciones*, Año IX N.° 3, Buenos Aires.

Rosamond, Ben (2000). *Theories of European Integration*. London: Palgrave.

Schaal, Peter (1996). La posición de la Unión Europea frente a los nuevos procesos de integración en América Latina, *Revista Contribuciones*, Año XIII – N.° 4, Buenos Aires.

Tratado de Asunción.

- Tussie, Diana, Labaqui, Ignacio y Quiliconi, Cintia (2001). Disputas comerciales e insuficiencias institucionales: ¿De la experiencia a la esperanza?, en *El desafío de integrarse para crecer. Balance y perspectivas del MERCOSUR en su primera década", Hacia una política comercial del MERCOSUR*, Serie Red MERCOSUR N.º 4.

Tussie, Diana. El MERCOSUR ya es propiedad de la gente, Diario *Clarín*, Opinión, 21 de septiembre de 2010.

Tussie, Diana. Políticas para el MERCOSUR, Diario *Página 12*, 27 de febrero de 2011.

Vaillant, Marcel (2001). Profundización del proceso de integración económica en bienes, en *El desafío de integrarse para crecer. Balance y perspectivas del MERCOSUR en su primera década", Hacia una política comercial del MERCOSUR*, Serie Red MERCOSUR N.º 4.

Vazquez, Mariana. La Unión Europea y el MERCOSUR en su proceso de construcción institucional. Historias diferentes, ¿problemas comunes? Sobre la dimensión parlamentaria de los procesos de integración regional; VI Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político.

Globalización y procesos de integración regional: Desafíos abiertos para las políticas del MERCOSUR y la UNASUR

Javier Pablo Hermo / Cecilia Pittelli

Introducción

En un trabajo anterior (Hermo y Pittelli, 2011) hemos desarrollado algunas de las principales cuestiones que, a nuestro juicio, son relevantes para entender los desafíos que plantean los procesos de globalización y regionalización a la América del Sur.

Recordemos que partimos de una caracterización de la globalización, como inscripta en el proceso de constitución y desarrollo de un moderno sistema mundial que comenzó hace más de quinientos años, siguiendo la conceptualización propuesta por Wallerstein (2010).

En tal sentido, se asumen las principales categorías desarrolladas por este autor para explicar la dinámica de los procesos de expansión del moderno sistema mundial hasta abarcar el globo completo.

Como es sabido, y el propio Wallerstein ha manifestado, su enfoque se ha desarrollado sobre la base de la herencia de la teoría marxista y sus principales expresiones con respecto al proceso de transición del feudalismo al capitalismo; además sobre la perspectiva histórica y la tradición historiográfica de la *Ecole des Annales* y se recupera la teoría de la dependencia y los análisis de la CEPAL así como los estudios poscoloniales.

Lo anterior implica entender este proceso como una variación constante de las relaciones existentes entre el centro, las periferias, las semiperiferias y las áreas externas, elemento fundamental para analizar la interrelación entre las diversas zonas que componen el moderno sistema mundial en cada uno de los momentos históricos.

También, significa entender que existe un movimiento constante hacia el incremento de la acumulación de capital -necesario para compensar lo que ya Marx enunció como "ley de la tendencia decreciente de la tasa de ganancia"-; lo que se produce ya sea por medios ordinarios, asimilables al modo "normal" del capitalismo, así como de forma "extraordinaria" equiparable a la "acumulación originaria": que se vuelve cíclica y por tanto, tan ordinaria como el modo "normal".

Y, muy especialmente para el análisis que aquí se desarrollará, que los ciclos de acumulación y expansión capitalista no pueden leerse en escala nacional, sino que debe hacerse en esta perspectiva interrelacionada, heredera de la teoría del desarrollo desigual y combinado.

Esta pespectiva teórica, más la complementación con otros autores que han trabajado sobre los fenómenos de la globalización y la regionalización (Sassen, Hettne, entre otros), nos permiten hacer algunos planteamientos actualizados con respecto a los nuevos desafíos que se abren para América Latina y Sudamérica, en particular.

Habíamos señalado en nuestro anterior trabajo que existen razones históricas y "capacidades" (en el sentido utilizado por Sassen, 2010), que apoyan el desarrollo de la integración en América del Sur. Y que, a pesar de haber surgido en el contexto de los regionalismos signados por el auge neoliberal, los datos "duros" del intercambio comercial intraMercosur, mostraban su crecimiento y paulatino fortalecimiento en 1990, con un ligero paréntesis en la crisis del cambio de siglo, para renovarse en forma espectacular desde el comienzo de la década pasada hacia el presente.

También, decíamos entonces, y seguimos sosteniendo, que las dificultades para mejorar la institucionalidad del bloque regional abrían dudas respecto del futuro y de las posibilidades de consolidar el esfuerzo realizado en los años precedentes.

La crisis que provocó el golpe de estado en Paraguay y las dificultades para el ingreso de Venezuela como miembro pleno, vinieron a sumarse a las que ya existían. Como contracara de ello, los pedidos de ingreso de Bolivia y Ecuador añaden mejores posibilidades para la continuidad del bloque regional.

En el mismo sentido, las dificultades que supone el mecanismo de consenso para la toma de decisiones en la Unasur, se vieron claramente explicitadas en ocasión de sacar un pronunciamiento común de condena colectiva al vergonzoso episodio del secuestro del avión del Presidente Evo Morales en julio pasado.

Claro que no es posible analizar la situación de Sudamérica sin hacer referencia al contexto global.

Crisis en Europa

La prolongada situación de profunda inestabilidad económica y creciente inquietud social, junto con una profunda desconfianza hacia las alternativas políticas que se ofrecen, han venido signando la situación Europea desde 2009 en adelante.

Los resultados de las elecciones realizadas en los países del sur europeo (los más afectados por la crisis: España, Grecia, Italia y Portugal), han sido desastrosos para todos los gobiernos en ejercicio. De esta forma se ha expresado el malestar de los ciudadanos para con las medidas de ajuste recomendadas por la denominada " troika" (Comisión Europea -CE, Banco Central Europeo - BCE y el Fondo Monetario Internacional - FMI) y que han sido ejecutadas con escasas o nulas resistencias por parte de esos gobiernos.

Ni los movimientos de "indignados" ni las elecciones generales han podido superar esta situación, puesto que los gobiernos que resultaron electos, siguieron aplicando las mismas políticas o, peor aún, redoblaron la intensidad del ajuste exigido por la troika.

Así, se proponen como soluciones mágicas a las políticas de ajuste que han mostrado su absoluta ineficacia en los noventas en América Latina. De Grecia a España, las recetas que los gobiernos están aplicando, remiten a priva-

tizaciones de empresas públicas, servicios y jubilaciones, reducción de inversión y gasto público básico en salud, educación y administración pública central, así como un progresivo desmantelamiento de las pocas estructuras que aún quedaban de los estados de bienestar en esos países.

Pero las cosas no están mejor en los países "desarrollados" del centro y norte europeo. Los gobiernos de Alemania, Francia y el Reino Unido, si bien con mayor fortaleza fiscal, también han desarrollado políticas de recorte en servicios básicos y gasto público.

Son muchos los análisis que se han hecho acerca de la paradoja de que sea Europa quien hoy atraviesa esta situación, antaño reservada a los países del tercer mundo y América Latina. Muchos de estos análisis se preguntan si esto implica un certificado de defunción para la inclusión de la Unión Europea en el podio de los países centrales, aventurando que incluso podría dar lugar a una escisión entre la Europa "desarrollada" del norte y el sur "subdesarrollado".

Esta hipótesis cobró mucha fuerza cuando la crisis griega amenazaba con poner en jaque al euro y había partidarios de un regreso a las monedas nacionales para los países del sur europeo, o bien de la creación de cuasi monedas que no fueran convertibles de modo directo con el euro. De esta forma, sostenían algunos, podía preservarse la fortaleza de la moneda común o, en su defecto, crear un nuevo "euro del norte" que no cargara con el peso de las economías debilitadas.

El que estas hipótesis hayan salido del primer plano de los periódicos no significa que hayan sido descartadas definitivamente, aún cuando no parecen ser el curso de acción más probable, por el alto costo que esto significaría para el conjunto de la Unión Europea y, especialmente, para los tenedores de bonos de la deuda de los países del sur del viejo continente. De esta forma, la recesión no ha dado tregua, los recortes la profundizan y no se ven salidas fáciles ni inmediatas.

En contraste, los Estados Unidos, que fueron los primeros en ser golpeados por la crisis de las hipotecas *subprime*, parece haber entrado en un camino de cierto repunte de la actividad económica. Esto ha posibilitado que el gran motor industrial de la actualidad, China, no haya entrado en recesión y siga en crecimiento, aunque haya disminuido su velocidad.

De este modo, se ha continuado con una demanda creciente de materias primas de todo tipo, desde alimentos y cereales hasta minerales. Lo que ha generado consecuencias especialmente relevantes para nuestro análisis.

Este renovado auge de la economía extractivista en diversas zonas del globo provoca una transformación de los mapas del desarrollo capitalista contemporáneo. Junto con esta mutación, también continúa el proceso de relocalización de actividades industriales y de servicios que se ha venido impulsando como parte del proceso de *outsourcing* en escala global.

En particular, ello ha significado, continuando con una tendencia ya iniciada en la primera década de este siglo, una reprimarización de las economías latinoamericanas que es mucho más notoria en algunos países que en otros. No obstante, no hay alguno en el que el importante crecimiento económico de estos años no se haya ligado con esta reprimarización.

Este proceso parece ser parte de una transformación más profunda del crecimiento capitalista en esta fase globalizada. Así como en el pasado hubo transformaciones en el centro, que implicaron cambio de roles entre quienes formaban parte del centro (de Holanda al Reino Unido, de este a los Estados Unidos, en el largo plazo de la mo-

dernidad capitalista), los nuevos cambios de los tiempos globalizados parecen generar un desplazamiento hacia nuevas zonas centrales y la incorporación de nuevas áreas externas, para seguir las categorías propuestas por Wallerstein.

Pero, a diferencia de los tiempos modernos pre globalización, los estados-nación parecen tener cada vez menos influencia en la capacidad de dirigir este proceso y son cada vez menos importantes a la hora de definir el establecimiento de nuevas fronteras entre centro, semiperiferias y periferias.

Una parte de esto se debe al hecho de que no necesariamente estos límites sean los mismos o estén determinados por las fronteras nacionales. Cada vez más es evidente que la función estatal en los países más débiles solo parece servir para garantizar ciertos compromisos con respecto al control de la fuerza laboral (como en el caso de los regímenes de trabajo en Bangladesh, Filipinas o Indonesia) y a la extracción y exportación sin condicionamientos de ciertos recursos minerales en otros casos (como el Coltan en el Congo).

Otra parte está relacionada con el mayor grado de globalización del capital y de su disponibilidad en diferentes partes del mundo sin grandes restricciones, lo que permite realizar modificaciones que no necesiten de consensos internos nacionales con fracciones de clase subordinadas del bloque hegemónico ni con las burocracias estatales correspondientes, como sucedía en el pasado de luchas por la hegemonía en el centro.

Otro factor por considerar es como la llamada acumulación primitiva u originaria, se ha vuelto una estrategia permanente para reforzar la hiperconcentración del capital. Esto se produce a través del "descubrimiento" o creación de nuevas "tierras comunales" susceptibles de ser apropiadas y generar así una nueva fuente extraordinaria de plusvalor. Esto significa, también, la incorporación de nuevas esferas de la vida social al capital.

También, se desprende de esta nueva situación algo que ya había sido señalado como tendencia por Sassen (2007) respecto de la constitución de nuevas alianzas de clases sociales globales, ya no más dependientes de entornos nacionales o cada vez menos dependientes de las respectivas matrices estatales originarias.

Como consecuencia de ello, el capital y las clases sociales poseedoras del mismo se encuentran ante una libertad inédita para rearticular los flujos de producción y acumulación de capital al llevar a su máxima expresion las posibilidades de " éxodo" del capital que fueran señaladas por Gorz (1998) y Baumann (2003), entre otros.

Por supuesto, los movimientos de capital e incluso de personas que se produjeron de Holanda a Inglaterra ya en el siglo XVIII (Wallerstein, 1984) son claros antecedentes de una tendencia que parece estar presente desde el comienzo mismo de la economía-mundo capitalista.

Sin embargo, esta profundización de tendencias que permite la globalización, también parece comenzar a implicar, por primera vez la posibilidad de un abandono a su suerte de los pueblos en los países centrales. Esto es lo que parece comenzar a avisorarse en Europa y que expresa mejor que cualquier otra situación el fin del "compromiso mutuo", del que hablaba Baumann en relación con el mencionado "éxodo" del capital.

La inclusión de los países europeos que integraban las antiguas semiperiferias dentro de la Unión Europea parecía haber tenido un doble efecto de consolidación del bloque económico regional y de salvación y crecimiento para los países del sur y el este europeos. Así pareció ser en el período que arranca con la constitución de la Europa de los 12, incluyendo a Grecia, España y Portugal en 1980 y toma nuevo impulso con la reunificación alemana y la ampliación a los países del antiguo bloque soviético del este europeo en los '90. La creación de la moneda única y del Banco Central Europeo fueron hitos en ese proceso de fortalecimiento y consolidación.

Por eso, se alimentó la cuasi certeza de que la unidad europea había salvado a las antiguas potencias centrales en decadencia (Alemania, Francia y Gran Bretaña) y otorgado nuevos bríos como actor principal en el escenario global a una economía europea unificada.

No es objeto de este trabajo un análisis pormenorizado de la situación europea, pero sí señalar que es una cruel paradoja del desarrollo capitalista que el continente que prohijó este modo de producción y fue portador sanguinario de su expansión al mundo entero, hoy encuentre amenazado su rol en el capitalismo globalizado. Por supuesto, esto no afecta a los capitales alguna vez de origen europeo, ni tampoco a las clases sociales poseedoras de los mismos. Se expresa en su faceta más cruda y estructural en la posibilidad de dejar varadas a las fracciones de las burguesías nacionales más débiles y, desde luego, a las clases subalternas. Todos ellos beneficiarios por derrame de la enorme acumulación efectuada por los países centrales entre los siglos XVI y XX, pero especialmente en este último, donde esto se transformó en una mejora palpable para las clases trabajadoras europeas, que habían sido convidados de piedra en los siglos anteriores.

Esta aparentemente paradójica situación en la que hoy se encuentra la coyuntura europea -sin que haya soluciones a la vista-, pone en evidencia la necesidad de repensar los roles de los trabajadores y sus formas de expresión políticas y organizativas y de los estados ante la nueva coyuntura. En efecto, el acompañamiento plácido de iniciativas de desarrollo que por derrame lleguen a un beneficio colectivo sostenido, es interrogado fuertemente por la profunda crisis europea y la ausencia de respuestas organizadas por parte de las clases trabajadoras y la política.

El conjunto de estas modificaciones pone también en entredicho los caminos clásicos para salir del subdesarrollo estructural. Ya se ha dicho reiteradas veces que no es posible seguir un camino de imitación de lo que sucedió en los países centrales como estrategia para pasar de "países en vía de desarrollo" a "países desarrollados". Tanto las teorías de la dependencia como la del desarrollo desigual y combinado han dado fundamento sólido a esta visión crítica del desarrollismo y de las teorías del derrame.

Es aquí donde entra en discusión las implicancias de esta nueva fase de la globalización para América Latina.

Las deudas pendientes del desarrollo en América Latina

Es sabido que nuestra región nunca llegó a desarrollar políticas de estado de bienestar sistemáticas como las que fueron posibles en Europa. A pesar de ello, lo poco que se había logrado en ese sentido fue sistemáticamente desmantelado entre las dictaduras de los setentas y la era de auge del neoliberalismo en los noventas.

Las políticas del "shock" (Klein, 2010) fueron el ariete que permitió la profundización de la desigualdad, incluso -y sobre todo- en los países que habían logrado modificar aunque fuera ligeramente las desigualdades más estructurales.

La desigual y concentrada estructura de clases en los países de la región, presentaba pocas excepciones, las reseñadas en toda la bibliografía existente: los países del Cono Sur de América. Eran estos prácticamente los únicos que, de un modo mucho más claro en la Argentina, habían logrado una estructura social más "moderna" con un amplio desarrollo de capas medias y mayor diversificación de clases y segmentos de clase.

La reacción posneoliberal, que se expresó en la oleada de gobiernos populares que llegaron al poder con el cambio de siglo, comenzó un proceso de recuperación de herramientas que se habían perdido en algunos casos, y de desarrollo e instauración de capacidades productivas y de estructuras estatales en otros países donde nunca los hubo.

Esta situación, sumada a la creciente demanda de las materias primas que se producen en América del Sur, que generó una balanza comercial positiva sostenida y tasas de crecimiento extraordinarias durante más de diez años, posibilitaron una inédita coincidencia de transformaciones favorables a los sectores populares y medios, sin que ello implicara pérdidas de ganancia para las oligarquías consolidadas; es decir, fue posible avanzar en una redistribución positiva del ingreso sin que ello significara abordar una redistribución de la riqueza.

Más aún, a pesar del estallido de la crisis financiera global en 2008 y de los malos augurios con respecto a la región, no hubo modificaciones estructurales en ese esquema: todos los productos de América Latina siguieron siendo altamente demandados y siguieron empujando el crecimiento económico.

Sin embargo, lo que en primer término parece una buena noticia, también tiene consecuencias perniciosas porque ha implicado una reprimarización de las economías o, en el mejor de los casos, una ausencia de estímulo a la modificación de las matrices estructurales de producción ya existentes.

Además, en lo que hace a la integración regional, esto significa que buena parte del impulso al crecimiento sigue dependiendo de la demanda externa y no de la complementación de integración de las economías nacionales. A su vez, esto alimenta a los sectores oligárquicos tradicionales que no encontraron nunca motivos fundados para apoyar la integración que no fueran las mayores ganancias, las que tienen garantizadas sin intervención de las políticas de integración regional a partir del control de las producciones tradicionales y del papel de la soja y los granos en la actual coyuntura económica.

Incluso, admitiendo que ha habido ingentes esfuerzos por parte de los gobiernos para modificar esta situación estructural (impulso a la industrialización, acuerdos de complementación y estrategias comunes), esta coyuntura excepcional de demanda de *commodities* ha permitido también una mayor recaudación de impuestos y ha dinamizado las economías internas. Como es lógico, esto se convierte en un condicionante estructural respecto de la necesidad de transformar esa matriz productiva con otra. Es necesario pensar en una modificación que no prescinda de la posibilidad de mejorar la situación económica y fiscal gracias al auge de las *commodities* en el mundo y que, simultáneamente, avance en modificaciones de esa matriz tradicional de nuestros países.

Al mismo tiempo, esta mejora de las condiciones y los precios de los productos de la región, desatan nuevas pujas sectoriales por la apropiación de las rentas extraordinarias que ello produce. Nada nuevo, pero esto ha aparecido como un problema cuando la decisión de los gobiernos populares impide que ese incremento de las rentas extraordinarias vaya a manos de las clases terratenientes y demás beneficiarios tradicionales. Esa fue la situación que estalló en la Argentina en 2009, con la llamada "crisis del campo", que enfrentó el gobierno de Cristina Fernández con las patronales agropecuarias. Sin que haya tenido la misma densidad y sentido, se pueden ver conflictos similares en el resto de los países de la región en los últimos tiempos, los que distan de estar superados.

También, la aparición de nuevas asociaciones de países como el denominado BRICS, que reúne a un conjunto de países "emergentes" que han modificado su posición relativa en el mundo económico en las últimas décadas (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica), el Acuerdo Estratégico TransPacífico de Asociación Económica (en inglés: Trans-Pacific Strategic Economic Partnership o Trans-Pacific Partnership, TPP), que pretende reunir a los países litoraleños del Océano Pacífico, han renovado las expectativas respecto de un desplazamiento de los ejes centrales de acumulación capitalista.

Es evidente que tales expectativas son, cuando menos, apresuradas. No obstante, es notorio que existe una clara tendencia a una reconfiguración de las fronteras internas de la economía mundo capitalista entre las áreas centrales, semiperiféricas y periféricas, sin que queden ya áreas externas por incluir.

Este es el contexto de los desafíos que se le presentan al Mercosur, a la Unasur, pero sobre todo a los gobiernos y los pueblos de la región.

En primer lugar, porque aun cuando tal tendencia a la reconfiguración favoreciera a los países sudamericanos (algo aún por verse), quedaría por ver si eso incluye al conjunto o propone nuevas divisiones al interior del subcontinente y si eso garantiza, aunque fuera en el mediano y largo plazo, una mejora efectiva de la calidad de vida de los pueblos en Sudamérica.

La triste experiencia de las clases trabajadoras europeas, expoliadas internamente por las respectivas burguesías, obligadas a las migraciones internas y externas, sometidas a hambrunas y extinciones masivas, debiera hacernos dudar de las ventajas de dejar de ser periferias. En todo caso, la pregunta que debe formularse es la que se desarrolla a continuación.

¿Puede seguirse hablando de desarrollo sin pensar en las consecuencias?

Durante buena parte del siglo XX, y continuando hasta la actualidad, pareciera que no hay otro destino posible para mejorar la calidad de vida que desarrollar la economía. Como sabemos, es este un eufemismo para hablar de una intensificación de los procesos de intensificación de la producción capitalista, que implican incrementar la tasa de ganancia tanto como sea posible. Dicho en otros términos clásicos, realizar una industrialización que permita superar varios pasos del desarrollo capitalista a la vez.

Este fue el camino que siguieron los nuevos países industrializados (NPI) del sudeste asiático, conocidos en su momento como los "tigres" asiáticos. Más allá de que resulta dudosa la continuidad del éxito de todos ellos (con la posible excepción de Corea del Sur), es necesario recordar que tales "saltos adelante" fueron posibles en un contexto distinto de la economía mundo, cuando comenzaba el proceso de externalización y tercerización, con rígidas dictaduras en esos países, que garantizaban un absoluto control sobre la fuerza de trabajo.

Dista mucho de ser ese el contexto que se presenta a los países que podrían ocupar un nuevo rol semiperiférico en la actualidad.

Este proceso de traslado de industrias desde los países centrales hacia los periféricos tiene precedentes en las fases III y IV de expansión de la economía mundo capitalista (Wallerstein, 1984). Pero, en el caso del surgimiento de los NPI y de la nueva oleada de factorías que se han incorporado más recientemente (los ya mencionados Bangladesh, Filipinas, Indonesia, entre otros), se trata de un proceso de traslado en búsqueda de mejores condiciones para incrementar la rentabilidad de los emprendimientos productivos sin ningún compromiso con el entorno. Salvo la excepción ya señalada de Sur Corea, que constituye un caso aparte.

También, esto ha generado nuevas y profundas desigualdades y sumisión a condiciones de trabajo de cuasi servidumbre e incluso esclavitud, al mismo tiempo que producía devastación de medio ambientes y contaminación masiva, retrotrayendo la situación a los tiempos primigenios de la expansión de la economía mundo capitalista.

Por supuesto, también ha tenido consecuencias respecto de los tipos de gobierno y de clases dominantes en estos países al reforzar la necesidad de una alianza entre un conjunto muy pequeño de beneficiarios domésticos y el capitalismo global.

Este esquema, que es bien conocido en América Latina y ha sido ampliamente señalado y documentado (Wallerstein, 1984, Graciarena, 1992, entre otros), no es ciertamente uno que permita una mejora del conjunto de la población, sino una mejor inserción de las clases dominantes domésticas en las incipientes alianzas de clases dominantes globales.

Se marca otra diferencia fundamental, sobre la cual ya habíamos dado algunas pistas. El nuevo tipo de constitución de la economía mundo capitalista en la fase globalizada, supone una fuerte tendencia a la construcción de una suerte de nueva burguesía global que ya no precisa de los estados-nación más que como soportes locales de las condiciones necesarias para imponer orden a la fuerza de trabajo.

Además, en un contexto que tiende hacia una nueva clase de gobernabilidad global, que Hardt y Negri denominaron "Imperio" (2002), la garantía última de mantenimiento del orden global comienza a sostenerse en el trípode del poder imperial: el poder monárquico garantizado por el poderío militar con capacidad de intervención global de los Estados Unidos, el poder oligárquico de las grandes corporaciones transnacionales y, el poder "democrático" de convalidación de los organismos internacionales y las ONGS globales.

En este contexto, pierden significado los intentos de interpretación basados en las etapas anteriores de la economía mundo capitalista, cuando existía una posibilidad de conflicto entre burguesías y estados nacionales en disputa con otros.

Los desafíos de la integración de los pueblos y no sólo de las economías y sus actores principales

Es esta la principal y más destacada conclusión que podemos obtener del desarrollo precedente.

Claro que esto nos dice poco respecto del significado preciso de integración de los pueblos, pero nos dice mucho acerca que no es posible pensar en los procesos de regionalización solo como procesos de integración económica en beneficio principal y casi exclusivo de las clases hegemónicas locales.

También, con respecto a las claras dificultades que supone un modelo de desarrollo, el capitalista, que ha hecho del mayor consumo y del incremento constante una necesidad insustituible. En ese esquema, no es posible pensar alguna disminución real grado progresivo de deterioro del ambiente en todo el globo, con las consecuencias nefastas para la continuidad de la vida humana –e incluso la vida en cualquier forma– en la Tierra.

Bibliografía

Bauman, Z. (2003). *Modernidad Líquida*. Buenos Aires: FCE.

Gorz, A. (1998). *Miserias del presente, riqueza de lo posible*. Buenos Aires: Paidós.

Graciarena, J. (1992). *El estado latinoamericano en perspectiva*. Buenos Aires: EUDEBA.

Hardt, M.; Negri, A., (2002). *Imperio*. Buenos Aires: Paidós.

Hermo, J. y Pittelli, C. (2011). Nuevos desafíos para la gobernanza y los estados nacionales en la globalización. El caso de MERCOSUR Y UNASUR. Ponencia presentada en el XXVIII Congreso Internacional de la Asociación Latinoamericana de Sociología ALAS 2011 "Fronteras abiertas de América Latina". Organizado por Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), Brasil y ALAS. Recife, Pernambuco, Brasil, 6 al 11 de septiembre de 2011.

Hettne, B. (2005). Beyond the 'new'regionalism. En *New Political Economy 10, no. 4*: 543-571.

Sassen, S. (2010). *Territorio, autoridad y derechos. De los ensamblajes medievales a los ensamblajes globales*. Buenos Aires, Argentina: Katz Editores.

Sassen, S. (2007). *Una Sociología de la Globalización*. Buenos Aires, Argentina: Katz Editores.

Sassen, Saskia (1999). *La Ciudad Global. Nueva York, Londres, Tokio*. Buenos Aires, Argentina: EUDEBA.

Wallerstein, 1984. *El moderno sistema mundial II. El mercantilismo y la consolidación de la economía-mundo europea, 1600-1750*. México D.F.: Siglo XXI Editores.

Sección III:
Geopolítica de la integración regional en Centroamérica:
Un abordaje desde la política exterior, el comercio y la seguridad

La integración con el sur:
México y Centroamérica en las primeras décadas del siglo XXI

Laura del Alizal Arriaga [1]

Introducción

La región centroamericana reviste una importancia para México que ha sido explícitamente reconocida por la política exterior de los gobiernos que se han sucedido a partir de la década de 1970, de manera particular durante los años en que los conflictos armados amenazaron la gobernabilidad de la región. Al iniciarse el siglo XXI, el acercamiento con los vecinos del sur se tradujo en una propuesta que buscó superar las limitaciones de los tratados bilaterales de libre comercio firmados por México en los años noventa con Costa Rica, Nicaragua y los tres países del Triángulo del Norte (Guatemala, El Salvador y Honduras), para poner en marcha un amplio proyecto de integración económica y social, tendente a superar los obstáculos al crecimiento que perpetúan la pobreza y los rezagos sociales, así como la búsqueda de un desarrollo sustentable.

En este trabajo se presenta, de manera sucinta, el camino recorrido en la búsqueda de un fortalecimiento de los vínculos de México con los países centroamericanos, y que ha culminado, por una parte, con el Proyecto Mesoamérica -que incluye a Centroamérica, de Belice y Guatemala a Panamá; Colombia; México y República Dominicana-; y, por la otra, con la entrada en vigor de un tratado de libre comercio entre México y los países que iniciaron la construcción de un mercado común centroamericano cinco décadas antes.

Los primeros acercamientos

La política exterior mexicana se caracterizó en buena parte del siglo XX por su carácter aislacionista y defensivo, es decir, con limitados intercambios en el plano de las relaciones bilaterales y con una presencia en los organismos internacionales encaminada a la creación de un orden que diera fuerza al derecho internacional como fundamento

1. Una primera versión de este trabajo fue presentada en el VII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP) en Bogotá, Colombia, del 25 al 27 de septiembre de 2013. Agradezco al Dr. Willy Soto Acosta su amable invitación a participar en este libro.

de relaciones pacíficas entre países[2]. Desde esos años, el énfasis se puso en los aspectos económicos de las relaciones internacionales, al concebir a la política exterior como un instrumento del desarrollo económico de México[3]. Con estos elementos se entiende que los vínculos más fuertes fueran con Estados Unidos, por la vecindad, y los países latinoamericanos, con los cuales compartía historia, lengua, cultura y una visión de los fundamentos jurídicos del sistema internacional, de manera particular, a nivel regional.

Las relaciones con Centroamérica eran distantes y en momentos conflictivos, específicamente con Guatemala, pues incidentes fronterizos llegaron en algunos momentos a amenazar la continuidad de las relaciones diplomáticas. En efecto, a un mes de haberse iniciado el gobierno del presidente Adolfo López Mateos (1958-1964), el 31 de diciembre de 1958, aviones de la fuerza aérea guatemalteca dispararon contra cinco pequeñas embarcaciones pesqueras matando a tres y dejando heridos a otros 16 pescadores. Testigos presenciales negaron que las lanchas se encontraran en aguas territoriales de Guatemala, por lo que el presidente de México presentó una protesta y propuso que el diferendo se sometiera a la Corte Internacional de Justicia. Ante la negativa de aceptar la propuesta o de entablar negociaciones directas, el gobierno mexicano rompió relaciones diplomáticas el 23 de enero de 1959, las cuales se reanudaron nueve meses después gracias a la mediación de Brasil y Chile. Este incidente marcó el estado de ánimo del presidente López Mateos, el primero en intentar una diversificación de las relaciones exteriores tan fuertemente centradas en Estados Unidos, pero que dejó fuera de esta estrategia a la región centroamericana. Para Blanca Torres esta decisión puede encontrar una explicación en el hecho de la difícil coincidencia con los gobiernos militares de la región[4].

El presidente Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970) buscó revertir la falta de interés de su antecesor, con resultados poco alentadores. Díaz Ordaz expresó su interés por la región desde su campaña como candidato a la presidencia, atraído por el proceso de integración que Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica habían iniciado pocos años atrás. En enero de 1966, inició una gira, la primera realizada por un mandatario mexicano a Centroamérica, y la recepción por parte de la prensa y algunos sectores de la población -la gente en las calles, algunos políticos y empresarios-, fue decepcionante; el tono de cordialidad, propositivo en términos del comercio entre México y la región[5], solo alimentó la suspicacia acerca de las intenciones del primero. Talvez, el aspecto positivo de esta gira fue que en México se definirían con mayor claridad los objetivos del acercamiento a Centroamérica.

El gobierno del presidente Luis Echeverría (1970-1976) imprimió una nueva orientación a la política exterior mexicana, para hacerla más propositiva y comprometida con una definición política. El presidente Echeverría fue un activo promotor del Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI), el cual fue aprobado por la Asamblea General de Naciones Unidas en diciembre de 1974. En la estrategia del gobierno echeverrista, Centroamérica quedó enmarcada en la gran alianza de los países del Sur en vías de desarrollo en contra de las políticas del Norte desarrollado. Para el caso específico de América Latina y el Caribe impulsó la creación del Sistema Económico Latinoamericano (SELA), organismo que reabrió la discusión sobre la necesidad de dar viabilidad a la integración regional sobre bases distintas a la creación de la zona de libre comercio iniciada en 1960 sin resultados.

---

2. Un ejemplo de la etapa aislacionista de la política exterior mexicana lo representa la postura del gobierno mexicano ante el triunfo de la revolución cubana. La clara diferencia con el resto de los países latinoamericanos, sometidos a las directivas marcadas por la política exterior de Estados Unidos, nunca se tradujo en un intento por encabezar una postura latinoamericana, sino como una forma de marcar sus diferencias con su poderoso vecino del norte. Al respecto, véanse: Ojeda, Mario (1976), *Alcances y límites de la política exterior de México*. México: El Colegio de México, pp. 100-106; y Pellicer, Olga (1965), "México en la OEA". En: *Foro Internacional*, vol. VI, núms., 2-3. México: El Colegio de México.

3. Ojeda, Mario (1976).*op. cit*., pp. 92 y *ss*.

4. Torres, Blanca (1991). *México y el Mundo. Historia de sus relaciones exteriores, tomo VII. México*: Senado de la República, p. 179.

5. México señaló las diferencias entre el tamaño de su economía y las de los integrantes del Mercado Común Centroamericano, recordando su pertenencia a la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y, por lo tanto, ofreció un tratamiento especial a países de menor desarrollo. *Ibíd*., pp. 194 y *ss*.

En 1971, a unos meses de iniciado el gobierno de Echeverría, se llevó a cabo una reunión entre los presidentes de México y Centroamérica en Tuxtla Gutiérrez, Chiapas. Si bien hubo una invitación a analizar las alternativas para reducir el déficit comercial de los países centroamericanos con México, lo cierto es que no hubo avances significativos en la negociación de mecanismos específicos. Habría que esperar 20 años para que, nuevamente reunidos en la capital chiapaneca, los presidentes de México y Centroamérica tuvieran un encuentro decisivo para el futuro de sus relaciones.

De la liberalización comercial al proyecto de integración regional

En esa nueva cumbre, la I Cumbre Tuxtla Gutiérrez, se hizo público el hecho de que estaban sentadas las bases para un acuerdo de complementación económica, paso previo a la creación de una zona de libre comercio entre México y Centroamérica[6]. Para entonces, la imagen de éste en los países del istmo había mejorado como resultado de la participación de los dos gobiernos precedentes –José López Portillo (1976-1982) y Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988) – en los intentos de pacificación durante los años de guerra, y el apoyo económico brindado, principalmente a través del Acuerdo Petrolero de San José, por medio del cual México y Venezuela abastecían de petróleo a la región, a precios preferenciales, y otorgaban créditos blandos para aligerar la carga financiera de la factura petrolera.

En la declaración conjunta firmada al final de la reunión del 10 y 11 de enero de 1991, en la que participaron los presidentes de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y México[7], se reconoció explícitamente la necesidad de reactivar las economías centroamericanas después del largo desgaste que significaron los conflictos armados de la década previa. Los problemas como la pobreza extrema, el endeudamiento externo y los obstáculos al comercio fueron subrayados como fuente de inestabilidad y amenazas a la consolidación de la paz y de instituciones democráticas.

Los presidentes allí reunidos coincidieron en que "la iniciativa 'Empresa para las Américas' propuesta por el presidente George Bush representaba un nuevo enfoque para las relaciones hemisféricas. El reconocimiento expreso del vínculo entre el comercio, la deuda y las inversiones, abría una amplia gama de posibilidades de cooperación para el desarrollo económico de la región con base en principios y objetivos compartidos por todos los países del continente" [8].

También, se hizo referencia a temas que preocupaban a México de manera particular como las migraciones masivas –que en los años 1980 llevaron a decenas de miles de refugiados a las entidades federativas del sur-sureste del país, las más pobres del país-, el narcotráfico –una fuente de tensiones y fricciones con el gobierno de Estados Unidos–, y la contaminación ambiental. En este último aspecto, el presidente de México, Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), se mostró particularmente interesado por las acciones desarrolladas por los países centroamericanos, en particular la Proclama "Hacia un Nuevo Orden Ecológico de Cooperación Internacional", presentada por el presidente de Costa Rica en diciembre de 1990, por lo cual fue invitado por sus homólogos a participar en la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo [9].

---

6. Diez meses atrás, el diario neoyorkino *The Wall Street Journal* había anunciado del inicio de discusiones preliminares acerca de la posibilidad de firmar un acuerdo de libre comercio entre México y Estados Unidos; y unos días antes de la Primera Cumbre de Tuxtla Gutiérrez, en su mensaje de año nuevo del 7 de enero de 1991, el presidente Salinas anunció que una de las tareas a cumplir en los meses siguientes era "alcanzar un espacio de libre comercio con Estados Unidos y Canadá". V.: Del Alizal, Laura. Una política exterior de transición. En: Castro Pedro (coordinador) (1993). *Las políticas salinistas: balance a mitad de sexenio (1988-1991)*. México: UAM-Iztapalapa, p. 42.
7. En este encuentro los respectivos presidentes eran Rafael Ángel Calderón, de Costa Rica; Alfredo Cristiani, de El Salvador; Marco Vinicio Cerezo, de Guatemala; Rafael Leonardo Callejas, de Honduras; Violeta Barrios Chamorro, de Nicaragua y Carlos Salinas de Gortari, de México.
8. V.: Declaración de Tuxtla Gutiérrez, en http://www.sice.oas.org/TPD/Mex_Norte/Negotiations/Declaracion Tuxtla GutierrezI_s.pdf
9. *Ibídem*.

La fecha límite pactada para la conformación de la zona de libre comercio fue el 31 de diciembre de 1996, la cual se cumplió sin que se hubieran registrado avances significativos en la negociación, salvo en el caso de Costa Rica. Un tratado de libre comercio bilateral entre los dos países se firmó meses antes del fin del gobierno del presidente Salinas con fecha de entrada en vigor el 1º de enero de 1995. Con este resultado, se realizó la II Cumbre de Tuxtla Gutiérrez, en febrero de 1996, en San José, Costa Rica. En esta reunión hubo nuevos participantes: el presidente de Panamá, como integrante del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), y el Primer Ministro de Belice. Los ocho países acordaron establecer, de manera permanente, un Mecanismo de Diálogo y Concertación, para analizar en forma periódica y sistemática los múltiples asuntos regionales, hemisféricos y mundiales de interés común y concertar posiciones conjuntas ante los distintos foros multilaterales. Se reiteró el interés por establecer una zona de libre comercio, pero se subrayó la necesidad de definir proyectos económicos conjuntos y acordar acciones de cooperación regional, en todos los ámbitos, en apoyo al desarrollo sostenible del área. No en balde se hizo mención explícita a la reforma del Sistema Económico Latinoamericano (SELA), la organización que en la segunda mitad de los años 1970 había propuesto mecanismos novedosos para avanzar en la integración de América Latina y el Caribe.

La idea de la integración esbozada superaba, sin rechazar, la liberalización comercial por medio del desmantelamiento arancelario al incorporar temas centrales como la migración regional -abordado de manera integral: causas de carácter económico, efectos sociales, el respeto a los derechos humanos de los migrantes- y los mecanismos administrativos y jurídicos encaminados a combatir de forma eficaz el tráfico de personas y delitos relacionados, como la falsificación de documentos. Se añadieron aspectos relevantes como el compromiso con la democracia, la coordinación para enfrentar el narcotráfico y actividades delictivas relacionadas, como el lavado de dinero, el contrabando de armas, el robo de vehículos y aeronaves, es decir, un panorama completo de las actividades realizadas por el crimen organizado en la región [10].

La Declaración Conjunta se acompañó de un Plan de Acción[11] muy amplio, en el cual se clasificaron en tres grandes rubros: asuntos políticos; económicos, comerciales y financieros; y cooperación regional, los puntos identificados como relevantes para impulsar la integración y la cooperación entre México y los países del istmo centroamericano. Existen aspectos fundamentales para la solución de problemas que demandan una acción coordinada, como la migración, el combate al crimen organizado, tráfico ilegal de armas; la integración económica, liberalización comercial, promoción del comercio y las inversiones, se discutieron junto a propuestas de creación de infraestructura (interconexión eléctrica y carretera) para dar viabilidad al proyecto integracionista. En el terreno de la cooperación regional, se establece la propuesta más interesante, desde mi punto de vista, debido a la identificación precisa de un abanico amplio de acciones para compartir experiencias y encontrar soluciones a problemas de diversa índole, muchas de ellas enfocadas al mejoramiento de la planeación, la política social, la protección del patrimonio cultural, el cuidado del medio ambiente y políticas de reordenamiento de zonas urbanas. Las acciones propuestas constituyeron la base de una agenda para las relaciones México-centroamericanas en el siglo XXI: el Plan Puebla-Panamá (PPP).

Esta propuesta de México puede considerarse un primer paso organizativo del plan de acción propuesto en San José en 1996. En los pocos años de vida del PPP (15 de junio de 2001-28 de junio de 2008) se sistematizaron esas acciones en ocho iniciativas, cada una de ellas bajo la responsabilidad de uno de los ocho países integrantes, los

10. V.: Declaración Conjunta y Plan de Acción de la Cumbre de Tuxtla Gutiérrez II, en http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/disc/feb96/16feb96.html

11. El seguimiento del Plan de Acción de la II Cumbre y la elaboración de nuevas propuestas quedó a cargo de los diferentes órganos del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla Gutiérrez: la Comisión de Alto Nivel y sus Subcomisiones de Asuntos Políticos; de Asuntos Económicos, Comerciales y Financieros, y de Cooperación Regional, la Reunión de Cancilleres.

cuales se comprometieron a adoptarlas como políticas de Estado. Se crearon las instancias administrativas, técnicas y una denominada Comisión de Alto Nivel de Promoción y Búsqueda de Financiamiento (CANPBF) para atraer recursos públicos, privados y de la banca de desarrollo.

Los avances logrados por el PPP, cuya vigencia coincidió con los gobiernos encabezados por el Partido Acción Nacional en México, estuvieron por debajo de las metas fijadas, como resultado de las dificultades iniciales de echar a andar los diversos proyectos pero, principalmente, por los pobres resultados de la CANPBF. Los recursos esperados de organizaciones internacionales y gobiernos extrarregionales no fluyeron para financiar las inversiones previstas, vinculadas con el desarrollo económico y social. A pesar de ello, el PPP captó la atención de otro país de la región, Colombia, que se sumó primero como observador (Managua, 2004) y más tarde como integrante (Panamá, 2006).

En la X Cumbre del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla, celebrada en Villahermosa, Tabasco, México el 28 de junio de 2008, a la cual acudió República Dominicana en calidad de integrante de Estado asociado del SICA, se decidió un cambio de nombre a Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica, conocido de manera abreviada como Proyecto Mesoamérica. Para orientar las tareas a realizar se retomaron las recomendaciones emanadas de la evaluación del PPP y se renovaron las fuentes de financiamiento. Decisión igualmente importante fue la de lograr la convergencia en un tratado de libre comercio único de los tres vigentes en aquel momento: México-Costa Rica, México-Nicaragua y México-Triángulo del Norte.

En la actualidad, el Proyecto Mesoamérica sigue los objetivos marcados en la XIII Cumbre del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla celebrada en Mérida, Yucatán el 5 de diciembre de 2011, y se puede hablar de un trabajo continuo en diversas áreas, tanto en términos de inversiones en infraestructura e integración física, como de actualización de gestión administrativa, o de la incorporación de acciones relacionadas con la seguridad entendida en términos no convencionales, es decir, referida a la prevención y mitigación de desastres naturales, de seguridad alimentaria y nutricional.

La revisión hecha por Marco Antonio Alcázar de los informes publicados ininterrumpidamente entre 1991 y 2006 por la Comisión Mexicana de Cooperación con Centroamérica -la cual ha tenido continuidad a lo largo de las diferentes etapas recorridas desde la creación del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla, pasando por el Plan Puebla Panamá, para llegar al Proyecto Mesoamérica-, le permite corroborar que se han puesto en marcha un número considerable de acciones en coordinación con las autoridades centroamericanas. " Lo que sorprende, señala, es que esta prolongada presencia de México y los beneficios derivados de la cooperación no tengan, en el ánimo de las sociedades y de los medios de comunicación centroamericanos, un reconocimiento equivalente al que en muchas ocasiones, con menor compromiso de tiempo y recursos, obtiene la cooperación de otros países" [12]. Habría que añadir que tampoco en México hay información adecuada y suficiente sobre este aspecto de las relaciones entre México y Centroamérica. Los medios de comunicación no han dado la debida atención a las acciones derivadas de la cooperación.

Talvez en terreno comercial la percepción sea un poco más clara, por el énfasis que se da a los temas comerciales en la prensa escrita. Tras siete rondas de negociaciones, el 22 de noviembre de 2011 quedó suscrito el Tratado de Libre Comercio entre México y Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, también conocido como TLC Único México-Centroamérica, el cual entró en vigor el 1 de julio de 2013.

12. Alcázar, Marco Antonio. México y Centroamérica: la difícil confluencia. En: González, Guadalupe y Pellicer, Olga (coords.)(2011). *Los retos internacionales de México. Urgencia de una mirada nueva*. México: Siglo XXI, p. 92.

Consideraciones finales

La construcción de relaciones más sólidas y dinámicas con los países del Istmo no ha sido una tarea fácil para México. Se había perdido la oportunidad creada en la década de 1960, cuando el Mercado Común Centroamericano despertó expectativas sobre el futuro de las economías latinoamericanas, si estas seguían el ejemplo de los cinco países involucrados en el proyecto más ambicioso de integración fuera de Europa occidental. La búsqueda de caminos que aceleraran el proceso dio paso a una liberalización efectiva del comercio intracomunitario, a la definición de políticas comunes (comercial, industrial, planificación…), todo lo cual interesó a los países vecinos de la región, en particular a México que, como se señaló, intentó sin éxito un acercamiento.

La crisis provocada por la guerra de 1969 entre Honduras y El Salvador puso al descubierto las debilidades del proceso de integración y fue apenas el comienzo de un largo proceso de estancamiento económico agravado por desastres naturales y violencia política. Fue hasta la última década del siglo XX cuando pudo plantearse una propuesta de recomposición organizativa por medio del SICA, un relanzamiento de la integración económica pero con mayor alcance: el fortalecimiento de la democracia se unió ahora a la voluntad de lograr el desarrollo y el bienestar social.

En México, el año 1994 tuvo enorme significado. Por una parte, el primer día de ese año entró en vigor el Tratado de Libre Comercio de América del Norte firmado con Estados Unidos y Canadá, el cual significó un giro decisivo en sus relaciones económicas; y, por la otra, ese mismo día irrumpió en la vida política del país el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) recordando las deudas históricas con la región sur-sureste del país, en particular con la población indígena que la habita. La decisión de estrechar los vínculos con Centroamérica en la etapa pacífica que se construía tuvo un aliciente. El gobierno mexicano pasó de reconocer su interés por los avances que se registraban día a día, para buscar tomar parte activa en la búsqueda de soluciones para una región en donde los problemas eran comunes con Centroamérica. El sur-sureste mexicano presenta condiciones socioeconómicas similares y problemas que han encontrado soluciones que bien pueden aplicarse en México. Aprender de la experiencia de los vecinos del sur para avanzar en esa lucha tan difícil como la reducción de la pobreza y la elevación de los niveles de bienestar social o, como se prefiere ahora, en la calidad de vida de los habitantes de la región.

Las iniciativas de integración de México con Centroamérica, Colombia y República Dominicana han avanzado de manera lenta, pero con el seguimiento y la discusión necesarios para corregir y ajustar los aspectos deficientes o que requieren actualización. Este es el caso de la creación de la zona de libre comercio que en la actualidad cuenta con un nuevo acuerdo, sustitutivo de los firmados entre 1994 y 2001 por México de manera bilateral con cinco países centroamericanos, el cual significa un reconocimiento de que la integración requiere evaluaciones y acciones de convergencia y actualización.

Los resultados en el terreno comercial, como podemos observar en los cuadros anexos, no son espectaculares, pero sí estimulantes. Las corrientes de mercancías y servicios intercambiados han crecido, la infraestructura está interconectando a los países, la cooperación se enfoca a ámbitos nuevos, pero sobre todo, lo más importante, es que estos países vecinos han confirmado que el diálogo y la negociación les permiten discutir y plantear soluciones a problemas difíciles de enfrentar de manera unilateral. La vecindad nunca ha sido fácil de manejar, y menos en nuestros días, cuando los intercambios a todos niveles se han multiplicado. De allí que resulta satisfactorio constatar que los retos del desarrollo económico y social se están enfrentando con los medios que proporcionan la política y la cooperación internacional.

Exportaciones totales de México, 1993-2012
Valor en millones de dólares

	Acumulado Enero - Diciembre																			
Países	**1993**	**1994**	**1995**	**1996**	**1997**	**1998**	**1999**	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**
TOTAL	*51,832.0*	*60,817.2*	*79,540.6*	*96,003.7*	*110,236.8*	*117,539.3*	*136,361.8*	*166,120.7*	*158,779.7*	*161,046.0*	*164,766.4*	*187,998.6*	*214,233.0*	*249,925.1*	*271,875.4*	*291,342.6*	*229,783.0*	*298,473.1*	*349,375.0*	*370,914.6*
TLCAN	44,419.5	53,127.9	67,255.0	82,017.1	95,235.9	103,667.7	121,975.7	149,783.9	139,714.0	144,889.0	147,335.1	167,813.5	187,797.3	216,975.6	229,624.3	240,625.1	193,424.9	249,370.1	285,125.6	298,762.6
ALADI	1,697.1	1,772.6	3,594.7	4,278.9	4,733.9	3,941.4	2,791.0	3,341.4	3,442.2	3,039.9	2,918.1	4,214.2	6,059.8	8,162.9	11,085.6	14,131.6	10,090.4	15,108.7	19,202.0	20,919.5
Centro-américa	502.3	560.2	804.4	961.5	1,278.8	1,410.3	1,406.1	1,555.2	1,586.9	1,528.4	1,579.2	1,770.0	2,400.8	2,848.0	3,573.2	4,058.2	2,998.3	3,755.7	4,457.3	4,858.2
Belice	26.8	27.4	22.6	33.3	34.9	40.5	40.6	49.7	42.8	67.0	59.0	60.4	81.1	86.9	102.5	121.7	95.9	92.3	101.2	129.6
Costa Rica	99.6	94.6	178.2	209.2	246.4	290.1	291.3	353.9	350.6	372.9	352.5	387.3	420.7	521.8	687.2	919.7	651.2	806.0	997.8	993.7
El Salvador	113.0	128.5	155.3	176.7	240.3	245.8	289.9	306.9	331.1	291.7	286.4	317.2	471.6	496.9	518.3	801.1	462.5	658.0	665.8	609.0
Guatemala	203.8	218.3	330.2	375.2	541.2	623.0	578.0	573.6	597.1	548.2	590.1	672.5	863.7	935.4	1,152.4	1,385.1	1,192.1	1,467.9	1,787.3	1,829.1
Honduras	38.5	70.0	84.2	106.5	127.3	145.8	131.6	148.6	136.1	155.7	160.6	182.1	239.6	284.5	382.4	457.7	376.1	424.4	500.0	574.7
Nicaragua	20.7	21.3	33.8	60.5	88.6	65.1	74.7	122.5	129.2	93.0	130.7	150.6	324.1	522.4	730.4	372.8	220.5	307.2	405.2	722.0
Unión Europea	2,794.0	2,810.3	3,713.8	3,554.6	3,979.5	3,988.1	5,157.3	5,799.4	5,646.9	5,626.2	6,211.9	6,818.2	9,141.8	10,966.8	14,375.5	16,818.6	11,623.6	14,430.2	18,941.5	21,976.5
AELC	151.7	169.7	195.7	199.7	136.7	132.3	123.6	131.4	88.7	171.8	113.0	118.8	153.2	153.5	260.4	642.6	477.6	908.0	1,251.0	887.4
NIC'S	277.3	305.2	816.2	935.3	950.3	915.7	1,109.5	902.3	773.5	739.8	670.1	917.9	968.2	1,441.0	1,619.4	1,670.3	1,441.9	2,385.0	3,033.6	3,649.1
JAPÓN	686.4	997.0	1,021.2	1,250.6	1,016.2	551.5	946.3	1,115.0	1,266.3	1,194.2	1,172.6	1,190.5	1,470.0	1,594.0	1,912.6	2,046.0	1,600.6	1,925.6	2,252.3	2,613.2
PANAMÁ	147.1	123.7	218.1	224.2	268.5	272.6	257.5	278.3	290.1	303.9	319.8	315.8	463.3	567.7	730.6	864.2	770.3	882.3	1,023.7	1,135.7
CHINA	44.8	42.2	215.8	203.5	142.1	192.3	174.2	310.4	384.9	653.9	974.4	986.3	1,135.6	1,688.1	1,895.3	2,044.8	2,207.8	4,182.8	5,964.2	5,720.8
ISRAEL	103.8	3.4	13.9	12.6	34.7	23.7	42.1	66.5	45.1	55.6	61.4	61.5	87.3	90.6	129.5	221.9	85.6	88.8	115.9	116.0
Resto del Mundo	1,008.0	904.9	1,691.9	2,365.9	2,460.1	2,443.6	2,378.5	2,836.8	5,541.2	2,843.4	3,410.9	3,791.8	4,555.7	5,436.9	6,668.9	8,219.5	5,061.9	5,435.9	8,007.9	10,275.6

Fuente: Secretaría de Economía con datos del Banco de México

Importaciones totales de México, 1993-2012
Valor en millones de dólares

	Acumulado Enero - Diciembre																			
Países	**1993**	**1994**	**1995**	**1996**	**1997**	**1998**	**1999**	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**
TOTAL	*65,366.5*	*79,345.9*	*72,453.1*	*89,468.8*	*109,808.2*	*125,373.1*	*141,974.8*	*174,457.8*	*168,396.4*	*168,678.9*	*170,545.8*	*196,809.7*	*221,819.5*	*256,052.1*	*281,949.2*	*308,602.5*	*234,385.0*	*301,481.8*	*350,842.9*	*370,751.6*
TLCAN	46,470.0	56,411.2	55,202.8	69,279.7	83,970.3	95,548.6	108,216.2	131,551.0	118,001.6	111,037.0	109,481.2	116,154.2	124,716.7	137,687.2	147,430.3	160,776.3	119,737.6	153,614.8	184,001.5	194,999.7
ALADI	2,172.9	2,599.0	1,420.7	1,755.0	2,306.7	2,589.0	2,857.5	4,017.5	4,743.4	5,473.9	6,528.3	9,025.6	10,603.3	12,439.2	12,474.8	12,111.6	8,133.1	9,621.4	10,086.5	9,081.7
Centro-américa	119.2	150.3	88.6	172.2	201.8	221.5	316.6	333.1	359.7	623.5	867.5	1,255.8	1,435.1	1,411.9	1,541.0	1,731.1	1,785.2	2,900.2	3,802.3	4,489.9
Costa Rica	21.8	27.6	15.6	57.6	77.4	87.4	191.4	180.1	184.2	416.3	584.2	852.3	883.2	789.1	740.5	775.9	923.3	1,902.0	2,650.1	3,259.4
El Salvador	14.1	19.3	7.9	19.0	24.1	25.3	18.2	19.8	29.9	36.4	44.3	50.2	58.5	58.6	61.6	70.6	71.1	105.2	110.3	106.0
Guatemala	62.1	83.5	51.1	76.8	80.5	81.3	82.6	90.8	95.2	116.7	151.1	230.0	221.8	355.6	456.7	501.2	499.5	488.4	543.3	611.7
Honduras	6.3	3.6	3.6	5.1	6.4	12.1	8.0	13.3	17.4	25.4	47.0	65.8	104.5	122.9	183.2	255.0	176.5	272.4	343.9	352.9
Nicaragua	11.4	10.7	8.4	12.2	11.4	13.6	14.8	26.9	31.4	27.1	38.1	52.4	158.6	78.1	91.2	119.4	106.3	124.1	148.5	153.7
Unión Europea	7,877.3	9,116.0	6,790.0	7,800.4	10,035.8	11,845.6	12,928.3	15,056.7	16,681.0	16,950.1	18,443.2	21,656.6	25,775.6	28,938.1	33,781.8	39,127.4	27,204.3	32,422.2	37,536.5	40,710.7
AELC	530.7	530.4	414.3	484.2	616.8	648.3	777.0	851.1	906.9	872.1	921.1	1,073.6	1,238.6	1,386.0	1,513.7	1,692.3	1,371.1	1,707.8	1,678.0	1,655.6
NIC'S	2,201.6	2,815.0	2,139.0	2,580.6	3,582.6	4,187.0	5,313.8	6,911.3	8,235.9	10,261.6	8,500.8	11,373.8	13,409.5	18,218.6	21,202.6	22,437.2	17,224.9	20,197.3	20,988.0	21,243.0
JAPÓN	3,928.7	4,780.0	3,952.1	4,132.1	4,333.6	4,537.0	5,083.1	6,465.7	8,085.7	9,348.6	7,595.1	10,583.4	13,077.8	15,295.2	16,343.0	16,282.5	11,397.1	15,014.7	16,493.5	17,655.2
PANAMÁ	60.7	24.5	8.9	6.6	19.2	16.0	25.6	119.6	45.2	35.3	37.8	43.9	78.4	57.4	113.9	116.0	94.5	32.3	120.7	83.0
CHINA	386.4	499.7	520.6	759.7	1,247.4	1,616.5	1,921.1	2,879.6	4,027.3	6,274.4	9,400.6	14,373.8	17,696.3	24,437.5	29,743.7	34,690.3	32,529.0	45,607.6	52,248.0	56,936.1
ISRAEL	45.3	85.1	46.7	79.1	112.1	137.4	172.7	296.5	257.7	250.1	313.5	402.1	370.7	428.9	441.1	523.5	415.9	510.2	541.7	735.9
Resto del Mundo	1,573.7	2,334.7	1,869.5	2,419.2	3,382.0	4,026.0	4,362.9	5,975.7	7,052.1	7,552.3	8,457.0	10,866.9	13,417.6	15,752.1	17,363.4	19,114.3	14,492.4	19,853.5	23,346.1	23,160.7

Fuente: Secretaría de Economía con datos del Banco de México

Bibliografía

Alcázar, Marco Antonio. "México y Centroamérica: la difícil confluencia". En: González, Guadalupe y Pellicer, Olga (coords.) (2011). *Los retos internacionales de México. Urgencia de una mirada nueva*. México: Siglo XXI.

Declaración Conjunta y Plan de Acción de la Cumbre de Tuxtla Gutiérrez II, en: http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/disc/feb96/16feb96.html

Del Alizal, Laura. "Una política exterior de transición". En: Castro Pedro (coord.) (1993). *Las políticas salinistas: balance a mitad de sexenio (1988-1991)*. México: UAM-Iztapalapa.

http://www.sice.oas.org/TPD/Mex_Norte/Negotiations/Declaracion Tuxtla GutierrezI_s.pdf

Ojeda, Mario (1976). *Alcances y límites de la política exterior de México*. México: El Colegio de México.

Ojeda, Mario y Pellicer, Olga (1965). "México en la OEA". En: *Foro Internacional*, vol. VI, núms., 2-3. México: El Colegio de México.

Torres, Blanca (1991). *México y el Mundo. Historia de sus relaciones exteriores, tomo VII*. México: Senado de la República.

El proyecto de desarrollo e integración de Mesoamérica en el marco de la estrategia de seguridad nacional de Estados Unidos

Juan Manuel Sandoval Palacios

1. Introducción

En este artículo se intenta mostrar que detrás de los aspectos supuestamente económicos de los tratados de libre comercio que Estados Unidos impulsa en nuestro continente, están sus intereses de seguridad nacional. En el caso de México, el TLCAN ha servido para insertar a este país en la esfera de esos intereses, asegurando así los Estados Unidos la estabilidad de su vecino en el sur, y también el acceso irrestricto a sus recursos naturales, específicamente los minerales y el petróleo; también a sus recursos humanos (fuerza laboral de bajo costo). Para consolidar esta estrategia, se han venido impulsando mecanismos derivados de dicho tratado, como la Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPAN), firmada en 2005 entre Estados Unidos, Canadá y México, por medio de la cual se promueve la integración energética de América del Norte y la regionalización de la seguridad nacional estadounidense. Pero, el TLCAN es un mecanismo para expandir los intereses de seguridad nacional estadounidenses a todo el continente, en el que México juega un importante papel como eje geoestratégico.

Otros mecanismos, derivados de esta estrategia y que han servido para la inserción del istmo centroamericano a la seguridad nacional estadounidense, son: el Tratado de Libre Comercio de Estados Unidos con Centroamérica y la República Dominicana, y el denominado *Plan Puebla Panamá (PPP)*, al cual se integró Colombia en 2008 dando paso al *Proyecto de Desarrollo e Integración de Mesoamérica (o Proyecto Mesoamérica)*. A diferencia del *PPP*, en el cual la cuestión de seguridad regional estaba implícita, en el proceso de transformación de este al *Proyecto Mesoamérica*, dicha cuestión se hizo totalmente explícita durante la Cumbre de Villahermosa en julio de 2008. En esta reunión, los mandatarios de México, los países centroamericanos y Colombia, acordaron incorporar al *Proyecto Mesoamérica* los mecanismos de la *Estrategia de Seguridad de Centroamérica y México*, así como los del *Diálogo Centroamérica –México en Materia de Seguridad Democrática*, los compromisos que se adoptarían en la *Primera Reunión de Ministros de Seguridad Pública de las Américas* (la cual se celebraría en el mes de octubre de 2008), el *Plan de Acción Hemisférico contra la Delincuencia Organizada* y la *Iniciativa Mérida* (que englobaba a México y a Centroamérica), aprobada esta última por el Congreso estadounidense tan sólo un día antes de iniciar la Cumbre mencionada. Sin embargo, un par de años después, el gobierno estadounidense dividió la *Iniciativa Mérida* en tres partes: La *Iniciativa Regional de Seguridad para América Central* (CARSI, por las

siglas en inglés de Central American Regional Security Initiative), la Iniciativa de Seguridad para la Cuenca del Caribe (CBSI, por las siglas en Inglés de *Caribbean Basin Security Initiative*) y quedó la *Iniciativa Mérida* solo para México.

Arturo Valenzuela, Secretario de Estado adjunto de la Oficina de Asuntos del Hemisferio Occidental del Departamento de Estado, declaró en 2010 que

> La *Iniciativa Regional de Seguridad para América Central* (CARSI), en coordinación con la *Iniciativa de Mérida* y *CBSI*, fortalece e integra las actividades de seguridad desde la frontera suroeste de Estados Unidos hasta Panamá, incluyendo las aguas litorales del Caribe. Lo que se desea en última instancia es un hemisferio más a salvo y seguro en el que Estados Unidos también esté protegido de la diseminación de drogas ilícitas, violencia y amenazas transnacionales.

Con ello, se reforzaría la incorporación del área del *Proyecto Mesoamérica* a la política de Seguridad Nacional estadounidense. Entonces, mientras que el *TLCAN*, el *CAFTA* y el *Tratado de Libre Comercio USA-Colombia* establecen una integración subordinada de México, Centroamérica y Colombia a los intereses geoeconómicos de Estados Unidos, *la Iniciativa Mérida, CARSI* y el *Plan Colombia* mantienen a esta región inserta dentro de la Seguridad Nacional de ese país, convirtiéndose así en una frontera regional estratégica entre "Norte América" (North America) y América del Sur.

2. Tratados de libre comercio, cuestión de seguridad nacional y regional de Estados Unidos

Después del fin de la Guerra Fría a fines de la década de 1980, y particularmente, a partir de la llamada Guerra del Golfo Pérsico contra Irak en 1991, Estados Unidos buscó consolidar su liderazgo económico, político y militar en lo que denominó el Nuevo Orden Mundial, enmarcado en el nuevo modelo de acumulación flexible globalizado iniciado poco más de una década antes (Kolko, 1982). Para ello, las elites económicas y políticas estadounidenses, junto con los estrategas militares del Pentágono, elaboraron una Nueva Gran Estrategia para consolidar su proyecto hegemónico imperialista global, para lo cual sería fundamental asegurar el control y explotación de recursos estratégicos (naturales y humanos) (Gowan, 1999; Sandoval y Betancourt, 2005), particularmente del continente americano, tratando de imponerle a todos los países de este hemisferio su interés nacional mediante una nueva visión de seguridad nacional, pasando por encima de las soberanías de los Estados nacionales afectados.

Uno de los primeros pasos de esta estrategia fue la firma en 1993 y puesta en vigor el primero de enero de 1994, del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) entre Estados Unidos, Canadá y México, bajo un modelo de integración asimétrica y subordinada (principalmente de México y en menor medida de Canadá) a los intereses estadounidenses. Este modelo fue seguido en las negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), y otros tratados bi o multilaterales entre Estados Unidos y diferentes países latinoamericanos y caribeños, como el que firmó con los países centroamericanos y la República Dominicana (CAFTA, por las siglas en Inglés de Central American Free Trade Agreement) y los firmados con Chile, con Colombia, etc.

Así tenemos que, la nueva estrategia de seguridad nacional de Estados Unidos se enmarca en su estrategia de acumulación, para tener acceso irrestricto a los recursos estratégicos que existen en el continente, principalmente en América Latina y el Caribe. Regueiro (2008: 24) apunta que

> *La identificación de la integración como estrategia general hacia la región después de la Guerra Fría significa un viraje en la forma de pensar la integración y las relaciones interregionales que, ante la mirada del ciudadano medio latinoamericano, es presentada como la sustitución de las antiguas relaciones verticales por una relación entre socios. (Cursivas en el original).*

Regueiro menciona que este enfoque va a enmascarar la relación de dominación y dependencia a través de formas comerciales. Y enuncia que la concepción de una forma de integración de Estados Unidos con América Latina funcional a su estrategia de acumulación,

> *requiere un proyecto de largo plazo que permita cubrir necesidades del proceso de reproducción ampliada del sistema (economía y relaciones sociales), tanto desde el punto de vista material (entendiendo por tal las condiciones y requerimientos materiales para este proceso bajo una estructura cualitativa adecuada) como financiero. (Pág. 25) (Cursivas en el original).*

Para responder a la pregunta de ¿qué integración es funcional?, Regueiro plantea:

> *Una integración que remueva las trabas para el comercio y brinde plenas garantías y libertades al capital; que regule el movimiento de personas y que consagre estos propósitos e instrumentos jurídicos permanentes y con validez internacional.*
> *La reproducción ampliada del sistema supone la reproducción de las relaciones sociales que le son inherentes. Por lo tanto, implica su reproducción como sistema hegemónico y de dominación. (Pág. 25) (Cursivas en el original).*

Desde esta perspectiva, el "libre comercio" "es un instrumento para conseguir los objetivos esenciales de una estrategia de acumulación, aunque no el único". Y es que, continúa Regueiro (pág. 26), tanto "el ALCA como los TLC tienen la ventaja de poder legitimarse jurídicamente con el consenso de las élites empresariales y gubernamentales de la región".

Por su parte, González Hernández (2008:11) plantea que

> Los TLC van más allá de ser simples acuerdos comerciales y, por el contrario, cumplen una función estratégica en las políticas exteriores y de seguridad de varias potencias. En el caso de EE. UU., sus defensores sostienen que ninguno de los TLC negociados por los EE. UU. persigue estrictamente razones económicas. En cada caso, hay únicas preocupaciones políticas, diplomáticas o estratégicas que hacen al posible "socio" de un TLC, atractivo.

Y continúa,

> "Es importante tener presente la estrategia militar de EE. UU, -que está integralmente relacionada con la doctrina del "libre mercado"-, en América Latina, cuyo principal objetivo es instalar y sostener regímenes de poder que promuevan las políticas de "libre mercado" y socavar los movimientos sociales y los gobiernos que buscan o plantean modelos alternativos de desarrollo.

En esta perspectiva, para Estados Unidos, el área constituida conjuntamente con Canadá y México era el primer paso hacia la conformación de una zona de libre comercio más amplia que incluiría diversas regiones desde Alaska hasta la Patagonia. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte aprobado por los gobiernos de los tres países, no era sólo un modelo para otros acuerdos de libre comercio, porque una cláusula de acceso establecida en este documento posibilitaría que otras naciones pudiesen integrarse al Área Norteamericana ya mencionada.

Sin embargo, para Estados Unidos el TLCAN más que un pacto comercial, significaba una cuestión de seguridad nacional. Las motivaciones para impulsar al TLCAN fueron definidas originalmente por la Casa Blanca como primordialmente geopolíticas, en un intento por asegurar un vecino estable en el sur. La política para iniciar las negociaciones de este tratado con México, estuvo concentrada en el Consejo de Seguridad Nacional, el Consejo de Asesores Económicos y el Consejo de Política Económica. El Consejo de Seguridad Nacional y el de Política Económica representaban a la Casa Blanca en el grupo interdepartamental presidido por el Representante Comercial de Estados Unidos para llevar a cabo estas negociaciones (Hinojosa, 1991, Sandoval, 1993).

Esta perspectiva de considerar un tratado comercial como una cuestión de seguridad nacional, respondía a una nueva concepción recomendada a la Casa Blanca por parte del Consejo Asesor del Pentágono desde 1989, como resultado de la controversia sobre el desarrollo conjunto entre Estados Unidos y Japón del avión caza FSX, el cual desató un violento debate en el Congreso en relación con la preocupación sobre revelaciones involuntarias de tecnología a naciones ansiosas de utilizar la experiencia estadounidense para crear sus propias industrias (Tolchin and Tolchin, 1992).

Según el informe de este Consejo, "La Seguridad Nacional no puede ser ya considerada sólo en términos militares, sino que debe incluir el bienestar económico como un componente clave. Esta es una salida distinta con respecto al pasado" (*Excelsior*, 10 de noviembre de 1989).

Asumiendo esta nueva concepción, a partir de 1990 con el Presidente William Clinton al frente del gobierno de ese país, el aspecto de bienestar económico quedó establecido entre los tres objetivos centrales de la política de Seguridad Nacional estadounidense, a saber:

- Aumentar nuestra seguridad con fuerzas militares que estén listas para pelear y con una representación efectiva en el exterior.
- Fortalecer la revitalización económica de los Estados Unidos.
- Promover la democracia en el exterior
  (The White House, 1990).

Esta fue pues la base en la que se sustentó la iniciativa estadounidense para establecer el TLCAN, el cual representaba un paso dentro de la estrategia regional estadounidense para su recuperación económica y para restablecer su hegemonía a nivel mundial. En este tratado se advierte también la intención de ampliar su proteccionismo tradicional a nivel regional, con el pretexto de proteger su seguridad nacional (Saxe-Fernández, 1992).

De hecho, la entonces Comisión de la Comunidad Europea, en su informe anual de 1993, condenó enérgicamente las barreras comerciales que imponía el gobierno de Estados Unidos y denunció la unilateralidad de la legislación comercial de ese país. Para la CE, según este informe, el gobierno de Clinton "recurre frecuentemente a la noción de Seguridad Nacional para defender sus intereses comerciales". Por lo que recomendaba a Washington: "abstenerse de toda acción unilateral comercial, respetar los procedimientos para solucionar las diferencias a nivel multilateral y cooperar con la CE y con otras partes para reforzar esos procedimientos" (*La Jornada*, 16 de abril de 1993).

Sin embargo, durante las negociaciones del TLCAN, en abril de 1993, Zbigniew Brzezinski, quien fuera responsable del Consejo de Seguridad Nacional estadounidense de 1977 a 1981, planteó que este Tratado "corresponde a una tendencia global mayor, en la que el concepto de seguridad también es parte de la integración regional", y explicó que en la medida que México, Canadá y Estados Unidos cultiven lazos económicos más íntimos, "se generarán las bases para estrechar la cooperación política y de seguridad y se evitará la posibilidad de conflictos

entre las tres naciones, por lo que la estabilidad regional saldrá fortalecida". En esta perspectiva, y según Brzezinski, el TLCAN ataría la política exterior mexicana a la estadounidense en un "Pacto de Seguridad Regional" (Estevez, 1993).

Después de que el TLCAN fuera aprobado y puesto en vigor en 1994, algunos estrategas militares estadounidenses expusieron algunas ideas de cómo se expandirían los intereses de seguridad norteamericanos al resto del Continente. Por ejemplo, Michael Dziedzic (1996), Coronel de la Fuerza Aérea de Estados Unidos y experto en cuestiones militares de México, planteó que "la capacidad o incapacidad de México para incorporarse a las vigorosas economías de libre mercado será un factor determinante en la viabilidad que tenga nuestra nueva estrategia de expansión". Menciona que México es una "pieza vital" para el éxito o fracaso de la cooperación en materia de seguridad para todo el continente, por lo que

> Desde una perspectiva geopolítica, nuestra capacidad para desempeñar un papel preponderante en el escenario mundial resultaría muy afectada si surgieran disturbios graves al otro lado de nuestra frontera sur, y nuestra actual estrategia militar quedaría poco menos que trunca. Sin embargo, igualmente importantes son los resultados positivos que produciría una relación geopolítica estrecha entre Estados Unidos y México. No sólo facilitaría en gran medida la labor de abordar los asuntos mutuos de seguridad a lo largo de la frontera, sino que se lograrían grandes avances en la formación de un régimen de seguridad hemisférica.

A partir de esta visión, el gobierno estadounidense ha venido desarrollando un mayor control no sólo económico, sino político y militar en las franjas fronterizas entre Estados Unidos y México (el cual es clave en su estrategia regional de integración del TLCAN por localizarse ahí muchas de las principales industrias de punta y otros recursos estratégicos, vinculados al denominado Complejo Industrial Militar), bajo el supuesto de detener la inmigración indocumentada, el narcotráfico y el terrorismo (Sandoval, 2013 y *en prensa*). De esta manera, Estados Unidos ha trasladado su frontera sur geopolítica al istmo centroamericano, donde se aplican, para el control de la región que va desde Puebla hasta Panamá, medidas copiadas o *Made in USA*, deviniendo así México en un país-frontera, es decir, la frontera entre América del Norte y el resto del continente (Sandoval, 2005), en cuyo espacio territorial se aplican programas estadounidenses como el *Plan México* o *Iniciativa Mérida* y la *Iniciativa de Seguridad Regional Centroamericana* (CARSI) en contra del narcotráfico.

Otro estratega militar, John Cope, experto en las relaciones entre las fuerzas armadas de México y Estados Unidos, y quien se ha convertido en pieza clave en la búsqueda de mecanismos de vinculación entre los ejércitos de ambos países para la integración de México al *Comando Norte* (NorthCom, por *Northern Command*), al *Comando Norteamericano de Defensa Aérea* (NORAD, por las siglas en inglés de *North American Air Space Defense*) y al *Perímetro de Seguridad de América del Norte (North American Perimeter)* (Cope, 2004), apuntaba en 1996 cómo los países del TLCAN serían el modelo por seguir para la cooperación regional en seguridad:

> Conseguir que los países firmantes del TLCAN participaran conjuntamente en diversos asuntos de seguridad proporcionaría a la OEA un modelo subregional visible con el cual animaría a otros grupos de países vecinos a hacer arreglos para la cooperación en seguridad (Cope, 1996).

Esta lógica de la vinculación del libre comercio con la seguridad regional se va a repetir en el Istmo centroamericano, mediante el Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, la República Dominicana y Estados Unidos (CAFTA-DR), debido a la importancia estratégica de esta región, como apunta González Hernández (op. cit: 9), "tanto por sus recursos estratégicos como por la necesidad de consolidar una *zona tapón* que impida la expansión del nuevo populismo sudamericano".

Así, de acuerdo con todo lo anterior, se puede observar que detrás de los supuestos tratados de libre comercio entre Estados Unidos, Canadá y México, y entre Estados Unidos, Centroamérica y la República Dominicana, se esconde el verdadero rostro del imperialismo estadounidense para extender o alargar sus intereses geopolíticos por medio del control hegemónico sobre los recursos y las fuerzas armadas del continente; y a partir de allí, intentar posicionarse al frente de un nuevo orden mundial, debido a los cambios geopolíticos globales que ya se vislumbraban desde fines de la década de 1980.

¿Cómo se llevaría a cabo la extensión de esta seguridad regional en América del Norte al resto del continente? Nuevamente esto se intentaría lograr a través de un supuesto tratado comercial que impulsaría la creación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), la cual fue propuesta por el Presidente William Clinton en diciembre de 1994 durante la realización de la Primera Cumbre de las Américas celebrada en Miami, Florida. Este proyecto se desarrollaría sobre tres ejes: la promoción del libre comercio; el reforzamiento de los valores y las instituciones democráticas y una nueva estrategia de seguridad hemisférica. Entre los aspectos del plan de acción propuestos durante la cumbre para la nueva política de seguridad regional, se planteó combatir conjuntamente el problema de las drogas ilegales y los delitos relacionados con ellas y la eliminación de la amenaza del terrorismo nacional e internacional (*Business America*, December, 1994).

Los días 25 y 26 de julio de 1995, con base en el tercer eje de ALCA, la promoción de la seguridad regional, el Pentágono convocó a una reunión de ministros de defensa de las Américas en Williamsburg, Virginia, en donde se establecieron los *Principios* que serían la guía para todas las conferencias y actividades militares posteriores, articuladas sobre los tres ejes rectores de ALCA, y se promueve el reconocimiento de que "*el desarrollo de nuestra seguridad económica afecta profundamente nuestra seguridad de defensa y viceversa*". Así como, *"una mayor cooperación de defensa en apoyo de la participación voluntaria en operaciones sancionadas por las Naciones Unidas de mantenimiento de paz, y cooperar en un papel de apoyo en la lucha en contra del narcoterrorismo". (The Williamsburg Principles, 1996) (Traducción al español de JMSP).*

En esa reunión, a la que México envió como observador a su embajador en Washington, se evaluaron las distintas experiencias registradas en materia de seguridad en la región, al tiempo que se estudió el papel de las fuerzas armadas continentales "en las democracias del siglo XXI". Los objetivos reales del Pentágono fueron formar un mecanismo de seguimiento de este tipo de encuentros, obtener un "acuerdo" para darle una participación más activa a la Junta Interamericana de Defensa (JID) y "mandatar" a la OEA para que asumiera mayores papeles intervencionistas en la región. Asimismo, se buscó definir mecanismos de persecución del narcotráfico con fuerzas navales y aéreas de interdicción; una especie de "regionalización" del combate al narcotráfico por áreas, a lo que México se había opuesto en la OEA de forma sistemática (Facio, 1996).

De acuerdo con algunos estrategas militares (Cope, 2004; Manwaring, 2004; Manwaring, Fontela, Grizzard and Rempe, 2003; Nuñez, 1999; 2002), en esencia se ha puesto mucho énfasis sobre la cooperación económica (Tratados de Libre Comercio), pero se ha prestado poco interés a la cooperación de seguridad. Según estos estrategas, los sistemas de defensa colectiva existentes (Tratado de Río de Janeiro de la Organización de Estados Americanos) son una reliquia de la Guerra Fría y no son suficientes para los desafíos y las amenazas de hoy; por lo tanto, hay que impulsar nuevos mecanismos de cooperación y reestructurar los sistemas de defensa colectiva, bajo la dirección de Estados Unidos.

Es en esta perspectiva que Estados Unidos ha venido impulsando una nueva cooperación sobre seguridad en las Américas cuando busca reestructurar a las fuerzas armadas de los países del continente, que participan en la reunión de ministros de defensa de las Américas, bajo una nueva estructura organizativa regional diseñada por el gobierno estadounidense y bajo su mando militar.

3. Seguridad multidimensional y seguridad democrática en el área del proyecto Mesoamérica

Mientras que las negociaciones de ALCA en el ámbito comercial se enfrentaron desde un principio con dificultades, Estados Unidos impulsó diversos mecanismos con el fin de avanzar en el desarrollo de su nueva estrategia de seguridad hemisférica y en una nueva definición de seguridad regional para la OEA que sustentase dicha estrategia.

En relación con la búsqueda de una nueva definición de seguridad regional para la OEA, durante la segunda y la tercera *Cumbres de las Américas*, llevadas a cabo en abril de 1998 y en abril de 2001 en Santiago de Chile y Québec, Canadá, respectivamente, los Jefes de Estado participantes recomendaron la constitución de la *Conferencia Especial de Seguridad en las Américas*, para revisar y actualizar la estructura general de la seguridad del hemisferio (*Declaración de Bridgetown*, 2002). Esta Conferencia, a solicitud del gobierno mexicano, se llevaría a cabo en el mes de mayo de 2003 en la Ciudad de México, pero fue pospuesta hasta nuevo aviso a petición del mismo gobierno. Durante el 33° período ordinario de la Asamblea General de la OEA, se aprobó que dicha Conferencia se realizaría los días 27 y 28 del mes de octubre en la mencionada Ciudad.

Paralelamente, Estados Unidos había impulsado algunos otros avances en su estrategia de seguridad hemisférica. Como consecuencia de la lucha el gobierno estadounidense en contra del terrorismo a raíz de los atentados en New York y Washington el 11 de septiembre de 2001; el 3 de junio de 2002, cancilleres de los países americanos suscribieron la *Convención Interamericana contra el Terrorismo*, que procura prevenir los financiamientos del terrorismo, fortalecer los controles fronterizos y aumentar la cooperación entre las autoridades policiales y judiciales de diferentes países. Durante el período que va de esa fecha hasta enero de 2003, cuando se reunió en El Salvador, el Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICTE), celebró tres reuniones de alto nivel con el fin de lograr una mayor coordinación de las medidas para combatir el terrorismo.

Por su parte, y durante la V Reunión de los Ministros de Defensa de las Américas celebrada en noviembre de 2002 en Santiago de Chile (las cuatro anteriores se realizaron en Williamsburg, U. S. A.; Bariloche, Argentina; Cartagena, Colombia y Manaos, Brasil), y en donde participó por primera vez el Secretario de Defensa de México, se suscribió la *"Declaración de Santiago"*, que promueve el establecimiento de mecanismos conjuntos de las fuerzas armadas de todos los países para luchar contra el terrorismo y el narcotráfico.

Previamente a la realización de la *Conferencia Especial de Seguridad*, y durante del trigésimo segundo período ordinario de sesiones de la Asamblea General de la OEA realizado en Barbados en junio de 2002, los Ministros de Relaciones Exteriores y Jefes de Delegación, se consideró el tema "Enfoque multidimensional de la seguridad hemisférica", aprobaron la Declaración de Bridgetown que reconoce esta perspectiva amplia y multifacética.

En esta Declaración se plantea que:

> "RECORDANDO:
>
> (...) Que los Jefes de Estado y de Gobierno, reunidos en la Segunda Cumbre de las Américas, encomendaron a la Comisión de Seguridad Hemisférica "realizar un análisis sobre el significado, alcance y proyección de los conceptos de seguridad internacional en el Hemisferio, con el propósito de desarrollar enfoques comunes más apropiados que permitan abordar sus diversos aspectos, incluidos el desarme y el control de armamento" e "identificar las formas de revitalizar y fortalecer las instituciones del sistema interamericano relacionadas con los distintos aspectos de la seguridad hemisférica", con miras a la celebración, una vez concluidas estas y otras tareas, de una Conferencia Especial sobre Seguridad en el ámbito de la OEA;

> Que en la Tercera Cumbre de las Américas, los Jefes de Estado y de Gobierno reiteraron su compromiso de celebrar la Conferencia Especial de Seguridad;
>
> Que la Vigésima Tercera Reunión de Consulta, los Ministros de Relaciones Exteriores acordaron que las preparaciones para la Conferencia Especial de Seguridad debían acelerarse; y
>
> CONVENCIDA de que el desarrollo de enfoques comunes de los diferentes aspectos de la seguridad del hemisferio conducirá a la armonización dentro del sistema interamericano de seguridad y es, por tanto, esencial para aumentar la confianza y la seguridad entre los Estados Miembros,
>
> DECLARAN que la seguridad del Hemisferio abarca aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales.
>
> ACUERDAN que los Estados Miembros deben tratar de fortalecer y, cuando corresponda, desarrollar mecanismos apropiados y pertinentes para profundizar la cooperación y coordinación a fin de abordar de manera más focalizada las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos multidimensionales a la seguridad hemisférica.
>
> DECIDEN incluir el enfoque multidimensional de la seguridad hemisférica planteado por los Ministros de Relaciones Exteriores como un punto en el temario de la Conferencia Especial sobre Seguridad y utilizar el compendio de opiniones expresadas por los Ministros como documento de base para la consideración del tema.
>
> ACUERDAN que la Conferencia Especial sobre Seguridad debe considerar recomendaciones apropiadas sobre estrategias coordinadas y planes de acción integrados, relacionados con las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos hemisféricos." (Declaración de Bridgetown, 2002).

El órgano preparatorio de la *Conferencia Especial sobre Seguridad* fue la Comisión Hemisférica de la OEA, encabezada en ese entonces por el Embajador de México ante ese organismo, Miguel Ruiz Cabañas. Esta Comisión, mediante un Grupo de Trabajo Especial encargado de la preparación de dicha conferencia, tuvo varias reuniones para preparar el "Proyecto de Declaración de la Conferencia Especial sobre Seguridad", la cual debía basarse en tres principios:

- Que la seguridad hemisférica debe sustentarse en los conceptos de democracia y derechos humanos;
- Que la seguridad hemisférica debe ser solidaria, es decir que los países de la Región deben de tener un espíritu de cooperación y solidaridad aún con las problemáticas que a ellos no les afectan pero que afecta a otros países americanos;
- Que la seguridad hemisférica es multidimensional.

Y, efectivamente, la conferencia mencionada se realizó bajo estos 3 principios. La "*Declaración sobre Seguridad en las Américas*", aprobada en la tercera sesión plenaria, celebrada el 28 de octubre, plantea que:

> "(...) 2. Nuestra nueva concepción de la seguridad en el hemisferio es de alcance multidimensional, incluye las amenazas tradicionales y las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad de los Estados del Hemisferio, incorpora las prioridades de cada Estado, contribuye a la consolidación de la paz, al desarrollo integral ya a la justicia social, y se basa en valores democráticos, el respeto, la promoción y la defensa de los derechos humanos, la solidaridad, la cooperación y el respeto a la soberanía nacional.

> 3. La paz es un valor y un principio en sí mismo y se basa en la democracia, la justicia, el respeto a los derechos humanos, la solidaridad, la seguridad y el respeto al derecho internacional. Nuestra arquitectura de seguridad contribuirá a preservarla a través del fortalecimiento de los mecanismos de cooperación entre nuestros Estados para enfrentar las amenazas tradicionales, las nuevas amenazas, las preocupaciones y otros desafíos que confronta nuestro Hemisferio.
>
> (...) Corresponde a los foros especializados de la OEA, interamericanos e internacionales desarrollar la cooperación para enfrentar estas nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos con base en los instrumentos y mecanismos aplicables.
>
> (...) 18. Afirmamos que las Conferencias de Ministros de Defensa de las Américas y otros foros de consulta en materia de defensa existentes en el Hemisferio se han constituido en un espacio apropiado para promover el conocimiento recíproco, la confianza mutua, el diálogo y la transparencia en materia de defensa.
>
> (...) 22. Afirmamos que el terrorismo constituye una grave amenaza a la seguridad, a las instituciones, a los valores democráticos de los Estados y al bienestar de nuestros pueblos. (...)
>
> (...) 49. Reiteramos la necesidad de aclarar la relación jurídica e institucional de la Junta Interamericana de Defensa (JID) con la OEA (...)".

Esta reestructuración de la OEA no es más que la adecuación de la misma a la perspectiva de seguridad regional estadounidense, y que esta nueva estructura de seguridad estará acompañada de la nueva estructura de seguridad de las Fuerzas Armadas en el Continente, impulsada por El Departamento de Defensa estadounidense desde la Primera Reunión de Ministros de Defensa del Continente realizada en Williamsburg, Virginia en 1995.

Es esta concepción de seguridad multidimensional hemisférica la que permea todas las otras estrategias regionales, impuestas o influenciada por Estados Unidos por medio de proyectos de integración y desarrollo como el PPP/ Proyecto Mesoamérica, en el caso de México y Centroamérica.

Como mencioné en la introducción, a diferencia del *Plan Puebla Panamá*, en el *Proyecto Mesoamérica* la cuestión de seguridad regional se hace totalmente explícita en la *Décima Cumbre del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla* en Villahermosa, Tabasco el 28 de junio de 2008 donde se creó el *Proyecto de Desarrollo e Integración de Mesoamérica*, al acordar los mandatarios incorporar al mismo los mecanismos de la *Estrategia de Seguridad de Centroamérica y México*, del *Diálogo Centroamérica –México en Materia de Seguridad Democrática*, los compromisos que se adoptarían en la *Primera Reunión de Ministros de Seguridad Pública de las Américas* (la cual se celebraría en el mes de octubre de 2008), el *Plan de Acción Hemisférico contra la Delincuencia Organizada* y la *Iniciativa Mérida*, como se lee en la *Declaración de Villahermosa*:

> (…) 9. Intensificar nuestras acciones orientadas a combatir y prevenir la trata y el tráfico ilícito de personas en todas sus modalidades y garantizar la plena protección y atención a las víctimas de estos delitos, en especial a las mujeres, niños y adolescentes. Asimismo, expresar el reconocimiento a los países del Mecanismo que cuentan con Comisiones, Comités y Coaliciones encargados de combatir la trata de personas, y resaltar la importancia de que en aquellos países donde no existan se sumen a este esfuerzo, así como a fortalecer la coordinación entre las instancias que atienden este flagelo. En este sentido, impulsar en cada unos de nuestros países la adopción de leyes en esta materia.

10. Reafirmar que la delincuencia organizada transnacional en todas sus manifestaciones, y en particular el narcotráfico y el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras, constituye una seria amenaza a la seguridad de nuestros Estados, a la integridad de las instituciones, a la salud de nuestros jóvenes y un obstáculo al bienestar de nuestras sociedades.

11. Redoblar nuestros esfuerzos para confrontar dicha amenaza con toda la fuerza y capacidad de nuestros gobiernos, con el respaldo de una eficaz coordinación y cooperación entre nuestras instituciones de seguridad y procuración de justicia, con pleno respeto a la soberanía de cada uno de nuestros Estados y a su ordenamiento jurídico interno.

12. Expresar nuestro beneplácito por la formulación de la "*Estrategia de Seguridad de Centroamérica y México*", adoptada en San Salvador, El Salvador, por el Grupo Ad Hoc en su Reunión del 14 de agosto de 2007, y por la *XXXI Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno de los Países del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA)*, en Guatemala de la Asunción, el 12 de diciembre del mismo año.

Al reconocer dicha Estrategia un instrumento básico para la cooperación y coordinación de Centroamérica y México en su lucha contra el crimen organizado y haciéndose necesario contar con recursos financieros para su implementación, instruimos a las autoridades competentes de los países miembros del SICA y México, y a la Comisión de Seguridad de Centroamérica, a desarrollar acciones conducentes a la consecución de dichos recursos, tomando nota de la propuesta presentada por Nicaragua.

13. Reiterar nuestro interés y disposición en estrechar la cooperación entre nuestros países y con el gobierno de los Estados unidos de América, en el marco de la *Iniciativa Mérida* –para la cual el Congreso de ese país aprobó recientemente transferencias de recursos–, con base en los principios de respeto a la soberanía de cada uno de nuestros Estados y a su ordenamiento jurídico interno, la responsabilidad compartida, la confianza mutua y la igualdad entre los Estados, a fin de combatir de manera más eficaz a la delincuencia organizada transnacional, e incrementar las capacidades de nuestras instituciones de procuración de justicia y las de nuestros cuerpos policiales y de seguridad para hacer frente a esta amenaza. Instruimos a que en el marco del diálogo México-Centroamérica sobre seguridad democrática se analicen de manera conjunta los alcances y condiciones de la Iniciativa Mérida.

14. Expresar nuestra satisfacción por el fortalecimiento e institucionalización del Diálogo Centroamérica – México en materia de seguridad democrática, mediante el mecanismo de trabajo para la atención integral del combate al narcotráfico y al crimen organizado, adoptado durante la *XXXVII Reunión de la Comisión de Seguridad de Centroamérica*.

15. Sumar voluntades para que en la *Primera Reunión de Ministros de Seguridad Pública de las Américas*, se adopten compromisos claros y viables para reforzar las capacidades nacionales y la cooperación hemisférica en la materia.

16. Ratificar nuestro respaldo al *Plan de Acción Hemisférico contra la Delincuencia Organizada Transnacional* y destacar nuestro interés en la pronta puesta en marcha del Programa de Trabajo del Grupo Técnico en esta materia.

(Declaración de Villahermosa, pp. 2-5).

En cuanto a los "*Compromisos para la Seguridad Pública en las Américas*" asumidos en la *Primera Reunión de Ministros de Seguridad Pública de las Américas*, la cual fue realizada los días 7 y 8 de octubre de 2008 en la Ciudad de México, los mandatarios de México, Colombia y países de América Central signatarios de la *Declaración de Villahermosa*, incorporan al *Proyecto Mesoamérica*, los siguientes compromisos:

- Gestión de la seguridad pública, a fin de fortalecer políticas de Estado, abordar la problemática de seguridad pública con una visión integral, considerando amenazas emergentes y seguridad fronteriza, así como la modernización de los sistemas penitenciarios.
- Con respecto a la gestión de la policía, se estableció el compromiso de promover la modernización, la transparencia y la rendición de cuentas, así como la formación de cuerpos de seguridad.
- Capacitación de personal de seguridad pública, que incluye el Programa Interamericano de Capacitación Policial de la OEA.
- Incentivar la responsabilidad social y la cultura de prevención integral de la delincuencia, con la participación ciudadana, además de los medios de comunicación y el sector privado.
- En cuanto a la cooperación internacional, el compromiso es escalar el intercambio de información sustantiva, para el combate a la delincuencia trasnacional. (Ibíd).

(*Informe del Relator*, 2008).

Y en cuanto al *Diálogo Centroamérica –México en Materia de Seguridad Democrática*, incorporado al *Proyecto Mesoamérica*, se establece con ello una política regional que bajo el principio de garantizar los derechos humanos de todos, al enfrentar las amenazas transnacionales mediante la atención integral del combate al narcotráfico y al crimen organizado, puede conducir a violentar los problemas de protección de tales derechos.

Este *Diálogo Centroamérica – México en Materia de Seguridad Democrática*, se ubica en el *Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica*, suscrito por los presidentes del Istmo en el mes de junio de 1995 en San Pedro Sula, Honduras. De acuerdo con Zamora (2005:1-2), dicho Tratado representaba, tanto en sus postulados como en sus modalidades de instrumentación, una nueva "visión" de la seguridad y la defensa regional bajo premisas de no confrontación y que tendían a la unidad regional en estas temáticas a partir de la aplicación de medidas para el fomento de la confianza y de confianza reciproca entre los países centroamericanos y sus estamentos militares (salvo el caso de Costa Rica que abolió el ejército desde el 01 de diciembre de 1949). Los enunciados del Tratado así como sus contenidos normativos, apunta Zamora, son la materialización jurídico-regional de los acuerdos políticos surgidos del proceso de Esquipulas (el cual puso fin al conflicto armado en Centroamérica durante la década de los ochenta) en materia de seguridad y defensa, bajo la particularidad de haber sido consensuados libre y soberanamente por los países del istmo sin injerencia de las potencias extrarregionales que en el campo militar han y habían marcado la pauta en Centroamérica. Sin embargo, dice Zamora:

> Así como el avance de este instrumento puede implicar la democratización de la seguridad y la defensa mediante la puesta en práctica de mecanismos efectivos de control y subordinación de lo civil por sobre lo militar, también subyacen amenazas intrínsecas y extrínsecas al proceso que amenazan con dar al traste tales objetivos. En primer lugar cabe señalar el riesgo que supone para la vigencia y consolidación democrática de la Región la vigencia, dentro del "orden interno" de las fuerzas militares, de la Doctrina de la Seguridad Nacional. Esta amenaza supone que los vicios antidemocráticos del poder castrense, lejos de desaparecer con la aprobación del Tratado, puedan continuar más allá de su formato originario y continuar vigentes bajo nuevas formas adaptadas, estructural e institucionalmente, a nuevos escenarios como los que brinda la "Guerra contra el narcotráfico" y la lucha "Contra el terrorismo" (en la medida en que la noción de enemigo interno se haya adaptado a uno y otro contexto) lo cual haría prever una escenario en

> el que la intervención de las Fuerzas Armadas (FFAA) podría revestir una alta probabilidad de violación a Derechos Humanos en el cumplimiento de una labor que es propia de las policías y no de los militares. (Zamora, op. cit.: 4).

Precisamente, esta visión ha prevalecido en la región centroamericana en los últimos años y a la cual se suma México por medio del *Diálogo Centroamérica – México en Materia de Seguridad Democrática*, vinculado hoy al *Proyecto Mesoamericano*; también Colombia se vincula al mismo *Proyecto Mesoamérica* con su propia *Política de Seguridad Democrática*, la cual fue instrumentada por el entonces Presidente Álvaro Uribe (Véase *Política de Defensa y Seguridad Democrática*, 2003), y que ha sido acusada de violar sistemáticamente los derechos humanos de millones de colombianos por su aplicación (Martínez, 2009).

Esta política de Seguridad Democrática fue cuestionada por Amnistía Internacional, cuando aún se debatía en el Congreso colombiano, en un comunicado de prensa del 16 de diciembre de 2002, apunta:

> "La Política de Seguridad Democrática" tal y como se manifiesta en los proyectos de ley actualmente debatidos en el Congreso, no constituye una política de derechos humanos, sino al contrario conducirá, de ser aprobados los proyectos en su forma actual, a agudizar los problemas de protección de derechos humanos en Colombia (…) (Amnistía Internacional, 2002:1).

Esta *Política de Seguridad Democrática* asumida en la *Declaración de Villahermosa* por los mandatarios para el *Proyecto Mesoamérica*, ya había sido adoptada desde el 19 de julio de 2007, cuando los países de América Central, República Dominicana, México y Estados Unidos, acordaron en la capital guatemalteca impulsar una estrategia conjunta de seguridad democrática, para combatir el narcotráfico, las pandillas juveniles y el tráfico ilícito de armas de fuego (*Terra Noticias*, 19 de julio de 2007). La decisión de diseñar una estrategia de seguridad conjunta fue anunciada en la capital guatemalteca en marzo del mismo año, por el presidente estadounidense, George W. Bush, durante la visita que realizó a este país, en su gira por América Central y México para promover la *Iniciativa Mérida*.

La declaración conjunta sobre esta estrategia fue suscrita en la sede de la Cancillería guatemalteca, entre miembros de los gabinetes de seguridad de Centroamérica, México y República Dominicana con el Secretario de Estado adjunto para Asuntos del Hemisferio Occidental de Estados Unidos, Thomas Shannon, quien después de suscribir la declaración señaló que, "Estados Unidos tiene un compromiso total por asegurar el éxito" de esa iniciativa, y "ahora lo que toca es trabajar en su instrumentación" y buscar la financiación necesaria para instrumentar las acciones en ella contenidas. La estrategia considera el fortalecimiento "de los sistemas de intercambio, uso y difusión de la información entre los países del SICA (Sistema de la Integración Centroamericana) y Estados Unidos, incluyendo el establecimiento de deliberaciones sobre experiencias y mejores prácticas". Para que esta estrategia sea exitosa, indica la declaración, se debe "procurar la participación de las organizaciones no gubernamentales, el sector privado, los organismos de servicio comunitario, las instituciones religiosas y los medios de comunicación". El canciller guatemalteco, Gert Rosenthal, auguró que de la estrategia acordada "puede surgir algo tremendamente significativo como un corredor de seguridad desde Colombia hasta Estados Unidos" (Ibíd).

Sin duda, la declaración del Canciller guatemalteco no puede considerarse un "augurio", si analizamos todas las estrategias que se han desarrollado para la región en términos de seguridad regional (la mayoría de las cuales han sido impulsadas por Estados Unidos en función de sus intereses de Seguridad Nacional) y que quedaron incorporadas al *Proyecto Mesoamérica* por medio de los acuerdos tomados por los mandatarios y expresados en la *Declaración de Villahermosa*. El Golpe Militar en Honduras en 2009, apoyado por Estados Unidos da cuenta de ello.

Al entrar en esta nueva fase el *PPP*, ahora *Proyecto Mesoamérica*, se muestra más claramente que se trata de un plan geoestratégico diseñado por Estados Unidos para integrar de manera subordinada a sus intereses de seguridad nacional a toda la región comprendida desde el sur-sureste de México hasta Colombia, tanto en términos geoestratégicos (por los recursos naturales tan importantes que se encuentran en la región: hidrocarburos, minerales, biodiversidad, agua, etc.); como geopolíticos, pues tanto la *Iniciativa Mérida*, como los acuerdos en materia de *Seguridad Democrática*, y otros instrumentos mencionados más arriba, permitirán extender los intentos de control político-militar estadounidense desde la frontera entre México y Estados Unidos hasta Colombia.

4. La Iniciativa Mérida y la Iniciativa de Seguridad Regional de América Central (CARSI)

Al mismo tiempo que se inauguraba la *Décima Cumbre de Tuxtla* el 27 de junio de 2008 en Villahermosa, Tabasco, dando nacimiento al *Proyecto Mesoamérica*, en Estados Unidos el Congreso se preparaba para aprobar la *Iniciativa Mérida*. De hecho, al inaugurar el evento en Tabasco, el Presidente Felipe Calderón aseguró que la *Iniciativa Mérida* contribuiría a que los gobiernos de Estados Unidos y México pudieran colaborar en el combate a la delincuencia organizada y transnacional. También, hizo un reconocimiento a los mandatarios de países centroamericanos que apoyan proyectos de corresponsabilidad para enfrentar este mal que aqueja a la región. Y unas horas después que la *Iniciativa Mérida* fuese aprobada el 27 de junio, algunos presidentes centroamericanos expresaron su interés de replicar esta experiencia en sus naciones y anunciaron que buscarían estrechar la cooperación con el gobierno de Estados Unidos en el combate al crimen (sic) organizado. Advirtieron que confrontarían el tráfico de drogas y de personas "con toda la fuerza y capacidad" de sus gobiernos. Por la noche de ese mismo día, Calderón se congratuló por la aprobación de la *Iniciativa Mérida* y señaló que representa un paso importante en la lucha contra el crimen (sic) organizado (Herrera, 2008ª; 2008b).

El gobierno mexicano aceptó los términos en que la *Iniciativa Mérida* fue aprobada por el Congreso estadounidense al considerar que son "respetuosos de la soberanía y de la jurisdicción de ambos países". Los entonces secretarios de Gobernación (SG) y de Relaciones Exteriores (SRE), Juan Camilo Mouriño y Patricia Espinosa, respectivamente, emitieron un comunicado conjunto el 28 de julio en el que señalaron que México y Estados Unidos realizarían "consultas" para definir los procesos para la transferencia del "apoyo en especie" (equipos, tecnologías y programas de entrenamiento), con base en la partida de 400 millones de dólares aprobada para el combate al narcotráfico (Martínez, 2008).

La Iniciativa Mérida, como la bautizó el Presidente George Bush en la capital del estado de Yucatán, contaría con 1, 400 millones de dólares en tres años para la lucha contra "el narcotráfico y el crimen (sic) organizado" (*Merida Initiative*, 02-29-2008). En realidad, como lo reconoció la Canciller mexicana, Patricia Espinosa, además de combatir el narcotráfico, el acuerdo con Estados Unidos en la materia preveía el compromiso de México para detectar "terroristas"; con tal fin, el gobierno del país vecino entregaría equipo y tecnología, además de capacitación y adiestramiento para controlar el flujo migratorio de las fronteras norte y sur (Gómez y Zárate, 2007). Por ello, la propuesta de la Casa Blanca fue incluida en una petición de presupuesto adicional para las guerras en Irak y en Afganistán y preveía también 50 millones de dólares para el combate antidrogas de países centroamericanos (Carreño, Jiménez y Gómez, 2007). El 60% de esos recursos iría a las fuerzas armadas de México.

Sin embargo, desde el momento mismo en que la *Iniciativa Mérida* fue propuesta por George W. Bush, esta enfrentó altibajos en el Congreso estadounidense en cuanto a la asignación de fondos, y aún estos llegaron a congelarse debido a que se buscaba la certificación de que las fuerzas armadas no cometieran abusos contra los derechos humanos. Esto fue utilizado por diversas dependencias gubernamentales y altos funcionarios de ese país para presionar al gobierno mexicano, el cual endureció y aumentó aún más las medidas en contra de la inseguridad y el narcotráfico, incorporando, en el combate a la delincuencia organizada, al 25% del personal del ejército (45

mil militares) (Aranda y Castillo, 2009), y a todo el personal de la Secretaría de Marina (54 mil 313 elementos) (Méndez, 2009); y proponer al Congreso mexicano darle mayores atribuciones a los miembros de las fuerzas armadas en cuestiones de seguridad (Becerril, 2009), incluyendo la Ley de Seguridad Nacional, aunque estas iniciativas no fueron totalmente aprobadas en el mismo Congreso. Todo ello, sin embargo, provocó una mayor militarización en el país, incrementándose las ejecuciones y la llamadas bajas colaterales (ciudadanos muertos en el fuego cruzado en los enfrentamientos entre los militares y los miembros de las organizaciones delincuenciales, principalmente del narcotráfico); así como las violaciones de los derechos humanos y las garantías individuales de los ciudadanos, pero también un notable incremento en la criminalización de la protesta social.

Por supuesto que la *Iniciativa Mérida* también se comenzó a aplicar inmediatamente en países de Centroamérica (Departamento de Estado de Estados Unidos/Oficina del Portavoz, 2009ª; 2009b), y también del Caribe (Associated Press, vía Yahoo! Noticias, 21de mayo de 2009). En la Cumbre realizada por los mandatartios del *Proyecto Mesoamérica* en Costa Rica durante el mes de julio de 2009, en *La Declaración de Guanacaste*, se incluyeron 10 puntos dedicados solamente a la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado (sic). Entre los "asuntos políticos", los mandatarios acordaron:

> "Acoger con satisfacción la *Iniciativa Mérida*, como un importante instrumento de cooperación internacional en el combate a la delincuencia organizada transnacional, en particular al narcotráfico, con base en un enfoque de responsabilidades compartidas, pero diferenciadas entre los Estados. Asimismo, manifestar el deseo de ampliar la cooperación regional contra la delincuencia organizada y la urgencia de que se incrementen sus fondos para desarrollar y fortalecer las capacidades de cada Estado. En ese sentido, reiterar la solicitud al Gobierno de los Estados Unidos de América para incrementar los recursos de cooperación que destina a esta materia." (*Declaración de Guanacaste*).

El gobierno estadounidense hizo suya esta solicitud, planteando que los Estados Unidos colabora con los países de la región para instrumentar y refinar los esfuerzos de seguridad, dado que la demanda de drogas en ese país contribuye a desafíos de seguridad regional y las consecuencias de inseguridad ciudadana en Centroamérica son potencialmente de largo alcance. También, argumentó que Centroamérica enfrenta desafíos significativos a su seguridad, como amenazas criminales, sistemas judiciales y políticos frágiles, y apuros sociales tales como pobreza y desempleo, todos los cuales contribuyen a una extendida inseguridad en la región, y como consecuencia mejorar las condiciones de seguridad en estos países es una tentativa difícil, multifacética (Meyer and Seelke, 2012).
En esta perspectiva, el gobierno estadounidense también planteó que los esfuerzos de apoyo a Colombia y a México, a través de el Plan Colombia y la Iniciativa Mérida, habían provisto de incentivos a los grupos delincuenciales para mudarse a Centroamérica y a otras áreas del Caribe donde podían explotar las debilidades institucionales para continuar sus operaciones; y, dada la proximidad de Centroamérica a Estados Unidos, dicha inestabilidad probablemente afectaría a este país. Por todo lo anterior, el Presidente Obama relanzó en 2010 la porción Centroamericana de la *Iniciativa Mérida* como la *Iniciativa de Seguridad Regional Centroamericana (CARSI*, por las siglas en Inglés de *Central America Regional Security Initiative*). Hasta el término del año fiscal de 2012 (septiembre), los países centroamericanos habían recibido 466,5 millones de dólares (165 de ellos estuvieron atados al financiamiento de la *Iniciativa Mérida* hasta 2010), y para el año fiscal de 2013, Obama solicitó para *CARSI* 107.5 millones de dólares (Ibíd).

Las cinco metas principales de CARSI son las siguientes:

1. Crear calles seguras para los ciudadanos de la región;
2. Desbaratar el movimiento de delincuentes y contrabando dentro y entre las naciones de Centroamérica;
3. Apoyar el desarrollo de gobiernos fuertes, capaces y responsables;
4. Establecer una presencia efectiva del Estado y la seguridad en comunidades de riesgo; y
5. Fomentar niveles crecientes de seguridad y coordinación y cooperación en el gobierno de la ley entre las naciones de la región.

(U.S. Department of State, Fact Sheet, January 26, 2011).

A través de CARSI, Estados Unidos financia diversas actividades diseñadas para apoyar los objetivos de seguridad de Estados Unidos y de Centroamérica. El grueso de la asistencia estadounidense provista a través de CARSI va a actividades de la lucha antidrogas. Para ello, algunas dependencias estadounidenses proveen a las "naciones socias" con equipo, asistencia técnica y entrenamiento para mejorar la interdicción de narcóticos y desbaratar las redes delincuenciales que operan en la región, así como en la Unión Americana. En el primer caso, además de proveer y renovar aviones, botes y otros vehículos, CARSI provee comunicaciones, inspecciones fronterizas y equipo para las fuerzas de seguridad tales como radios, computadoras, escáneres de rayos X para registro de carga, armas, chalecos antibalas, lentes para visión nocturna y equipos para identificación de narcóticos. En el segundo caso, las unidades Anti-Pandillas Transnacionales (TAG, por las siglas en Inglés de Transnational Anti-Gang) entrenadas por el FBI, y que fueron creadas primero en El Salvador en 2007, actualmente se están expandiendo a Guatemala y Honduras con el apoyo de CARSI. De acuerdo con el FBI, la información de inteligencia recogida por la unidad de TAG Salvadoreña ha sido utilizada para condenar a delincuentes tanto en El Salvador como en los Estados Unidos (Meyer and Seelke, op. cit: 24-25).

Las actividades financiadas de CARSI también proveen apoyos para las instituciones del sector de justicia y de diversas policías centroamericanas, "identificando las deficiencias y construyendo sus capacidades para asegurar la seguridad de los ciudadanos de la región". Además, CARSI apoya "los esfuerzos de prevención que buscan reducir la demanda de drogas y proveer a los jóvenes en riesgo con oportunidades educativas, vocacionales y recreativas". Muchas de las actividades financiadas por CARSI se construyeron sobre esfuerzos previos de seguridad en la región. Las dependencias estadounidenses involucradas en CARSI incluyen a los Departamentos de Estado, de Defensa y del Tesoro; las Agencias de Inmigración y Aduanas, y Aduanas y Protección Fronteriza (ICE y CBP, por las siglas en Inglés de Immigration and Customs Enforcement y de Customs and Border Protection, respectivamente); la Guardia Costera; la Oficina Federal de Investigaciones (FBI por las siglas en Inglés de Federal Bureau of Investigation); la Agencia Antidrogas (DEA, por Drug Enforcement Administration); la Oficina de Alcohol, Tabaco, Armas de Fuego y Explosivos (ATF); la Oficina de Desarrollo, Asistencia y Entrenamiento de Procesamientos en el Extranjero (OPDAT); y la Agencia Estadounidense para el Desarrollo Internacional (USAID, por U.S. Agency for International Development) (Ibíd).

Los grupos de trabajo de CARSI dentro de las embajadas estadounidenses incluyen representantes de las dependencias relevantes presentes en cada una de ellas y sirven como el mecanismo formal para la coordinación interdependencias en el campo. El diálogo Estados Unidos – SICA sirve como el foro de coordinación regional, mientras que la coordinación bilateral varía de país a país (Ibíd).

Las instancias internacionales realimentan la perspectiva estadounidense de la existencia de una situación de inestabilidad en Centroamérica por la violencia producto del narcotráfico y la delincuencia organizada; y, con ello, van a apoyar, en cierta medida, las soluciones planteadas por los estadounidenses en CARSI.

Por ejemplo, el *Informe* de la Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y la Delincuencia (UNODC, por las siglas en inglés de United Nations Office on Drugs and Crime) sobre la delincuencia organizada transnacional en Centroamérica y el Caribe (2012), plantea que la gente de Centroamérica ve al crimen, y principalmente a la violencia criminal, como una de las cuestiones más importantes que enfrentan sus países hoy día. Esta violencia es ampliamente atribuida al incremento en el tráfico de cocaína a través de la región desde 2006. Sin embargo, continúa el informe, mientras que hay algo de verdad en esta asociación, la situación es más complicada de lo que comúnmente se representa (p. 11).

Centroamérica fue, en el pasado reciente, una parada para recarga de combustible de los buques que transportaban cocaína hacia el norte, pero después de 2006, cuando el gobierno mexicano instrumentó su nueva estrategia de seguridad nacional, se volvió más arriesgado para los traficantes enviar la droga directamente a México, y así una porción creciente del flujo comenzó a transitar el territorio centroamericano. Estas nuevas rutas atravesaban áreas controladas por grupos locales de delincuencia organizada, trastornando el balance de poder entre ellos. Mientras que estos grupos habían estado involucrados por largo tiempo en el tráfico transfronterizo, el flujo de mayores volúmenes de cocaína hizo que aumentaran grandemente los intereses, promoviendo la competencia por el control territorial.

Son estos grupos la causa central de la violencia, no el flujo de cocaína, apunta el *Informe*. Por ejemplo, la cocaína que transita por El Salvador hoy es relativamente poca, menos del 2% de la que cruza por Guatemala. Aunque ha sido eclipsado recientemente por Honduras y El Salvador ha sufrido las tasas de asesinatos más altas en la región. Debido a una serie de razones, la competencia entre grupos ha sido más intensa en El Salvador, independientemente del flujo de cocaína.

En contraste, dice el *Informe* (p. 12), en Guatemala y Honduras hay un claro vínculo entre las áreas disputadas y las tasas de asesinatos. Algunas de las áreas más violentas en el mundo se encuentran a lo largo de la costa de Honduras y en ambos lados de la frontera Guatemala-Honduras. Pero, los grupos involucrados han estado por largo tiempo dedicados a un amplio rango de actividades, desde la extorsión al contrabando de migrantes. Aunque su papel en el crimen y la corrupción era menos visible antes del auge en el tráfico de cocaína, estos han sido por largo tiempo un escurridero en las naciones de Centroamérica. Los grupos involucrados en la delincuencia organizada transnacional pueden ser divididos en grupos territoriales y grupos traficantes (*transportistas*). Los primeros, tales como las familias delincuenciales Guatemaltecas, se enfocan en mantener el control sobre un área geográfica e imponiendo contribuciones a toda actividad delincuencial ahí dentro, incluyendo el tráfico de drogas. Por su parte, los *transportistas*, prefieren volar bajo el radar, simplemente moviendo el contrabando de lugar en lugar, pagano tributo a los grupos territoriales cuando es necesario. Algunos grupos territoriales, conocidos localmente como *tumbadores*, se dedican a roba la carga de *transportistas*, y son una gran fuente de violencia. Finalmente, menciona el *Informe* (pp. 12-13), un tipo de grupo territorial, las pandillas callejeras conocidas como *Maras*, tienen poca conexión con el comercio transnacional de drogas, y se enfocan principalmente en la extorsión y otras luchas de poder locales.

Actualmente, menciona el *Informe* (p. 13), el tráfico de cocaína es la actividad más lucrativa de la delincuencia organizada en Centroamérica, pero está lejos de ser la única. Ambos, los grupos territoriales y los *Maras* hacen presa a los migrantes que van hacia el norte, los cuales pueden ser muy vulnerables. El reciente decaimiento económico ha reducido el flujo de migrantes contrabandeados, pero aquellos que continúan viajando hacia el norte son sujetos de una variedad de abusos, incluyendo ser detenidos (secuestrados) por rescate. Algunos migrantes son explotados sexualmente, particularmente cuando llegan a Guatemala y al sur de México. Los grupos de delincuencia organizada también pueden comerciar con armas de fuego, ya sea robadas o compradas a oficiales corruptos. Las armas militares son contrabandeadas hacia el norte y hacia el sur. De muchas formas, los grupos

territoriales actúan igual que un Estado dentro del Estado, y fácilmente pueden moverse hacia otras formas de delincuencia si las actividades actuales no son rentables.

La meta a largo plazo plantea el *Informe* (p. 13) es eliminar las oportunidades para que estos grupos prosperen, por medio de la construcción y desarrollo del Estado, permitiendo gobernar a las autoridades democráticamente electas. Pero, para lograr esta meta, depende en el establecimiento del orden en el corto plazo, lo cual requiere medidas para reducir la capacidad y los incentivos de los actores delincuenciales para confrontar y subvertir al Estado. Hay esencialmente dos maneras para lograrlo:

- Desmantelar los grupos delincuenciales organizados por medio de la aplicación de leyes, incluyendo la provisión de asistencia internacional, tal como CICIG (1) y UNPOL (2).

  (1) Comisión Internacional en contra de la Impunidad en Guatemala se estableció en 2007 como un cuerpo independiente diseñado para apoyar a las autoridades nacionales en la investigación del crimen en Guatemala.
  (2) Policía de las Naciones Unidas (UNPOL, siglas en Inglés de United Nations Police).

- Encontrar los medios alternativos de incapacitar a los grupos de delincuencia organizada.

A la fecha, menciona el *Informe* (p. 13), la mayoría de los esfuerzos anticrimen en la región se han enfocado a una perspectiva crecientemente militarizada y represiva. Este enfoque lleva el riesgo de dañar el gobierno mediante la erosión de los derechos civiles, y ha probado ser largamente poco efectivo debido a otras debilidades en el sistema de justicia criminal. Las investigaciones deficientes, la carencia de capacidad de seguir los procesos legales, y la corrupción judicial han resultado en tasas extremadamente bajas de convicción, asegurando efectivamente la impunidad. Y aún si las tasas fueran mejoradas, dice el *Informe*, la mayoría de los sistemas de prisiones están sobresaturados al punto que los derechos humanos pueden ser violados.

Para llevar a cabo el seguimiento de procesos legales, concluye el *Informe* (p. 13), se requiere un marco estratégico. Se deben ideas estrategias nacionales de prevención del delito, incluyendo estrategias para la acción lega. Estas podrían incorporar técnicas fuera del portafolio legal normal. Mucho de lo que se ha aprendido en el trabajo postconflicto podría ser empleado para enfrentar la violencia delincuencial, incluyendo los esfuerzos para "desmovilizar" a las maras. Por ejemplo, en 2012, las dos facciones opuestas de la Mara en El salvador acordaron un cese al fuego. La dramática reducción resultante en las tasas de homicidio sugiere que las soluciones negociadas son posibles. Para evitar el desplazamiento de problemas delincuenciales de un área a otra, finaliza el *Informe*, estos esfuerzos nacionales deben ser coordinados internacionalmente. Las estrategias internacionales de prevención de delitos son necesarias para la región y los flujos de contrabando que la afectan. La Convención de las Naciones Unidas en contra de la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos, así como la Convención en contra de la Corrupción proveen la plataforma para continuar con esta cooperación, porque la instrumentación total de estos acuerdos es crítica.

A modo de conclusiones

El *Proyecto Mesoamérica* es parte de una estrategia para la explotación de los recursos humanos y naturales de la segunda de las regiones más ricas del continente en términos de biodiversidad (la primera es la Cuenca del Amazona), a la que se le ha denominado el Corredor Biológico Mesoamericano, lo cual está asegurado legalmente mediante los tratados de libre comercio firmados entre Estados Unidos, Centroamérica y la República Dominicana (CAFTA-RD), y los tratados de libre comercio entre México y el Triángulo del Norte Centroamericano (Gua-

temala, Honduras y El Salvador), así como entre México y Nicaragua; México y Costa Rica y México y Panamá. Sin embargo, al incorporar a esta región en la *Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte* (ASPAN), en la *Política de Seguridad Democrática*, en la *Iniciativa Mérida* y en la *Iniciativa de Seguridad Regional para Centro América* (CARSI), sus funciones geoestratégica y geopolítica adquieren una importancia de primer orden para los intereses económicos y de seguridad nacional de Estados Unidos (Sandoval, 2011). Mariela Zunino del equipo de CIEPAC en San Cristóbal de Las Casas, Chiapas, lo resume de esta manera:

> … mientras que el PM busca imponer un esquema de infraestructura que permita y asegure la circulación de los bienes y mercancías hacia los centros estratégicos en un marco "competitivo" para la economía internacional, esta infraestructura sin duda también está siendo pensada para facilitar la instalación y circulación de dispositivos bélicos a lo largo del territorio mesoamericano que sirvan a los intereses de seguridad regional de Estados Unidos, en un contexto de expansión militarista de esta potencia resguardada tras el discurso de las guerras contra el terrorismo y el crimen organizado (Zunino, 2010).

La lógica por detrás, dice, es el reordenamiento territorial. Así, Zunino apunta:

> Para la concreción de estos objetivos, tanto el PPP como el PM, de la mano de la Iniciativa Mérida (y principalmente de CARSI)(JMSP), necesitan liberar aquellas zonas consideradas estratégicas para que las transnacionales desarrollen sus megaproyectos, desplazando a las poblaciones indígenas, campesinas, y comunidades en resistencia, como también a grupos narcotraficantes (Ibíd).

En otro artículo escrito en 2008, pero cuya publicación aparecía en 2007 por el retraso que tenía la revista, y que recogía una idea elaborada desde 2003 (Sandoval 2003), yo exponía lo siguiente:

> "Los planes estratégicos *Plan Puebla Panamá (PPP) y Plan Colombia*, vinculados actualmente a través del *Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica* (del cual Colombia es miembro de derecho) y la *Iniciativa Mérida* (conocida en un principio como *Plan México*), comparten, desde el nacimiento del primero, un aspecto central para la expansión del capital y el control político-militar estadounidense en esta área. Este aspecto ha sido el desplazamiento forzado de comunidades y poblaciones de las zonas consideradas más importantes para el desarrollo de grandes proyectos geoeconómicos por parte de los grandes capitales transnacionales, y que han estado ocupadas por comunidades campesinas (indígenas y mestizos) y grupos armados (insurgentes y narcotraficantes) durante mucho tiempo" (Sandoval, 2007).

De manera similar a lo que sucedió con el *Plan Colombia* (a partir del cual se incrementó la violencia y la inseguridad; se amplió la superficie de cultivos de coca, y se incrementaron los desplazamientos y migraciones forzadas vía el paramilitarismo principalmente) (Bello, 2004; Salgado, 2001; Spencer, 2001) con la *Iniciativa Mérida* la lucha contra el narcotráfico se ha militarizado casi completamente, la violencia y la inseguridad han aumentado y el despojo y el desplazamiento forzado han crecido. Después de varios años de *Iniciativa Mérida*, la región fronteriza entre México y Estados Unidos, así como otras regiones comprendidas en el área del *Proyecto Mesoamérica* se han vuelto cada vez más inseguras como resultado del énfasis de las iniciativas estadounidenses contra el narcotráfico (TransBorder Policy Report, July 6, 2011). Esta situación está sirviendo de pretexto para justificar una mayor intervención estadounidense en capacitación y armamento para desarrollar una guerra de contrainsurgencia, una Guerra de Baja Intensidad, al equiparar a los grupos de sicarios de los distintos cárteles mexicanos de la droga como "narcoinsurgencia" (por el tipo de armamento, entrenamiento y estrategias desplegadas en su combate contra las fuerzas policíacas y las fuerzas armadas del Ejército y de la Marina/Armada). Por supuesto que esta estrategia contrainsurgente es también contra el pueblo y los movimientos sociales mexicanos y de los países centroamericanos.

A pincipios de mayo de 2010, Arturo Valenzuela, quien fuera asesor de William Clinton en el Consejo Nacional de Seguridad y actual Secretario Adjunto para Asuntos del Hemisferio Occidental del Departamento de Estado de Barack Obama, recorrió Centroamérica, para reactivar la Comisión Regional de Seguridad e impulsar la "Seguridad Democratica Regional", pero desvirtuando la idea inicial de los gobiernos del istmo en cuanto a la necesidad de actuar sobre las causas de su vulnerabilidad –pobreza, inequidad social, marginación, desempleo y falta de oportunidades, entre otros factores de carácter económico y social–, y más bien para actuar policial y militarmente sobre sus consecuencias (Gaudenzi, 2010).

Y en el mes de agosto de ese año, el Departamento de Estado de la Unión Americana lanzaba la Iniciativa Regional de Seguridad para América Central (CARSI).

A principios de febrero de 2011, durante su visita a Guatemala, El Salvador, Honduras y Colombia, el Secretario Adjunto para la Oficina de Asuntos de Narcóticos Internacionales y Aplicación de la Ley del Gobierno de Estados Unidos, William Brownfield, mantuvo reuniones con los gobiernos y prometió ayudas millonarias para combatir en el Istmo lo que denominó "la ruta del narcotráfico". Bownfield fue claro en su propuesta: la Casa Blanca busca aplicar un programa similar al Plan Colombia en Centroamérica (Albani, 2011).

Pero parece que este programa similar al Plan Colombia se centra principalmente en la zona fronteriza de Guatemala con México. Así, mientras que para otros países Estados Unidos impulsa el establecimiento de nuevas bases militares (Panamá, Costa Rica, Honduras, Colombia) (Gandástegui, 2009; Televisión Venezolana, 2009; Notimex, 6 de febrero de 2009; Golinger, 2009), para fines de 2010, boinas verdes de Estados Unidos estaban ya entrenando a la tropa élite del ejercito de Guatemala en la selva del Petén, para enfrentar el combate al narcotráfico en la zona fronteriza, de acuerdo con la cadena Fox News (Rodríguez y Colin, 2010). Otros soldados de élite estaban siendo entrenados por los Marines (U.S. Navy SEALs). Y el ejército norteamericano ha donado una cantidad de helicópteros UH-2 para ayudar con esta lucha (Griffin, 2010).

El 5 de abril de 2011, en una audiencia del Congreso estadounidense, el jefe del Comando Norte (North Command) de ese país, Almirante James Winnefeld, elogió la cada vez más cercana cooperación militar con México en la lucha antinarcóticos, tanto en asistencia militar y capacitación como en compartir información operativa; asimismo, identificó al norte de Centroamérica como la zona más peligrosa del mundo, con excepción de las áreas en guerra activa, y advirtió que México muy pronto tendría que abrir en su frontera sur otro frente de lucha contra la delincuencia organizada (Brooks, 2011). El 15 de abril de ese mismo año, se realizó en la Ciudad de México la Reunión de Alto Nivel de la Frontera México-Guatemala-Belice, cuyo objetivo era la exposición de la "corresponsabilidad regional en asuntos de la frontera compartida, como son la pobreza, el narcotráfico y el tráfico de personas, así como la coordinación de políticas conjuntas de seguridad. Los representantes de los gobiernos de estos países acordaron prepararse para afrontar con una visión trilateral dichos asuntos. A esta reunión asistieron como "invitados especiales" altos mandos militares de Estados Unidos y Canadá. Por el primero, asistieron Michael Mullen, Jefe del Estado Mayor Conjunto, y los comandantes del Comando Norte y del Comando Sur, James A. Winnefeld y Douglas M. Frases, respectivamente. Por Canadá asistió el Jefe del Estado Mayor, Walter Natynczyk. La reunión estuvo presidida por la Canciller mexicana, Patricia Espinosa, quien estuvo acompañada por los Secretarios de Marina, Almirante Mariano Francisco Saynez Mendoza y Defensa, General Guillermo Galván Galván; además asistieron el titular del Instituto Nacional de Migración (INM), Salvador Beltrán del Río Madrid, y el Director del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), Guillermo Valdez. Por Guatemala participó el Jefe del estado mayor, Juan José Ruiz, y por Belice, el Comandante de las Fuerzas de Defensa, Darío tapia (*Notimex*/*El Universal*, 15 de abril de 2011; *Milenio* 15 de abril de 2013).

El 14 de enero de 2012, cuando asumió el cargo de Presidente de Guatemala, el exGeneral Otto Pérez Molina (quien fuera uno de los militares que participó activamente en la guerra de exterminio contra la población indígena durante los años de conflicto armado en ese país), prometió que utilizaría a los kaibiles (tropas de élite) como fuerza de choque para combatir , expulsar e intentar impedir que los cárteles mexicanos siguieran usando territorio guatemalteco para sus actividades delincuenciales. En mayo dio a conocer mediante un boletín oficial que el despliegue de los kaibiles sobre la frontera de Guatemala con México, en la zona selvática del Petén, estaba previsto para después del 30 de junio (*Crónica*, 11 de mayo de 2012). Hay que recordar que se menciona que el grupo narcotraficante de los Zetas (que fue creado por algunos exmilitares mexicanos de elite, entrenados en Estados Unidos) contratan a kaibiles para que los entrenen y también para algunas acciones.

Para mayo de 2013, el gobierno guatemalteco anunció que a partir del 1º de junio de ese año colocaría una brigada militar que patrullara el departamento de San Marcos, donde se localiza la ciudad fronteriza de Tecúm Umán, la más dinámica en la frontera entre Guatemala y México. Esta brigada patrullaría en conjunto con personal de la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT), la Dirección de Migración y la Policía Nacional Civil (PNC) (Girón, 2013).

Como resultado de los acuerdos alcanzados durante la reunión de la Comisión Binacional México-Guatemala, realizado en agosto de 2013 en la Ciudad de México, los ejércitos de Guatemala y México intercambiarían efectivos y realizarán patrullajes conjuntos en la zona fronteriza común, de casi mil kilómetros, para combatir el narcotráfico. El Ministro de Defensa guatemalteco, Manuel López, comentó a la estatal Agencia Guatemalteca de Noticias (AGN) que "Es muy importante que mantengamos ese tipo de coordinación, debemos recordar que tenemos una amenaza en común que es el narcotráfico". Según el Ministro López, en la franja fronteriza se localizan unos 150 pasos ilegales. En lo que va del año, las autoridades guatemaltecas han incautado 2218 kilos de cocaína. La penetración del narcotráfico en Guatemala es el principal generados de violencia, la cual deja unos 16 muertos diarios, uno de los índices más altos de Latinoamérica, según la AGN (*La Jornada*, 3 de septiembre de 2013).

Como se puede observar, la situación existente hoy en la frontera de Guatemala con México sigue un patrón similar a la de la frontera entre México y Estados Unidos durante la llamada "Guerra contra las Drogas" del sexenio del Presidente Felipe Calderón, que se desarrolló con los recursos de la *Iniciativa Mérida*; este "combate al narcotráfico" en esta región se lleva a cabo ahora con los recursos de la *Iniciativa de Seguridad Regional en Centroamérica* (CARSI), en el marco de la llamada Seguridad Democrática.

Bibliografía, hemerografía y documentos

Bibliografía

Bello, Martha Nubia (Editora). (2004). *Desplazamiento forzado. Dinámicas de guerra, exclusión y desarraigo*. UNHCR/ACNUR y Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá.

Cope, John A. (1996). In Search of Convergence: U.S.-Mexican Military Relations into the Twenty-first Century, In, *Strategy and Security in U.S. México Relations Beyond the Cold War*, Bailey, John and Sergio Aguayo (Editors). Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, San Diego. pp. 179-209.

Cope, John (2004). Inter-American Security Relations in Transition. Paper presented at the U. S. Army War College Annual Strategy Conference. Carlisle, Pennsylvania, U. S. A.

Dziedzic, Michael J. (1996). México and U.S. Grand Strategy: The Geo-strategic Linchpin to Security and Prosperity, In *Strategy and Security in U.S.-México Relations Beyond the Cold War*, Bailey, John and Sergio Aguayo (Editors), Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, San Diego, pp. 64.

Fazio, Carlos (1996). *El Tercer Vínculo. De la Teoría del Caos a la Teoría de la Militarización*. Editorial Joaquín Mortíz. México, D.F.

González Hernández, Bryan (2008). *Más allá del libre comercio: Seguridad esencial*. Premio Ensayo de Ciencias Sociales 2007. Facultad de Ciencias Sociales, Programa de Pensamiento Social Alternativo, Universidad Nacional de Costa Rica; Heredia, C. R. ISBN: 978-9968-9938-2-1.

Gowan, Peter (1999). *The Global Gamble. Washington´s Faustian Bid for World Dominance*. Verso, London y New York.

Hinojosa, Raúl (1993). "A Research Report on the U.S.-Mexico FTA Negotiations: State Structures, Private Sector Influence and Assymetrical Multi-Level Games." School of Architecture and Urban Planning, University of California, Los Angeles.

Kolko, Joyce (1988). *Restructuring the World Economy*. Pantheon Books; New York.

Manwaring, Max G. (2004). *Security in the Americas: Neither Evolution nor Devolution-Impasse*. Shaping the Regional Security Environment in Latin America, Special Series. Strategic Studies Institute, U.S. Army War College, and Latin American and Caribbean Center, University of Miami. March.

Manwaring, Max G., Wendy Fontela, Mary Grizzard & Denis Rempe (2003). *Building Regional Security Cooperation in the Western Hemisphere: Issues and Recommendations*. Shaping the Regional Security Environment in Latin America, Special Series. Strategic Studies Institute, U.S. Army War College, and North-South Center, University of Miami. October.

Meyer, Peter J. & Clare Ribando Seelke (2012). *Central America Regional security Initiative: Background and Policy Issues for Congress*. CRS Report for the Congress 7-5700, Congresional Research Service. Washington, D. C. February 21.

Nuñez, Joseph R. (1999). *A New United States Strategy for México*. Strategic Studies Institute, U.S. Army War College. Carlisle, Pennsylvania, U.S.A. June.

Núñez, Joseph R. (2002). *A 21st Century Security Architecture for the Americas: Multilateral Cooperation, Liberal Peace, and Soft Power*. Strategic Studies Institute, U.S. Army War College. Carlisle, Pennsylvania, U.S.A.

Regueiro, Lourdes María (2008). *Los TLC en la perspectiva de la acumulación estadounidense. Visiones desde el MERCOSUR y el ALBA*. Ediciones CEA (Centro de Estudios de América, La Habana) y Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) Libros. Buenos Aires, Argentina

Salgado Tamayo, Manuel (2001) The Geo-Strategy of Plan Colombia. *CovertAction Quaterly*, Winter 2001, Number 71, pp. 37-40.

Sandoval, Juan Manuel (1998). La frontera México-Estados Unidos en la perspectiva de la Seguridad Binacional. En *Las fronteras nacionales en el umbral de dos siglos*. Sandoval, Juan Manuel (Coordinador), Instituto Nacional de Antropología e Historia, México, serie Antropología Social, Colección Científica N.º 267, pp-65-84.

Sandoval, Juan Manuel (2003). El Plan Puebla-Panamá y el Plan Colombia: Proyectos geoestratégicos para la conformación de las nuevas fronteras geopolíticas del Área de Libre Comercio de las Américas. En, *Integración y fronteras en América Latina. Las regiones de frontera en la nueva integración latinoamericana: procesos y actores*. Sandoval, Juan Manuel y Raquel Alvarez, (Compiladores), Universidad de Los Andes, Ediciones del Vicerrectorado Académico, Mérida, Venezuela, pp. 45-86.

Este artículo se publicó, con algunas modificaciones, en *Plan Puebla- Panamá: ¿Integración para el desarrollo?* Pohlenz, Juan y Juan Manuel Sandoval (Coordinadores), Universidad Intercultural de Chiapas y Centro de Estudios de Fronteras y Chicanos, A. C.-Sede Chiapas. San Cristóbal de Las Casas, Chiapas. Pp. 39-74.

Sandoval, Juan Manuel (2007). Del Plan Puebla-Panamá al Proyecto Mesoamérica a través del Plan Colombia. *Revista de Investigación Social* (Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM), Año III, Número 5, Invierno 2007, pp. 121-136.

Sandoval, Juan Manuel (2005). México: país frontera. La nueva frontera geopolítica regional entre América del Norte y América Latina. En, *Integración Latinoamericana, Fronteras y Migración: los casos de México y Venezuela*, Sandoval, Juan Manuel y Raquel Álvarez (Coordinadores). Universidad de Los Andes (Venezuela); Centro de Estudios Chicanos y de Fronteras, A. C. y Plaza y Valdés, S.A. México, D. F. Pp. 65-100. ISBN: 9707224029.

Sandoval, Juan Manuel (2011). El *Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica* (Proyecto Mesoamérica) en el marco de la *Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte* (ASPAN), la política de *Seguridad Democrática* y la *Iniciativa Mérida*. En, *Planes geoestratégicos, desplazamientos y migraciones forzadas en el área del Proyecto de Desarrollo e Integración de Mesoamérica*. Juan Manuel Sandoval, Raquel Álvarez y Sara Fernández (Coordinadores). Universidad de Los Andes (Venezuela), Universidad de Antioquia (Colombia); Centro de Investigaciones en Sociedad, Salud y Cultura (Colombia); Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio; y Centro de Estudios Estratégicos de América del Norte, A. C. (México). Medellín, Colombia, 2011, pp. 109-140. ISBN: 978-958-98566-6-6.

Sandoval, Juan Manuel (2013). ´Wings Over the Border´: "Mosquitos", "AWACS" y "Drones" en el control de la frontera de Estados Unidos y México, región estratégica del Cinturón de la Industria de Armamentos (GunBelt). Ponencia presentada en el *XIV Congreso Internacional sobre Integración Regional, Fronteras y Globalización en el Continente Americano*, realizado conjuntamente con el IV Seminario sobre Reforma del Estado y Territorio, en la sede de la Universidade Federal do Rio Grande do Sul, en la Ciudad de Porto Alegre, Brasil. 20 al 22 de noviembre.

Sandoval, Juan Manuel (*En prensa*). "El Complejo Industrial de la Inmigración en Estados Unidos", en *Border Regimes II. The Global Politics of Control - Transnational Struggles of Migration*, Lisa-Marie Heimeshoff, Sabine Hess, Stefanie Kron, Helen Schwenken, Miriam Trzeciak (Eds). Assoziation A, Berlin, Germany. (El libro va a ser publicado en alemán).

Sandoval, Juan Manuel y Alberto Betancourt Posada (2005). El fin de la Guerra Fría y la nueva competencia interimperialista por la hegemonía global. En *La hegemonía estadounidense después de la guerra en Irak*, Sandoval, Juan Manuel y Alberto Betancourt (coordinadores). Centro de Estudios de América del Norte, A.C. y Plaza y Valdés, México, D. F. pp. 23-53.

Spencer, David (2001). *Colombia´s Paramilitaries: Criminals or Political Force*. Implementing Plan Colombia Special Series. Strategic Studies Institute, U. S. Army War College and North-South Center, University of Miami.

Tolchin, Martin & Susan J. (1992). *Selling Our Security. The Erosion of America's Assets*. Alfred A. Knopf; New York.

TransBorder Project (2011). Aiding Insecurity: Four Years of Mexico´s Drug Wars and Merida Initiative. *Trans-Border Report*, July 6, Center for International Policy. Disponible en: https://sites google.com/site/transborderproject/transborder-policy-report Consulta: 21 de julio de 2011.

Zamora Cordero, Mario (2005). El Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica: ´Apuntes y Perspectivas en su Décimo Aniversario´. *Colaboraciones del Grupo de Estudios Estratégicos*, N.º 404, 30 de Mayo. Disponible en: http://www.gees.org/articulo/1417/4 (Sitio web consultado el 12 de junio de 2009).

Zunino, Mariela (2010). Integración para el despojo: el Proyecto Mesoamérica, o la nueva escalada de apropiación del territorio. (Primera de tres partes). *Boletín de CIEPAC*, núm. 583, 28 de mayo. San Cristóbal de Las Casas, Chiapas, México.

Hemerografía

AFP (2011). EU y Canadá asisten a reunión de seguridad de frontera México- Guatemala-Belice. *Milenio* (Política) 15 de abril. Disponible en línea: http://www.milenio.com/cdb/doc/noticias2011/434f5cc48739b1e6f2b64e6cf2a6e0a7

AFP (2013). México y Guatemala contra el *narco*. Acuerdo entre los ejércitos de ambos países. *La Jornada*, 3 de septiembre.

Albani, Leandro (2011). El Plan Colombia sobrevuela Centroamérica. Honduras 16 de febrero. Fuente: AVN. Caracas, 16 Febr. AVN (Leandro Albani). Disponible en línea: http://albatv.org/El-Plan-Colombia-sobrevuela.html

Aranda, Jesús y Gustavo Castillo (2009). Asignarán 5 mil 200 militares más a la lucha *antinarco* directa. *La Jornada*, 19 de febrero (Política, p. 7).

Becerril, Andrea (2009). Busca Calderón dar al Ejército control total de los *operativos*. Envía iniciativas de ley para reformar la Ley de Seguridad Nacional. *La Jornada*, 23 de abril (Política, p. 5).

Carreño, José, Sergio Javier Jiménez y Natalia Gómez (2007). Pide Bush en EU los recursos para el Plan México, Solicita al Congreso 500 mdd para apoyar lucha antidroga. *El Universal*, 23 de octubre.

Centroamérica, México y EE.UU. acuerdan estrategia conjunta de seguridad. Terra Noticias, (Agencia EFE: 19-07-2007). Disponible en: http://terranoticias.terra.es/articulo/html/av21722830.htm (Sitio web consultado el 12 de junio de 2009)

Clinton protege intereses con la noción de Seguridad Nacional. *La Jornada*, 16 de abril de 1993.

Estevéz, Dora (1993). Someterá el TLC a México a los intereses de seguridad nacional de EU: Zbigniew Brzezinski, *El Financiero*, 21 de abril.

EU inicia construcción de otra base militar en Honduras. En Palmerola tiene 900 GI. Tegucigalpa. *Notimex*, 6 de febrero de 2009. *Excelsior*, 1º de noviembre de 1999.

Gandásegui, Marco A. (h.) (2009). Panamá anuncia que EEUU quiere 4 bases "aeronavales. *ALAI*, Agencia Latinoamericana de Información (AMLATINA), 04 de noviembre. Disponible en línea: http://alainet.org

Gaudenzi, Juan (2010) ´Seguridad Democrática Regional´. Nueva estrategia de Washington. *Radio Nederland*, la emisora internacional holandesa. Publicado el: 11 de mayo – 11:30 de la mañana / Por Redación InformaRN. Disponible en línea: http://www.rnw.nl/espanol/article/seguridad-democr%C3%A1tica-regional

Girón, Édgar O. (2003). Control fronterizo causa inquietud. *Prensa Libre* (San Marcos, Guatemala), 8 de julio.

Golinger, Eva (2009) "Documento oficial de la Fuerza Aérea de EEUU revela las verdaderas intenciones del Acuerdo Militar con Colombia". *ADITAL* (Agencia de Información de América Latina y el Caribe) 6 de noviembre. Disponible en línea: http://www.adital.com.br/site/noticia.asp?boletim=1&lang=ES&cod=42656

Gómez, Natalia y Arturo Zárate (2007). SRE admite compromisos del país por Plan México. Se reforzará control migratorio en las zonas fronterizas. *El Universal*, 25 de octubre.

Guatemala despliega kaibiles en la frontera con México para combatir al narco. Redacción, *La Crónica*, 11 de mayo de 2012.

Griffin, Jennifer (2010). America's Third War: Fighting Drug Cartels in Guatemala. FoxNews.com. Published December 13- Dispobnible en: http://www.foxnews.com/us/2010/12/13/americas-war-fighting-drug-cartels-guatemala/ Consulta: 3 de abril 2011.

Herrera, Claudia (2008a). Sepultan en Villahermosa el PPP y lo reciclan como Proyecto Mesoamérica. *La Jornada*, 29 de junio, p. 5.

Herrera, Claudia (2008b). Satisfacción en Los Pinos. *La Jornada*, 28 de junio, p. 10.

La Jornada, 16 de abril. 1993.

La Seguridad de E.U. ya no es Militar, sino Económica. *Excelsior*, 10 de noviembre de 1989.

Martínez, Fabiola (2008). Acepta México términos de la Iniciativa Mérida tal y como fue aprobada en EU. *La Jornada*, 28 de junio, p. 10

Martínez, Helda (2009). "DDHH-COLOMBIA: El lado oscuro de la seguridad democrática". *Internacional Press Service/IPS*. Disponible en línea: http://ipsnoticias.net/nota.asp?idnews=91922 (Sitio web consultado el 12 de junio de 2009.

Méndez, Alfredo (2009). Utiliza la Secretaría de Marina a todos sus hombres contra el *narco*. Combaten el crimen organizado 54, 313 elementos en activo". *La Jornada*, 5 de mayo (Política, p. 16).

Notimex/El Universal (2011). Acuerdan combate trilateral al narco en frontera sur. *ELUNIVERSAL.mx*, Viernes 15 de abril. Disponible en línea: http://www.eluniversal.com.mx/notas/759614.html

Rodríguez, Mario y Daniel Collin/ Redacción PublicoGT (2010). Estados Unidos entrena a soldados guatemaltecos. Escrito para webmaster Política, 14 de diciembre.

Saxe-Fernández, John, 1992. El Tratado, para E.U. estrategia de seguridad. *Excelsior*, 5 de mayo.

Televisión Venezolana (2009). EE UU reactivará radar y financiará base en Costa Rica. Por: PL / VTV Fecha de publicación: 08/10/09. APORREA.ORG Comunicación popular para la construcción del socialismo del siglo XXI. 9 de octubre. Disponible en: http://www.aporrea.org/tiburon/n143583.html

Documentos

Amnistía Internacional (2002). Colombia: la Política de Seguridad Democrática no es una política de derechos humanos. *Comunicado de prensa*. Índice de AI: AMR 23/142/2002 (Público). Número de Servicio de Noticiero: 233. Disponible en línea: http/: www.amnesty.org/es/library/asset/AMR23/142/2002/es/d49c9fb_fae6_11dd_8917-49d72do853f5/amr231422002es.pdf (Sitio web consultado el 12 de junio de 2009).

I Conference of Ministers of Defense of the Americas, *The Williamsburg Principles*. Williamsburg, Virginia, USA. July 24-26-1996. Disponible en línea: http://www.cdma 2008.ca/pdf/Williamsburg%20Principles.pdf (Sitio web consultado el 15 de enero de 2009).

Merida Initiative. Program Description Reference Document. Mexican Security Cooperation Plan. 02-09-2008.

Organización de Estados Americanos (2002). *Declaración de Bridgetown: Enfoque Multidimensional de la Seguridad Hemisférica*. Aprobada en la cuarta sesión plenaria de la ONU, celebrada el 4 de junio. AG/DEC. 27 (XXXII-0/02).

Organización de Estados Americanos (2003). *Declaración sobre Seguridad en las Américas*., Conferencia Especial sobre Seguridad. (Aprobada en la tercera sesión plenaria, celebrada el 28 de octubre). Ciudad de México, México, 27-28 de octubre. OEA/Ser.K/XXXVIII.

Organización de Estados Americanos (2008). *Informe del Relator* (presentado por el Consejero Denys Toscano Amores, Representante alterno de Ecuador ante la OEA). PRIMERA REUNIÓN DE MINISTROS EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA DE LAS AMÉRICAS, 7 y 8 de octubre de 2008. MISPA/doc. 10/08 rev. 1. OEA/Ser.K/XLIX. 1. 10 de noviembre 2008. Original: español. Disponible en: http://scm.oas.org/doc_public/SPANISH/HIST_08/RM00033S04.doc (Sitio visitado el 8 de abril de 2009).

Presidencia de la República. Ministerio de Defensa Nacional. República de Colombia (2003). *Política de Defensa y Seguridad Democrática*. Disponible en: http//:www.presidencia.bov.co/seguridad_democrática.pdf (Sitio web consultado el 12 de junio de 2009).

Summit of the Americas. Declaration of Principles. *Business America*, The Magazine of International Trade. International Trade Administration, U.S. Deparment of Commerce, Vol. 115, Number 12, December 1994, pp. 5-7.

The White House (1990). *National Security Strategy of the United States*. U.S. Government Printing Office; Washington, D.C. March.

The White House (1993). *National Security Strategy of the United States*. U.S. Government Printing Office, Washington, D.C. January.

The White House (1996). *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement*. U.S. Government Printing Office; Washington, D.C. (February).

United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) (2012). *Transnational Organized Crime in Central America and the Caribbean*. *A Threat Assessment*. Vienna, September.

U.S. Department of State, Bureau of Public Affairs (2011). The Central America Regional Security Initiative: Citizen-Safety – A Shared Partnership. Fact Sheet, January 26.

U.S. Department of State, *Fact Sheet* (January 26, 2011).

X Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla. *Declaración de Villahermosa*. México. 28 de junio de 2008.

XI Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla, *Declaración de Guanacaste*, Costa Rica, 29 de julio de 2009.

La sombra estadounidense en las relaciones entre México y Centroamérica

Marcela Orozco Contreras

Contextualización de la política estadounidense en América Latina en las últimas décadas

La década de 1990 fue intensa en cuanto a cambios mundiales se refiere. La caída del Muro de Berlín (1989) y la desintegración de la Unión Soviética (1992) mostraron la dimensión de sus implicaciones en un largo proceso de reajustes tanto en la política –que incluye la dinámica militar– como en la economía internacional.

A lo largo de ese decenio, los cambios en la política internacional significaron pasar a un estadio inestable de "unipolaridad" centrada en Estados Unidos, en la que el liberalismo económico y político marcó la pauta que debían seguir las relaciones entre el Estado y el capital internacional: sistemas políticos "democráticos" más economías de mercado, bajo el entendido de que el sistema capitalista había sido el "triunfador" de la pugna bipolar de la guerra fría. La tripolaridad entre Estados Unidos, Japón y Alemania –que comenzó a gestarse en la década de 1970 una vez que esas dos potencias se recuperaron de las derrotas que les dejó la segunda guerra mundial–, presenció la conducción estadounidense de la Guerra del Golfo (1990-1991) y la de los Balcanes (1999); así como la liberalización de los sistemas comercial y financiero reflejada en la suscripción de una amplia gama de tratados de libre comercio (TLCs) y acuerdos de promoción y protección recíproca de inversiones (APPRIs) o tratados bilaterales de inversión (TBIs) que comenzarían a poner en jaque a la economía internacional con una estela de crisis financieras a finales de la década de 1990 en varios países asiáticos y latinoamericanos.

Así, en la gestación de este nuevo orden internacional, hay otros eventos y rasgos que conviene destacar. Por un lado, actores internacionales distintos al Estado-nación comienzan a tener un rol mucho más activo, estamos hablando de los organismos internacionales –globales y regionales–, las organizaciones sociales y civiles de todo el mundo así como de las empresas transnacionales, que concentran el control los avances tecnológicos y afinan sus estrategias de explotación de los recursos naturales en todo el orbe. Por el otro, además del despegue económico de China durante la década de 1990 y la creación de la Organización Mundial de Comercio (OMC), se fortalecen los bloques regionales: por ejemplo, la Comunidad Económica Europea se convierte en la Unión Europea; en el continente americano entra en vigor el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN); nace el Mercado Común del Sur (Mercosur), lo cual se combina con el retorno a los regímenes democráticos en varios

países de América Latina y la aplicación del regionalismo abierto propuesto desde la Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL), el cual trata de conciliar la interdependencia nacida de acuerdos de carácter preferencial entre países latinoamericanos y aquella impulsada mediante la liberalización comercial para elevar la competitividad internacional, que incluso ve al TLCAN como un medio que permite a México "lograr acceso más estable a su principal mercado, reforzar la credibilidad de sus políticas y garantizar la incorporación del país al proceso de globalización" y aspiraba a que hubiera condiciones para negociar "un TLC abierto, que facilite el acceso de los países de la región de acuerdo con condiciones claras mutuamente convenidas" (CEPAL, 1994), es decir algo parecido al Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

Para varios autores (Smith, 2003), la única forma en que Estados Unidos puede retener el liderazgo global en el periodo de posguerra fría es al permanecer como líder del libre comercio, como lo demostró con la firma del TLCAN, la Ronda Uruguay del GATT y el ALCA.

La situación económica mundial en los primeros años del siglo XXI aportó elementos para acercarnos a un orden internacional en el que la multipolaridad puede convertirse en el marco general de interacción de las naciones del mundo. La recesión de 2000-2001 en Estados Unidos, Japón y la Unión Europea fue el telón de fondo del posicionamiento de otras potencias como Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica (BRICS) en la economía y la política mundial y sus correspondientes foros internacionales, aunque se ha acentuado de manera particular en las cumbres del Grupo de los 20 (G20)[1].

Los acuerdos de Estados Unidos con países latinoamericanos

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) fue insuficiente para la expansión norteamericana en nuestro continente y el gobierno de Estados Unidos pronto encontró varias vías para continuarla como el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) –frenada en 2005 por la persistencia de los movimientos sociales del continente americano y el empuje de gobiernos de izquierda en América del Sur– hoy denominada "Caminos para la Prosperidad" y diversos tratados de libre comercio con Colombia, Panamá, Chile y Perú, así como el *Central America Free Trade Agreement* (CAFTA-DR, por sus siglas en inglés, que incluye a Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y República Dominicana).

El TLCAN mostró rápidamente insuficiencia para la acumulación de capital de las corporaciones transnacionales norteamericanas. Fue así que Estados Unidos comenzó a generar dos estrategias de expansión. Una, bilateralmente con Canadá y México para conformar lo que después se conocería como Alianza para la Prosperidad y Seguridad de América del Norte (ASPAN). En el caso de México, los gobiernos echaron a andar la Sociedad para la Prosperidad a partir del año 2001. Pocos meses después, los ataques a las torres gemelas en Nueva York, vendrían a trastocar el tratamiento del tema de la seguridad no solo en Estados Unidos sino también en el mundo entero, lo que afectó el desenvolvimiento de la agenda, la política y la economía internacional.

1. Para tener algunos elementos más de debate sobre los BRICS y el G7 en el G20, se recomienda consultar el canal de videos del Observatorio Universitario del G20 de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) en YouTube <http://www.youtube.com/channel/UC5j13Wv6cGTaxrtE-DpZuBRw>, principalmente en la mesa redonda que sostuvieron Marcela Orozco Contreras, Jorge Calderón Salazar y Alberto Betancourt Posada durante el coloquio "Configuraciones políticas del siglo XXI, gobernabilidad mundial y efectos sociales tras la Cumbre del G20 en San Petersburgo, Rusia".

ASPAN constituiría un modelo de relaciones con las naciones latinoamericanas: tratados de libre comercio militarizados con las siguientes características:

a) La seguridad queda abiertamente incorporada en el marco de las relaciones comerciales reforzando la militarización de las fronteras y la vida nacional y criminalizando la protesta social bajo el argumento de que México y Centroamérica forman parte del perímetro de seguridad de Estados Unidos creando la Iniciativa Mérida, que inicialmente incorporaría a los países centroamericanos y después erigiendo la Iniciativa de Seguridad Regional para América Central (CARSI, por las siglas en inglés de *Central America Regional Security Iniciative*[2]);
b) Se desarrolla un proceso de privatización de la política con la creación del Consejo de Competitividad de América del Norte (CCAN o NACC, por sus siglas en inglés), que permearía otras instancias internacionales como el G20 en cuyo seno se creó el *Business 20* (B20). Estos órganos privados se convierten formalmente en los interlocutores de los representantes de gobierno y emiten documentos que son asumidos por los propios gobiernos como base de políticas públicas;
c) El acceso a recursos energéticos y la integración en este aspecto se torna fundamental.

La siguiente estrategia fue la suscripción de tratados de libre comercio con otros países de América Latina:

Tratados de libre comercio suscritos
entre Estados Unidos y los gobiernos latinoamericanos

Acuerdos de libre comercio		
País(es) miembros	**Fecha de suscripción**	**Vigencia**
Canadá - México (NAFTA)	17 diciembre 1992	01 enero 1994
Chile	06 junio 2003	01 enero 2004
Colombia	22 noviembre 2006	15 mayo 2012
Panamá	28 junio 2007	31 octubre 2012
Perú	12 abril 2006	01 febrero 2009
República Dominicana - Centroamérica (CAFTA-DR)	05 agosto 2004	01 enero 2009

SICE-OEA (2013).

2. La iniciativa se diseñó para detener el flujo de narcóticos, armas y dinero en efectivo generado por la venta de drogas ilícitas, y para hacer frente a las pandillas y organizaciones criminales. CARSI prevé el fortalecimiento y la integración de los esfuerzos de seguridad de la frontera suroeste de Estados Unidos a Panamá, incluyendo las aguas litorales del Caribe. El objetivo es producir una región más segura en la que las organizaciones criminales ya no tengan el poder de desestabilizar gobiernos o amenazar la seguridad nacional y/o regional y la seguridad pública, así como para impedir la entrada y propagación de las drogas ilícitas, la violencia, y las amenazas transnacionales a los países de toda la región y hacia los Estados Unidos. Se destinaron 496 millones de dólares (mdd) desde 2008 (US Department of State, 2010).

Como podemos observar, el proceso de instrumentación de la estrategia comercial de Estados Unidos en América Latina a la que hacemos referencia en este trabajo, ha tomado casi dos décadas. Apenas en 2012 han entrado en vigor los últimos acuerdos –con Panamá y Colombia.

Natural resulta que el contexto se transforme con el paso del tiempo. Ahora, las prioridades para la acumulación de capital en Estados Unidos se centran en las negociaciones de dos acuerdos que afectan las relaciones entre los países latinoamericanos y las de estos con Estados Unidos: Trans Pacific Partnership (Asociación Trans Pacífico), que incluye a países del Norte y del Sur que poseen costas en el océano Pacífico[3] y la otra orientada geográficamente hacia el océano Atlántico y con carácter Norte-Norte: Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP, por sus siglas en inglés o Asociación Transatlántica de Comercio e Inversiones); en este caso, la contraparte de Estados Unidos es la Unión Europea.

Mucho han cambiado los procesos de integración en América Latina en las últimas cinco décadas. La llegada de gobiernos más orientados a la izquierda en América del Sur a partir del inicio del nuevo milenio marcó una tendencia a ubicar tres grandes corrientes. Por un lado, la pro estadounidense (en la que participan los gobiernos de México, varios de Centroamérica, Perú y Colombia); por otro, la que trata de marcar distancia de Estados Unidos a partir de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) y la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) y donde destacan las acciones de los gobiernos de Argentina, Venezuela y Brasil, con todas sus contradicciones.

Los gobiernos de Ecuador y Bolivia han aportado a esta última tendencia en los procesos de integración e internamente han fortalecido el papel del Estado en la conducción de la economía y la política misma, volviendo a tomar el control sobre la explotación de recursos naturales (neoextractivismo) para recuperar algo de la soberanía perdida frente al capital transnacional al retirarse del Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones (CIADI) y considerando, de alguna manera, en las reformas constitucionales que han llevado a cabo a grupos de la sociedad que anteriormente eran mucho más ignorados: los indígenas y las mujeres. Sin embargo, Ecuador no mantiene una postura clara y firme respecto a la suscripción de tratados de libre comercio –particularmente con la Unión Europea–, que en realidad representan candados a los avances democráticos que han logrado los pueblos de esas naciones.

La tercera corriente de integración en América Latina trata de reavivar, de alguna forma, la integración con dimensión más latinoamericana y tiene intenciones de fortalecer los lazos con los países caribeños, como la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC).

Sin duda alguna, la conformación de la Alianza del Pacífico nos recuerda que Estados Unidos sigue vigilante en América Latina. Se trata de otro mecanismo de integración económica y comercial impulsado por Chile, Colombia, México y Perú en el subcontinente, que está preparando el terreno a la estrategia estadounidense dentro del TPP o Asociación Trans Pacífico pues entre sus objetivos está "convertirse en una plataforma de articulación política, de integración económica y comercial, y de proyección al mundo, con especial énfasis en Asia Pacífico" (Alianza del Pacífico, 2013: 4). Como bloque económico, Colombia, Chile, México y Perú suman una población superior a los 209 millones de habitantes, lo que representa 36 por ciento del total de América Latina y el Caribe; cuentan con un Producto Interno Bruto (PIB), que abarca el 35 por ciento del PIB total de América Latina y el Caribe y un PIB por habitante de 10,011 dólares estadounidenses; su tasa promedio de crecimiento fue de 5 por ciento en 2012 –aunque en México fue menor. En conjunto, los cuatro miembros de la Alianza representan el 50

3. Los países que negocian el TPP son Australia, Brunei, Canadá, Chile, Malasia, México, Nueva Zelanda, Perú, Singapur, Estados Unidos y Vietnam.

por ciento del comercio de la región con exportaciones de 556 mil millones de dólares (mdd) e importaciones de 551 mdd en 2012 –cuya oferta es complementaria con los mercados de Asia Pacífico al considerar que los países latinoamericanos ofrecen combustibles, productos mineros, productos agrícolas y manufacturas principalmente– y alcanzan el 26 por ciento del total de flujos de Inversión Extranjera Directa (IED) de América Latina y el Caribe (Ibídem: 8).

Datos sobre la apertura comercial de Chile, Colombia, México y Perú

Miembros de la Alianza del Pacífico	Número de acuerdos comerciales	Número de socios comerciales
Chile	22	60
Colombia	12	30
México	12	44
Perú	15	50

Fuente: Alianza del Pacífico (2013).

Obviamente, el socio en común de estos cuatro países es Estados Unidos, tal como observamos también en el cuadro anterior.

La Alianza del Pacífico se creó como instancia para impulsar la competitividad y avanzar progresivamente hacia la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas. Los ejes temáticos son los siguientes:

- Comercio e integración
- Servicios y capitales
- Movimiento de personas y de negocios y
- Cooperación y mecanismos de solución de diferencias.

A partir de la declaración presidencial del 28 de abril de 2011 celebrada en la ciudad de Lima, Perú, se crearon grupos técnicos de trabajo que abordan las diferentes temáticas de negociación. Por ejemplo, el grupo sobre comercio e integración se encarga de las negociaciones de desgravación arancelaria, acumulación de origen, obstáculos técnicos al comercio, medidas sanitarias y fitosanitarias, facilitación de comercio y cooperación aduanera. El grupo sobre servicios y capitales se encarga del comercio electrónico, de las negociaciones sobre inversión, el comercio transfronterizo de servicios, servicios financieros, telecomunicaciones, transporte aéreo, transporte marítimo y servicios profesionales de ingeniería así como de allanar el camino hacia la integración de las bolsas de valores. En el grupo de cooperación, y por la importancia que revisten los procesos de integración entre México y Centroamérica en este trabajo, cabe destacar que desde la Alianza del Pacífico se impulsa la interconexión física (Ibídem: 9).

El capítulo sobre propiedad intelectual del TPP filtrado por Wikileaks ilustra algunas coincidencias entre los alcances de lo que se está tratando de acordar entre los negociadores del TPP y los miembros de la Alianza del Pacífico, agenda común a cualquier tratado de libre comercio pero que tiene en las condiciones de negociación del TPP características peculiares: medicinas, editores, servicios de internet, libertades civiles y patentes biológicas, salud pública, trato nacional y recursos genéticos, por mencionar algunos (WikiLeaks, 2013).

Los observadores en la Alianza del Pacífico son las siguientes:

- En Asia: Japón, Australia, Nueva Zelanda y Canadá –que coinciden como negociadores del TPP y también como miembros del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC, por sus siglas en inglés), mecanismo que ha sido testigo del inicio y los avances de las negociaciones del TPP.
- En Latinoamérica: Costa Rica, Panamá y Guatemala (Uruguay también es observador, pero tiene salida al Atlántico, no al océano Pacífico).

Estos países centroamericanos forman parte de una iniciativa de la que no se ha hablado mucho: el Arco del Pacífico, que es una instancia complementaria a la Alianza y de coordinación y concertación de alto nivel para generar sinergias económicas y comerciales, entre las economías latinoamericanas del Asia Pacífico, es decir: Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú. Al interior, se crearon algunos grupos de trabajo:

- Convergencia comercial e integración: Aprovechamiento de los acuerdos comerciales y de los esquemas de integración vigentes, suscripción de nuevos acuerdos. Converger en disciplinas comerciales, tales como la acumulación de origen, obstáculos técnicos al comercio, medidas sanitarias y fitosanitarias, procedimientos aduaneros, defensa comercial y facilitación de comercio.
- Promoción y protección de inversiones: marco favorable para atraerlas.
- Infraestructura, logística y facilitación del comercio: desarrollo del transporte aéreo, marítimo y del sector aduanero.
- Cooperación económica y técnica para la mejora de la competitividad: intercambio de buenas prácticas sobre políticas y estrategias nacionales de mediano y largo plazo orientadas a la generación y gestión de la ciencia, la tecnología y la innovación, la transformación productiva y el fortalecimiento de los recursos humanos.

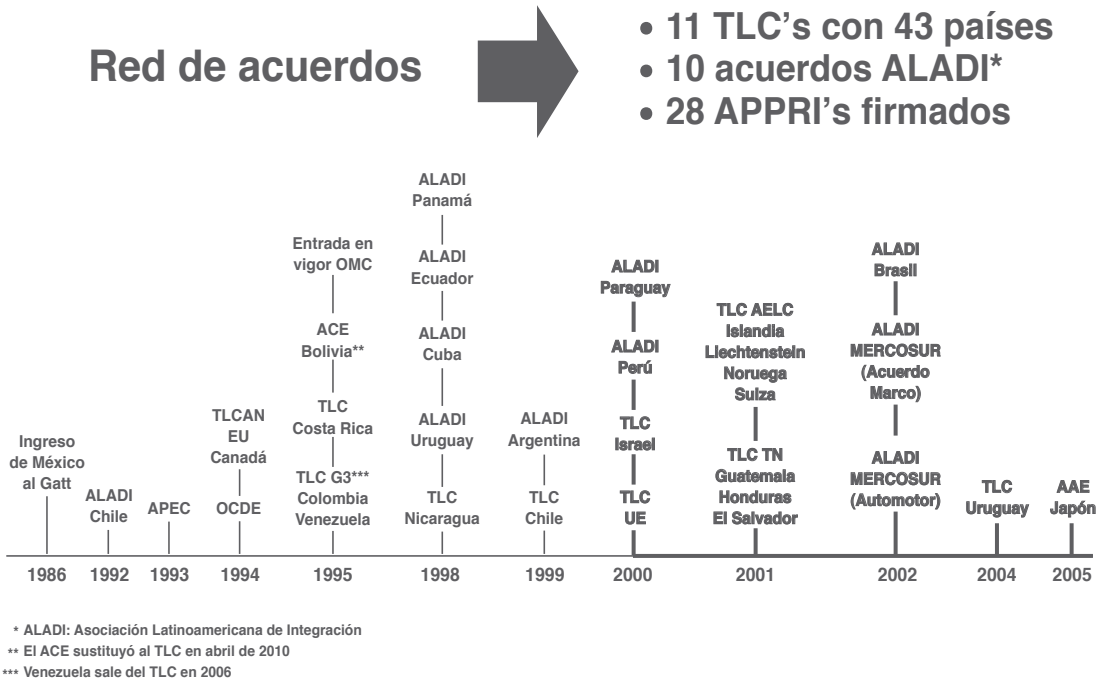
México como promotor de la estrategia estadounidense

El gobierno mexicano se convirtió en el mejor promotor de dicha expansión y propagó en la región el modelo de apertura subordinado a los intereses de Estados Unidos basado en el TLCAN a través de dos tipos de instrumentos:

1. Los de carácter político –como el Mecanismo de Tuxtla, el Plan Puebla-Panamá (PPP) y el propio Proyecto Mesoamérica.
2. Los tratados de libre comercio suscritos con los países centroamericanos por separado[4] y después con el TLC único suscrito en noviembre de 2011.

4. Con Costa Rica que entró en vigor en 1995; Nicaragua, cuya vigencia data de 1998 y con el Triángulo del Norte –El Salvador, Guatemala y Honduras– que entró en vigor en marzo de 2001.

Acuerdos de libre comercio suscritos por México (1986-2005)



Fuente: Ramos (2011).

Evidentemente, el TLCAN representa un modelo de integración subordinada en sí mismo al conformarse por un país con muchos rezagos económicos, sociales y políticos que atender, es decir México y dos países con otro tipo de preocupaciones cuyo carácter de economías desarrolladas había sido reconocido décadas atrás al formar parte del Grupo de los 7 (G7): Estados Unidos y Canadá.

El gobierno mexicano, por su parte, impulsó esa integración supeditada respecto a sus socios en el TLCAN, pero adicionalmente extendió a Centroamérica una integración subordinada a Estados Unidos al reproducir las reglas [5] que abrieron paso a la expansión del capital estadounidense en los TLC suscritos con sus contrapartes centroamericanas. De esta forma, los territorios de México y Centroamérica se convirtieron en la frontera regional en la que el capital estadounidense se ha expandido hasta Colombia que, en 2008, se incorpora al Proyecto Mesoamérica.

La integración subordinada promovida por México

Desde la perspectiva de la política exterior y las relaciones internacionales de nuestro país, Centroamérica representa un "área natural de influencia". Si bien el gobierno mexicano jugó un papel destacado en el proceso de pacificación en la región durante la década de 1980, a través de la conformación del Grupo Contadora, los cambios en el contexto histórico que mencionamos al inicio y las transformaciones en la política mexicana influyeron en la forma de orientar las acciones hacia nuestros vecinos del sur.

5. Nos referimos al trato nacional y los capítulos de inversiones, contratación pública, propiedad intelectual, solución de controversias.

En lo político se impulsó la creación del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla (Mecanismo de Tuxtla), en este foro de diálogo convergerían los asuntos políticos y los económicos y en el marco de estos últimos se abriría el espacio para complementar la estrategia comercial estadounidense en la región a través de la suscripción de tratados de libre comercio entre México y los países centroamericanos y la bienvenida a las negociaciones del ALCA en las declaraciones oficiales. Por ejemplo, en la declaración de la primera cumbre de dicho mecanismo, los presidentes se congratularon por la suscripción de las bases de un acuerdo de complementación económica que llevaría gradualmente a la conformación de una zona de libre comercio a más tardar el 31 el diciembre de 1996. Ello significaba el inicio de una nueva etapa en las relaciones económicas de la región al propiciar acciones conjuntas en materia de comercio, asuntos financieros y energía (SELA).

La Declaración Conjunta y Plan de Acción de la Cumbre Tuxtla Gutiérrez II de febrero de 1996 dice que los gobiernos están "comprometidos en consolidar una asociación privilegiada entre los ocho países del área[6] que permita, en lo político, adoptar consensos regionales sobre asuntos de interés común y fortalecer la posición del área ante la comunidad de naciones; en lo económico, establecer y reforzar una relación de socios en los terrenos del comercio de bienes, servicios e inversiones" (SELA).

En julio de 1998 en San Salvador, los gobiernos se congratularon por la realización previa de la Cumbre de las Américas en Miami en la que asumieron compromisos de integración y libre comercio; reafirmaron que solo mediante el aprovechamiento de los instrumentos de liberalización existentes y en proceso de negociación se podrían fortalecer los intercambios comerciales y los flujos de inversión en la región y se mostraba complacencia por los resultados del Tratado de Libre Comercio entre México y Costa Rica así como por la firma y entrada en vigor del TLC entre México y Nicaragua y se destacaba el avance de las negociaciones entre los países del Triángulo del Norte, Panamá y Belice con México. Cabe señalar que desde entonces ya se tenía prevista la convergencia de todos estos instrumentos en un solo acuerdo. En esa ocasión, México reiteró su respaldo a los esfuerzos de los gobiernos centroamericanos para mejorar el acceso preferencial de sus productos al mercado estadounidense (SELA).

El PPP surgió como una iniciativa de México y fue concebido como un instrumento para acelerar la integración de la región mesoamericana impulsada por el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA). Su agenda de trabajo fue una suma de la Estrategia de Desarrollo para la Transformación y Modernización de Centroamérica en el Siglo XXI y la Agenda de Desarrollo del Sur-Sureste de México (Tabasco, Campeche, Quintana Roo y Yucatán).

El 15 de junio de 2001, en el marco de la Cumbre Extraordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla, en El Salvador, se establecieron los acuerdos fundamentales sobre los que se impulsaría el PPP:

- Se incluyó al PPP como un componente del Mecanismo de Tuxtla, confiriéndole el estatus de política de estado.
- Se aprobaron 8 Iniciativas Mesoamericanas como áreas temáticas centrales y se asignó una a cada país para su coordinación.
- Se instaló la Comisión Ejecutiva del PPP (CE), ente responsable de la planeación, promoción y evaluación del Plan.
- Se formalizó el Grupo Técnico Interinstitucional (GTI) y
- Se creó la Comisión de Alto Nivel de Promoción y Búsqueda de Financiamiento, para atraer recursos públicos, privados y de la banca de desarrollo.

6. Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, México, Belice y Panamá.

En marzo de 2004, el PPP fortaleció sus mecanismos institucionales de coordinación con la adopción del Acta que Institucionaliza el Mecanismo del Plan Puebla Panamá, en la que se identifican sus principales instancias (cumbre de presidentes, comisión ejecutiva y dirección ejecutiva).

En junio de 2006, se acordó la adhesión de Colombia al mecanismo como miembro de pleno derecho.

El 10 de abril de 2007, en Campeche, México, en la Reunión Extraordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los países miembros del Mecanismo de Tuxtla, se aprobó una Agenda de Trabajo para el fortalecimiento del Plan Puebla Panamá.

En su primera etapa (20001-2008), los proyectos del PPP enfatizaron en la integración física y en el desarrollo regional y estuvieron específicamente referidos a la construcción de plataformas de infraestructura eléctrica, de telecomunicaciones y de transporte.

El 28 de junio de 2008, en la X Cumbre del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla, celebrada en Villahermosa, México, los Presidentes y Jefes de Estado y de Gobierno de México, Centroamérica y Colombia lanzaron oficialmente el Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica (Proyecto Mesoamérica, PM) con el propósito de impulsar y fortalecer la integración regional.

Con la transformación del PPP en el Proyecto Mesoamérica, se buscó fortalecer la institucionalidad y lograr una mayor articulación con otros mecanismos regionales que tienen vinculación con el PM.

En la Declaración de Villahermosa se establece que el PM es la consolidación del Plan Puebla Panamá "como un programa mesoamericano de integración y desarrollo que potencie la complementariedad y la cooperación entre nuestros países a fin de ampliar y mejorar sus capacidades y de hacer efectiva la instrumentación de proyectos que redunden en beneficios concretos para nuestras sociedades en materia de infraestructura, interconectividad y desarrollo social".

El PM es un espacio político de alto nivel dirigido a articular y generar la sinergia necesaria entre los distintos esfuerzos de cooperación, desarrollo e integración de Belice, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y República Dominicana. Para ello, facilita la gestión de proyectos orientados al desarrollo de esos países y participa en la conceptualización de programas, proyectos y actividades de interés y alcance regionales al promover su financiamiento e impulsar su ejecución. La cobertura demográfica del PM alcanza a unos 212 millones de habitantes y la geográfica cubre 3,65 millones de kilómetros cuadrados.

Las áreas de trabajo del PM se dividen en dos grandes ejes:

1. Eje de interconexión física e integración que contemplan:
    a. Interconexión eléctrica
    b. Interconexión de infraestructura e integración de los servicios de telecomunicaciones e
    c. Interconexión de la infraestructura del transporte y facilitación comercial.

2. Eje de desarrollo social
    a. Biocombustibles
    b. Competitividad
    c. Salud
    d. Medio ambiente y cambio climático
    e. Prevención y mitigación de desastres naturales
    f. Vivienda social (SELA).

Ahora, todos estos puntos se han resumido en los siguientes proyectos prioritarios:

1. Corredor Pacífico,
2. Interconexión eléctrica y de telecomunicaciones,
3. Sistema Mesoamericano de Información Territorial (SMIT) y
4. Sistema Mesoamericano de Salud Pública (SMSP).

Bibliografía

Alianza del Pacífico (2013). Abecé Alianza del Pacífico. En Alianza del Pacífico (en línea), sección: Asuntos institucionales, Colombia, <http://alianzapacifico.net/documents/ABC_esp.pdf>. Fecha de consulta: septiembre de 2013.

Almeyra, Guillermo y Rebeca Alfonso Romero (2004). *El Plan Puebla Panamá en el Istmo de Tehuantepec*. México, D.F.: Universidad de la Ciudad de México.

Añorve Añorve, Daniel, Ileana Cid Capetillo y Ana Teresa Gutiérrez del Cid y (2012). *Los BRICS entre la multipolaridad y la unipolaridad en el siglo XXI*. México: UNAM-Universidad de Guanajuato.

Beams, Nick (2002). La crisis económica mundial 1991-2001. En: World Socialist (en línea), sección: español, <http://www.wsws.org/es/articles/2002/may2002/spa1-m14.shtml>. Fecha de consulta: agosto de 2013.

Calderón Villarreal, Cuauhtémoc y Leticia Hernández Bielma (2011). El TLCAN: una forma de integración económica dualista: comercio externo e inversión extranjera directa. En: *Estudios Sociales. Revista de Investigación Científica* (en línea), México, enero-junio de 2011, vol. 19, núm. 37, <http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-45572011000100004>. Fecha de consulta: septiembre de 2013.

CEPAL (1994). El regionalismo abierto en América Latina y El Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad, LC/G.1801 (SES.25/4)/E, <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/7/4377/lcg1801e.htm>. Fecha de consulta: febrero de 2008.

López Castellanos, Nayar (2009). *Del Plan Puebla Panamá al Proyecto Mesoamérica. Un espejo de la globalización neoliberal*. México: Plaza y Valdés Editores.

López Villafañe, Víctor (2005). El mundo unipolar y las contradicciones y límites de la globalización. En: *Confines* (en línea), sección: artículos, núm 1/1, <http://web2.mty.itesm.mx/temporal/confines/articulos1/LopezV.pdf>. Fecha de consulta: septiembre de 2013.

Ramos Ávalos, Eduardo (2011). América Latina: nuevas oportunidades de negocios. En: Secretaría de Economía (en línea), sección: Comercio exterior/Tratados y Acuerdos firmados por México, <http://www.economia.gob.mx/comunidad-negocios/comercio-exterior/tlc-acuerdos>. Fecha de consulta: enero de 2013.

Rosas, María Cristina (2003). *La OMC y la Ronda de Doha: ¿Proteccionismo vs Desarrollo?* México: UNAM-SELA.

Sanahuja, José Antonio y José Ángel Soltillo (1998). *Integración y desarrollo en Centroamérica. Más allá del libre comercio*. Madrid: Los Libros de la Catarata-Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la Universidad Complutense de Madrid.

SELA, Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla. En: *Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe* (en línea), sección: cumbres regionales, <http://www.sela.org/view/index.asp?ms=258&pageMs=98093>, <http://www.sela.org/view/index.asp?ms=258&pageMs=98098>, <http://www.sela.org/view/index.asp?ms=258&pageMs=98099>. Fecha de consulta: junio de 2013.

Sistema de Información sobre Comercio Exterior-Organización de los Estados Americanos (SICE-OEA) (2013). Información sobre Estados Unidos. En: *SICE-OEA* (en línea), sección: Países, <http://www.sice.oas.org/ctyindex/USA/USAagreements_s.asp>. Fecha de consulta: febrero de 2013.

Smith Pussetto, Cintia (2003). La política comercial de los Estados Unidos. Una contradicción entre comercio libre y comercio justo. En: *Comercio Exterior* (revista en línea), México, núm. 3, vol. 53, <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/16/12/RCE.pdf>. Fecha de consulta: 11 de mayo de 2013.

US Department of State, Bureau of Public Affairs (2010). The Central America Regional Security Iniciative. En: *US Department of State* (en línea), sección: Regional Topics, mayo, 2010, <http://www.state.gov/p/wha/rt/carsi/>. Consulta: octubre de 2013.

Villafuerte Solís, Daniel (2001). *Integraciones comerciales en la frontera sur. Chiapas frente al Tratado de Libre Comercio México-Centroamérica*. Chiapas, México: UNAM-Programa de Investigaciones Multidisciplinarias sobre Mesoamérica y el Sureste.

WikiLeaks (2013). Acuerdo secreto de la Asociación Trans Pacífico. En: *Wikileaks* (en línea), sección Trans Pacific Partnership Agreement, noviembre 13, 2013, <https://wikileaks.org/tpp/index-es.html>. Fecha de consulta: 21 de noviembre de 2013.

Seguridad, aduanas y migración en Centroamérica: hacia la construcción regional de la Gestión Integrada de Fronteras (GIF)

Daniel Matul Romero / Luis Diego Segura Ramírez

Introducción

Centroamérica es una región prácticamente configurada alrededor de fronteras, "en sus escasos 523 160 km^2 coexisten siete Estados que poseen un complejo número de colindancias entre ellos. Solamente en tierra la región posee 10 colindancias, es decir, alrededor de 3455 kilómetros de fronteras. Se puede afirmar, también, que las fronteras terrestres comprenden 137 216 Km^2, (cerca del 26% del territorio del Istmo), una superficie mayor a la de cualquier Estado centroamericano individualmente considerado." (Matul, 2007).

Desde su independencia son incontables los encuentros y desencuentros que la región ha sufrido alrededor de sus fronteras. Los noventas le permitieron entrar en una etapa que le permitió un nuevo enfoque en el cual las fronteras en lugar de la primera línea de defensa, se convirtieron en las puertas para la integración. Sin embargo, los acontecimientos del 11 de septiembre del 2001 en Estados Unidos y la guerra contra las drogas y el crimen organizado está trayendo una nueva securitización a las fronteras, de nuevo, poco a poco, parecieran volver a recuperar ese espacio de primera línea de defensa, ya no contra el enemigo invasor o subersivo, sino ahora contra las redes transnacionales del crimen.

Hoy, este proceso está demandando a la región debatir respecto de lo que debe ser su modelo de gestión de las fronteras. Dicho debate en el cual las necesidades de seguridad, de momento, parecieran convivir con el comercio y la migración, no obstante, al igual que otras regiones, poco a poco Centroamérica empieza a ceder pequeñas facilidades y libertades, producto de su proceso de integración, en aras de un mayor control y seguridad fronterizo.

El presente artículo tiene como objetivo brindar un análisis comparativo de los principales modelos de gestión integrada de fronteras que tanto en Norteamérica como en Europa se han construido, como referentes fundamentales de la región en su tarea de reforma de su propia gestión de las fronteras.

¿Por qué Norteamérica y Europa? Sencillamente porque son los fondos y la cooperación técnica de estas dos regiones las que están financiando tanto la Estrategia de Seguridad de Centroamérica (ESCA) como las agendas nacionales en materia de seguridad, sus propios modelos de gestión y agendas (sobre todo en el caso estadounidense) serán aspectos que sin duda inciden en la región.

Para cumplir ese objetivo el artículo se organiza en 4 secciones, en la primera se hace un repaso de los antecedentes y la evolución de la gestión fronteriza en Centroamérica. La segunda sección analiza tanto el modelo de gestión norteamericano al subdividirlos entre el modelo de Canadá con Estados Unidos y este último con México, como los aspectos centrales del modelo europeo. Finalmente, la última sección presenta un análisis comparado de todos los modelos y plantea algunas sugerencias de lo que la región debería sumar a su modelo de gestión.

1. Modelo de gestión de las fronteras centroamericanas

Antecedentes

La década de los años noventa heredó a la región tres hechos que transformaron la hermética dinámica de las fronteras de Centroamérica. Por un lado, la pacificación retiró a los ejércitos de las líneas fronterizas y provocó la necesaria resolución alternativa de conflictos territoriales por medios pacíficos y la reconciliación y acercamiento en las líneas divisorias. Por otro lado, la apertura comercial y la globalización relanzaron el proyecto de integración económica regional que obligó a redefinir la forma de administrar regionalmente las áreas de paso tanto de personas, como de bienes entre los países. En tercer lugar, la institucionalidad regional inició la construcción e implementación de las políticas y medidas que agilizaran y modernizaran el flujo de bienes, servicios y personas a través de las fronteras.

En ese contexto y en el marco del relanzamiento del Sistema de Integración Centroamericano (SICA), los países se propusieron fortalecer, adecuar y modernizar las políticas, instituciones e instrumentos legales necesarios de carácter migratorio para facilitar el libre movimiento de personas, bienes y servicios. A lo largo de la década de los noventa los Estados emprendieron acciones orientadas a armonizar y homologar políticas, legislaciones, procedimientos y Sistemas de Información que contribuyeran a aquellos objetivos.

Entre las primeras acciones que se propusieron están la eliminación de las visas en pasaportes diplomáticos y oficiales y el establecimiento de una visa múltiple para comerciantes, empresarios, profesionales y otras categorías. Así mismo, se avanzó en el establecimiento de un formato común para los pasaportes y documentos de control migratorio. Además, se propusieron diseñar un proyecto centroamericano de informática para control migratorio. Se iniciaron los primeros pasos en la coordinación para la vigilancia fronteriza y aduanera a fin de prevenir el tráfico ilícito de drogas. En materia comercial, se definió una política de convergencia arancelaria y aduanera centroamericana, al tiempo que se hizo una revisión general del arancel y la puesta en vigencia tarifas aceptadas por todos los Estados.

La década de los noventa, pues, alejó el conflicto político militar de las fronteras e inició el camino para la resolución pacífica de las controversias y la liberación de las barreras entre países a fin de coordinar, agilizar y modernizar la institucionalidad rectora en la materia. Esta década instituyó, entre otras cosas, el Arancel Uniforme Centroamericano, el Convenio Arancelario y Aduanero Centroamericano mediante el cual entrará en vigencia el Sistema Arancelario Centroamericano (SAC), la aprobación del Formulario Único y el Reglamento sobre el Origen Centroamericano de las Mercancías. De igual forma, entró en vigencia el Mecanismo Preliminar de Asistencia, Cooperación y Coordinación para la Eliminación del Tráfico Ilegal de Armas en Centroamérica y se iniciaron las medidas necesarias para rehabilitar los puestos fronterizos y facilitación del movimiento migratorio y el comercio intrazonal de mercancías (Declaración de Panamá).

Las experiencias globales del 11-S y los frecuentes episodios en materia de crimen organizado obligaron también a redefinir las políticas y prácticas locales, nacionales, regionales en materia de seguridad y control en las fronteras. Estas tendencias globales y regionales han demostrado la urgente necesidad de contar con sistemas para la administración de las fronteras más eficientes y seguros. Hoy, se afirma que en todas las regiones del mundo se ha tenido que reestructurar la gobernanza tradicional con la que se gestionaban las fronteras en el siglo pasado. Ello implica mecanismos que garanticen, por un lado, una respuesta efectiva a la creciente competitividad comercial y de negocios y, por otro lado, sistemas de seguridad que ofrezcan un control efectivo de las posibles amenazas que fluyen entre y a través de las fronteras. Incluso, la Unión Europea ha hecho lo propio con la creación de la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores entre el 2004 y 2006.

Dos instrumentos marcan el inicio de un proceso en procura del mejoramiento de la seguridad en las fronteras centroamericanas. La Declaración Centroamérica Unida contra el Terrorismo (El Zamorano, 2001) y el Plan Regional denominado "Centroamérica Segura", que dieron paso a una serie de acciones entre las que destacan, el Plan Específico contra Trata de Personas, y el Plan Regional Contra el Crimen Organizado y el necesario avance hacia constitución de la Orden de Captura Centroamericana y Crímenes Contra las Mujeres. Ello se acompañó con el establecimiento de la Oficina Subregional de INTERPOL en San Salvador.

Para mediados del año 2005 se concretó el Convenio de creación de la Visa Única Centroamericana y la firma del Tratado Centroamericano Relativo a la Orden de Detención y Extradición Simplificada. De igual forma, se avanzó con el Protocolo al Tratado Centroamericano sobre Recuperación y Devolución de Vehículos Hurtados, Apropiados o Retenidos Ilícita o Indebidamente. Se adoptó, también, la Estrategia de Seguridad Fronteriza Policial para transformar los modelos policiales fronterizos.

En este mismo sentido, hacia finales de la década del 2000, la región logra firmar el Convenio Centroamericano para la Protección de Víctimas, Testigos, Peritos y demás sujetos que intervienen en la investigación y en el proceso penal y avanza en la concreción de la Alianza Regional entre los países del Sistema de la Integración Centroamericana para la Protección y Desarrollo Integral del Migrante y sus Familiares, así como la suscripción del Manual Regional de procedimiento Consular de la Visa Única Centroamericana CA-4. Recientemente, se logró la concreción del Marco Normativo Armonizado de la Legislación Penal en la Lucha contra el Crimen Organizado en Centroamérica y República Dominicana y la firma del Acuerdo Regional para la creación de las Comisiones Nacionales de Seguridad Fronteriza (SEFRO).

La nueva gobernanza en materia de fronteras se fundamenta en cuatro grandes pilares que son, armonización, confianza mutua, información y tecnología. Estos elementos permitirían a la institucionalidad estatal ser eficientes en los servicios para el libre y legítimo tránsito de personas y bienes en los puestos oficiales aduaneros. También, son garantía de que se cuenta con los controles adecuados para advertir y controlar las amenazas que cruzan por las fronteras en sitios con escasa vigilancia.

Los países de la región han hecho esfuerzos importantes en dos líneas que se refuerzan mutuamente. En primer lugar, las fronteras han tenido que moverse hacia el uso de información detallada de todas las personas que cruzan por las fronteras y que posibilitan que los y las oficiales de control en los puestos fronterizos sean capaces de tomar decisiones en el momento en que el puerto de entrada se presente una situación. Además, el uso de las tecnologías contribuye a identificar con mayor certeza la identidad de una persona. La gestión de la información de las personas como sus huellas digitales o el detalle de la retina ha venido a complementar la información tradicional que se registra en los pasaportes.

Estas innovaciones que han proliferado recientemente han causado también controversias. Una de esas controversias se relaciona con el uso adecuado de la información personal que se almacena para el efectivo control de la movilidad de las personas. Ello, por supuesto, se traslada al ámbito diplomático a fin de encontrar las formas adecuadas para la armonización de políticas, tecnologías y procedimientos tanto en el ámbito regional, como global. En este sentido, la armonización y la colaboración internacional entre los Estados juegan un papel determinante y crítico en la gestión administrativa de las fronteras. Las visas, por ejemplo, no son solo una herramienta para administrar la migración sino también un instrumento importante en las negociaciones bilaterales o multilaterales. La cooperación interestatal ha privilegiado en las negociaciones al menos dos grandes temas estratégicos que son, por un lado, facilitar el comercio de bienes y el flujo de personas legítimo; mientras que, por otro lado, se previene, de esta manera, las posibilidades de que las seguridad de los Estados se vea amenazada por terceros.

Este doble imperativo ha orientado fuertemente los esfuerzos regionales como lo es la Estrategia de Seguridad de Centroamérica, ESCA, que impulsa el Sistema de Integración Centroamericana, SICA. La creación y el fortalecimiento de sistemas que permitan a los oficiales de fronteras reforzar sus habilidades de forma que el flujo se facilite y la seguridad se incremente con eficacia y eficiencia. La gobernanza de las fronteras requiere un diagnóstico hasta ahora no realizado que permita a las instituciones rectoras contar con información base que ofrezca una primera imagen sobre las demandas de un mundo globalizado y sujeto a los riesgos transnacionales para los pasos fronterizos.

Esta investigación parte de la premisa de que la nueva gobernanza fronteriza requiere actividades que provean insumos para una adecuada y especializada gestión del tema, al considerar que la gestión integrada de fronteras (GIF) consiste en la organización y supervisión de todas las actividades de aquellas agencias encargadas de administrar las fronteras, a fin de encontrar tareas comunes que faciliten el movimiento legítimo de personas y bienes, mientras logran mantener las fronteras seguras y la armonización de políticas y la cooperación entre los Estados.

La administración de la frontera tiene como uno de los mayores retos el adecuarse a las necesidades actuales de la región, por tanto se deben implementar acciones que permitan a las diferentes instituciones instaladas en las fronteras fomentar actos que promuevan la seguridad. Bajo esta consigna los y las funcionarias públicos centroamericanos especializados en el trabajo fronterizo deben tener las herramientas básicas para cerrar el paso a las acciones delictivas transnacionales y permitir, a su vez, mejores condiciones para las zonas fronterizas y la región centroamericana en su conjunto.

Límites y posibilidades en la construcción de la gestión integrada de fronteras en Centroamérica

De acuerdo con la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), el sistema de gestión de fronteras es el mecanismo de control clave para la gestión general de la migración. Los sistemas efectivos de gestión de fronteras reconocen que la facilitación y el control son dos objetivos igualmente importantes que deben atenderse al mismo tiempo. A pesar de ello, la libertad de movimiento por el interior del territorio centroamericano aún no es muy segura y las amenazas a la integridad de las personas y los bienes son frecuentes. La región aún no ha podido abolir los controles en todas sus fronteras interiores. Aunque el CA-4 facilita el paso de personas entre las fronteras, no aplica para todos los países miembros del SICA, ni elimina todos los controles para el libre tránsito de las personas.

El mercado común centroamericano aún no logra configurar un espacio territorial en el que las mercancías, los servicios, los capitales y las personas, siempre que sean nacionales de un Estado Parte, puedan circular libremente. La región alcanza a catalogarse, después de 40 años de integración, como un área de libre comercio casi perfecta y una unión aduanera imperfecta. La armonización de los aranceles externos ha evolucionado relativamente

bien desde hace varias décadas, al punto de que hoy el arancel externo común aplica cuatro niveles arancelarios. Cerca del 80% de las líneas arancelarias están armonizadas.

El proceso de integración profundizó nuevas regulaciones en áreas como las reglas de origen, medidas de salvaguardia, prácticas desleales de comercio, normas y barreras técnicas al comercio, solución de controversias, y comercio e inversión en el área de servicios. También, el Código Aduanero Uniforme Centroamericano (CAUCA) y las reglas y regulaciones del CAUCA fueron ampliadas al tiempo que los países emprendieron la modernización e integración de sus administraciones de aduanas.

En materia migratoria, la región ha hecho esfuerzos por homologar los siguientes instrumentos, como la definición de los puntos de ingreso a la región (fronteras periféricas), el manual homologado de procedimientos para la facilitación migratoria CA4, el manual de procedimientos para el intercambio de información CA4, el Convenio de seguridad fronteriza CA4, el glosario único de términos migratorios CA4, así como procesos de capacitación conjunta CA4.

Los avances se pueden observar, también en, por ejemplo, la implementación de un paso fácil para los ciudadanos del CA4 y residentes en esos países que incluye puntos importantes como los siguientes: 1) Control migratorio aleatorio con documento de identificación del país; 2) eliminación de la tarjeta de ingreso / egreso (TIE) por los puntos fronterizos intermedios; 3) la obligatoriedad del pasaporte para los menores de edad en tránsito por los países de la región CA4; 4) el paso fácil para los nacionales de los países que están exentos de visa de ingreso al territorio CA4; 5) la implementación de despachos migratorios integrados para los extranjeros que requieren de visa consular o consultada, ingresando y circulando por la región CA4.

Es necesario destacar también los avances en el desarrollo de la plataforma tecnológica común, que incluye pasos importantes como, el sistema de prechequeo o predespacho para líneas de transporte ejecutivo terrestre y aéreo, ya funcionando en El Salvador. De igual forma, resaltar la finalización de la Fase I del Sistema de Consultas de alertas o arraigos migratorios del CA4 con el apoyo de SIECA y la posibilidad de crear el Sistema Integrado de Operaciones Migratorias Centroamericano (SIOM–CA).

Los avances son importantes, pero ciertamente el concepto de Gestión Integrada de Fronteras es incipiente en su desarrollo. Si se entiende que la gestión integrada de fronteras consiste en un efectivo control de las fronteras, la detección e investigación del crimen transfronterizo, las medidas en terceros países, los controles en el espacio de libertad y el retorno, así como la cooperación entre las diversas agencias nacionales y la coordinación y coherencia de las actividades de los Estados Miembros y de las instituciones comunitarias, pues, hay que reconocer que los esfuerzos indican que hay avances incipientes que deben ser abordados de manera inmediata.

La metodología propuesta para desarrollar el concepto de gestión integrada de fronteras consiste en una aproximación que tenga presente que el abordaje será por aproximaciones sucesivas, dado de que es necesario empezar a dotar con contenidos sólidos el reciente concepto que se quiere acuñar de Gestión Integrada de Fronteras para la región de Centroamérica. Por tanto, la adopción de una definición clara es importante a fin de contar con las unidades de análisis que se irán a incluir dentro del diagnóstico exploratorio.

En ese sentido es necesario clarificar que para los efectos de este trabajo, se incluirán tres instituciones clave (tanto en su expresión nacional, como es su expresión regional) que son las aduanas, la migración y la policía. Esta revisión tendrá como ejes orientadores del levantamiento de la información los siguientes principios: 1) la institucionalidad y el marco normativo son fundamentales para el control y facilitación de los flujos; 2) la confianza mutua entre los países facilita, no solo el acceso a la información, sino también se fortalecen las instituciones regionales y

se disminuye la posibilidad de que los conflictos o diferencias impacten el trabajo conjunto; 3) la corresponsabilidad entre los Estados por evitar que las amenazas no fluyan a través de la región y que los países ganen competitividad en el escenario económico internacional; 4) el respeto por los derechos humanos y las garantías individuales aseguran que las medidas tomadas se harán en el marco de una región que da preminencia a la democracia como garante de la buena gestión, la transparencia y el respeto por derechos fundamentales; 5) la cooperación transfronteriza, que es el mecanismo adecuado para promover la hermandad y confianza entre los países.

Bajo estas premisas es posible hacer un esfuerzo que siente una primera línea de base que permita dar contenido y orientación al proceso que construye y da forma a la Gestión Integrada de Fronteras. Es necesario considerar que el acceso a la información puede ser una limitante al momento de elaborar la línea base y su metodología. El acceso a los puntos no controlados puede ser otra limitación dado el período de tiempo y la cantidad de "puntos ciegos" que existen en las fronteras. Un informe de la Dirección Seguridad e Inteligencia de Costa Rica (DIS), por ejemplo, señala que en la frontera de Costa Rica y Panamá, existen más de cien "puntos ciegos" o pasos no controlados.

2. Los modelos de referencia de Centroamérica en la gestión integrada de las fronteras

Centroamérica, en 2011, presentó a la comunidad de países amigos y organismos multilaterales su estrategia de seguridad. Dicha propuesta responde al agravamiento de la situación de inseguridad que, como un todo, viven los países de la región. Sumado a ello, la región se perfila como el nuevo foco de atención de la política estadounidense de guerra contra las drogas, debido a la implementación tanto del Plan Colombia como la Iniciativa Mérida que acentuaron como efecto colateral la extensión o inclusive traslado de las operaciones de los carteles a la región. Con ello, ahora Estados Unidos con su Iniciativa de Seguridad Regional de Centroamérica (CARSI en inglés) está no solo financiando algunos componentes de la estrategia, sino también demanda una mayor acción por parte de los países de la región.

Como respuesta a ello, la región incluyó como objetivo en su estrategia regional "propiciar la adopción de una gestión integrada de fronteras, a fin de facilitar la cooperación regional en la lucha contra el crimen organizado", con ello ha abierto el proceso de revisión de sus políticas, acuerdos e instituciones para su implementación; en este sentido, tanto los modelos norteamericanos como el europeo se convierten en referentes obligatorios para la región. En esta sección se hará un repaso de los principales elementos que caracterizan dichos modelos.[1] En términos generales caracterizamos los modelos en cinco aspectos fundamentales:

- El carácter de su institucionalidad: intergubernamental o supranacional.
- El grado en que facilita o dificulta el comercio a través de las fronteras.
- El grado en que facilita o dificulta el libre movimiento de personas.
- El abordaje conjunto o no a los asuntos de seguridad.
- La inclusión o no de la cooperación transfronteriza.

En la sección siguiente se presentan los resultados de la caracterización de dichos modelos, la cual no busca ser exhaustiva en su explicación de los modelos de gestión analizados, sino que busca documentar el cómo se presentan las características ya mencionadas.

1. Para la elaboración de esta sección se recurrió al análisis de documentos oficiales, así como de artículos de investigación llevados a cabo sobre la evolución de la gestión de las fronteras de dichos estados.

Modelo 1: Norteamérica

Para analizar el modelo norteamericano de gestión integral de fronteras en primer lugar se debe tener en cuenta que las relaciones históricas y características diferenciadoras de México, Estados Unidos y Canadá han generado un conjunto de relaciones e instituciones diferentes entre dichos estados que, sin embargo, debido sobre todo a los atentados del 11 de septiembre, en los últimos años ha venido a generar un conjunto de políticas y programas semejantes en aras de brindar mayor seguridad a las fronteras.

En este sentido, los atentados en Estados Unidos fueron un parteaguas en los modelos de gestión que hasta inicios del siglo XXI venían caracterizando las relaciones tan disímiles entre las fronteras compartidas de México con Estados Unidos y las de este con Canadá. Por ello, casi podemos encontrar dos submodelos que cuentan con algunos elementos caracterizadores compartidos, pero otros totalmente diferentes.

Modelo de gestión de la frontera compartida entre Canadá y Estados Unidos

Las relaciones históricas entre Canadá y Estados Unidos y su relativa paridad en el desarrollo nacional han generado una dinámica sumamente diferenciadora de su gestión compartida de la frontera con otros modelos a nivel mundial, muy temprano en su historia se convirtió en una frontera desmilitarizada, con un régimen de libre circulación de bienes, servicios y personas que, salvo ciertos periodos en la historia, han generado una gran interdependencia entre ambos estados.

Esta relación privilegiada ha tenido episodios de inflexión sobre todo respecto de preocupaciones en materia de seguridad, primero con respecto al contrabando (de alcohol durante la prohibición, y a partir de los noventa principalmente debido a narcóticos) y más recientemente con respecto al terrorismo, al ser los atentados del 11 de septiembre el punto de inflexión en dicho modelo. (Gabriel et al., 2006).

En diciembre de 2001 se firma la Declaración de Fronteras Inteligentes (Smart Border Declaration, SBD) con un fuerte énfasis en seguridad. La Declaración es una propuesta totalmente intergubernamental orientada a facilitar la cooperación entre agencias de ambos estados (Gobierno de Estados Unidos de América y Gobierno de Canadá –GEUA/GCAN, 2001). Destacan en esta visión la securitización de la frontera común, se genera un debate entre blindar la frontera con Canadá o incluirle en una área continental de seguridad, si bien la segunda fue la acogida, esto finalmente generó un reforzamiento de los controles en las fronteras entre ambos. (Gabriel et al., 2006) (Benítez y Rodríguez, 2005).

En marzo de 2005, Estados Unidos, México y Canadá, a iniciativa del primero, lanzan la Alianza por la Seguridad y Prosperidad de América del Norte (SPP en inglés); en este instrumento se establecen acciones colaborativas con el objetivo de mejorar sus esfuerzos conjuntos en áreas como más seguridad fronteriza inteligente, competitividad, seguridad energética, protección ambiental, y seguridad de los productos y alimentos, para ello se estructuraron grupos de trabajo con secretarías a su cargo. Claramente, esta alianza buscaba armonizar políticas en aras de cumplir primeramente el objetivo de brindar mayor seguridad en las fronteras y, de segundo, mantener la competitividad de la zona del TLCAN. No obstante, desde el año 2009 la alianza se encentra inactiva (SER, 2005) (Benítez y Rodríguez, 2005).

En febrero de 2011, los gobiernos de Canadá y Estados Unidos firman una nueva declaración que en la retórica buscaba ampliar la visión de la frontera, pero que en la práctica simplemente amplió el ámbito de aplicación del modelo mismo. Esta fue la declaración "Más allá de la frontera: una visión compartida para la seguridad perimetral y la competitividad económica" (Beyond the Border a Shared Vision for perimeter security and economic

competitiveness, BBSV). Esta nueva visión se presentó con un carácter integral, para ello crean dos mecanismos de cooperación: a) Consejo de Cooperación Regulatoria, b) Comité de Dirección Ejecutiva del Plan de Más Allá de la Frontera (Beyond the Border Executive Steering Committee). (GEUA, 2010) (Secretaría de Relaciones Externas-SRE, 2011 y 2013). Este nuevo plan mantiene una visión intergubernamental en la gestión institucional de las fronteras compartidas, aunque sí se aprecia un esfuerzo por generar una visión más equilibrada de la gestión conjunta de las fronteras más allá de la visión prevaleciente en el SBD.

La firma del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y Canadá en 1988 y posteriormente el Tratado de Libre Comercio de América del Norte –TLCAN (1994) crean una zona de libre comercio que, hasta la fecha, favorecen ampliamente la libre movilidad de bienes y servicios. Sin embargo, la SBD de 2001 establece un fuerte énfasis en la seguridad del flujo de bienes y servicios. Las cinco medidas tomadas, todas, estaban dirigidas a ese objetivo, generando el efecto secundario de mayores tiempos de espera en el transporte terrestre de mercancías a través de las fronteras, resultando en una pérdida de la competitividad. (Benítez y Rodríguez, 2005).

El comercio bilateral es un eje central de la política de fronteras, los datos así lo justifican:

"Conducen 1.3 billones de comercio bilateral diario, la mayoría del cual es movido por camiones que cruzan la frontera. Alrededor de 40 000 embarcaciones comerciales y 300 000 personas cruzan a diario la larga frontera entre Estados Unidos-Canadá" (Andreas 2003b: 10).

El nuevo plan (BBSV) incluye la ampliación de beneficios y reforzamiento de programas voluntarios que promueven la inscripción de empresas en los registros de las agencias de seguridad y aduanas que, aprobados ciertos estándares, reciben tarjetas que facilitan su paso a través de los pasos fronterizos (programas como FAST y C-TPAT). El énfasis en el nuevo plan se centra en la facilitación de procesos y medidas para el comercio, no disminuyendo los controles sino implementando medidas como registros previos unificados, inclusive en línea.

Un área de interés es la coordinación en la inversión en nueva infraestructura fronteriza en puntos clave. Incluye, además, poner en práctica sistemas de control de tiempos de espera en frontera.

Históricamente, la migración entre Canadá y Estados Unidos ha estado caracterizada por un amplio régimen de libre movilidad; en los noventa ese régimen se ve afectado por varios incidentes que provocan en Washington la búsqueda de un mayor control de los flujos migratorios, sin embargo, a pesar de las nuevas regulaciones los controles siguen favoreciendo la libre movilidad de las personas a través de la frontera.

Las medidas adoptadas en el SBD sobre flujos migratorios vienen a establecer un conjunto de sistemas, controles y programas más estrictos, pero que están más enfocados en identificar, validar y compartir información y procesar los flujos migratorios en aras de detectar sospechosos de ser terroristas y criminales; con este sentido se creó el programa Nexus, es decir, con el objetivo de facilitar el flujo migratorio y disminuir el tiempo de los viajeros "frecuentes" o de "buena fe", haciendo un registro voluntario. En total se adoptan 13 puntos referidos a la cooperación en materia de migración, sobre todo enfocados en la securitización de los procesos migratorios.

El énfasis actual está enmarcado en la facilitación de los procesos migratorios y, sobre todo, de comprobación del riesgo de los viajeros (ya sea por terrorismo o crimen). En este sentido, con la aprobación del BBSV la principal acción ha estado enmarcada en el fortalecimiento del Programa NEXUS y su ampliación e inclusive vinculación con otros programas de análisis de riesgo.

Otro de los énfasis ha estado en la cooperación binacional interagencias para llevar a cabo medidas de preaprobación y pre inspección de viajeros por tierra, aire o mar, con lo cual de nuevo el objetivo de seguridad debe ser equilibrado con el de facilitación del transporte de los viajeros.

A la fecha no se han implementado nuevas restricciones a los flujos migratorios.

La frontera entre ambos países ha mostrado una larga historia de cooperación y confianza mutua, las acciones conjuntas han sido de larga data, incluyen, inclusive, instituciones como el Comando de Defensa Aeroespacial de América del Norte (NORAD), estrecha cooperación en intercambio de información de inteligencia, entre otras acciones. Destaca entre las acciones conjuntas para reforzar la seguridad de las fronteras, en especial contra el crimen organizado, la firma en 1995 del "Acuerdo sobre nuestra frontera compartida", luego actualizada con la "Iniciativa Visión de la Frontera" (1997) y, finalmente, con la "Asociación Canadá-Estados Unidos" (1999).

Ambos Estados han creado los Equipos Integrados de Manejo de la Frontera (IBET`s en inglés), que reúnen a distintas agencias de la ley con el fin de coordinar acciones de seguridad conjunta.

En 2001, la SBD prácticamente vino a trasladar la preocupación por mayor seguridad a toda la agenda fronteriza, de esta forma se securitizaron tanto la agenda de comercio como la de migración, incluyendo, además, una sección sobre infraestructura de seguridad y finalmente uno para compartir información y coordinarse para el cumplimiento de los objetivos.

Con la firma en 2011 de la BBSV se agrega, además, la ciberseguridad como un área estratégica, así como la protección de infraestructura estratégica en las fronteras y la seguridad ante riesgos a la salud. Se denota una agenda ampliada de seguridad, ya no solo basada en terrorismo y crimen organizado. Sin embargo, en cuanto a la institucionalidad para la seguridad no implica grandes cambios.

La relación entre Canadá y Estados Unidos muestra una dinámica particular principalmente debido a su similar nivel de desarrollo, a su grado de homogeneidad y a su larga historia de cooperación, lo cual les ha permitido construir una relación muy cercana que, en materia de fronteras, ha incidido en una visión colaborativa de las fronteras donde la cooperación binacional, si bien es intergubernamental, es sumamente activa en múltiples áreas, desde protección conjunta de parques y o reservas forestales, hasta inversiones conjuntas en infraestructura.

Ha habido momentos de estrés en su gestión compartida de las fronteras, esto debido a los ataques terroristas del 11 de setiembre así como a situaciones relacionadas con el crimen organizado, no obstante persiste esa visión de cooperación que trasciende la visión tradicional de las fronteras, es decir se denotan un conjunto de dinámicas de cooperación transfronteriza en áreas como protección ambiental, construcción de infraestructura, entre otras. (Gabriel et al., 2006).

Modelo de gestión de la frontera compartida de Estados Unidos con México

La relación fronteriza entre ambos estados ha sido poco o nada institucionalizada a lo largo de la historia, es a partir de los ochenta y sobre todo en los noventa, con la creciente relación comercial y más adelante con TLCAN, que se construyen mecanismos de coordinación.

Uno de los primeros fue la Comisión Binacional creada en 1981 que tienden asuntos fronterizos y de interés binacional. Otro de relevancia fueron los Mecanismos de Enlace Fronterizo (BLM en inglés) para brindar respuesta rápida ante incidentes.

En 2002, en reacción a los atentados terroristas del 11 de septiembre, se firma el Plan de Acción de la Asociación Fronteriza – Frontera Inteligente, el cual se basa en el ya descrito con Canadá, sin embargo el acuerdo con México solo contiene tres pilares y le faltó el cuarto pilar sobre el objetivo de compartir información y coordinación.

Posteriormente, le siguió la creación de la ASPAN en 2005 que como ya se mencionó incluye además a Canadá, pero que actualmente se encuentra inactiva.

En mayo del 2010 se firmó una declaración bilateral, que procuraba plantear una nueva orientación para la gestión fronteriza en el siglo XXI. Esta declaración aborda la agenda bilateral en temas como comercio, migración, seguridad y coordinación binacional interagencias, en el marco de esta declaración se estableció el Comité Ejecutivo Bilateral para la Frontera del Siglo XXI (CEB) que reúne a las secretarías de estado de cada área. Sin embargo, el eje de la propuesta sigue siendo el mismo: seguridad como aspecto central, pero con mecanismos y programas que faciliten el comercio.

Como bien se aprecia, la institucionalidad, que es muy poca, ha sido mayormente a través de mecanismos de coordinación y con un carácter intergubernamental.

En materia comercial, al igual que Canadá, México es parte del TLCAN con lo cual la relación comercial entre ambos estados está enmarcada en una zona de libre comercio, una muy dinámica y valiosa, actualmente, según datos del Wilson Center (2013) más de un billón de dólares (1000 millones) diarios en comercio de bienes atraviesan la frontera entre ambos estados.

Sin embargo, todo ese intercambio comercial, a diferencia que en la relación con Canadá, sí pasa por una de las fronteras más securitizadas del continente, esto debido al incontable flujo de contrabando (narcóticos, dinero y armas) y a los flujos de migrantes ilegales. Con el plan de Fronteras Inteligentes, al igual que el caso canadiense, se vino a generar un reforzamiento de los esfuerzos estadounidenses por vigilar la frontera sur. Al igual que con Canadá se pretendió tener una visión equilibrada entre el comercio y la competitividad con la seguridad, no obstante, en la práctica no fue así, numerosos reportes han establecido que, debido a los más estrictos controles en las fronteras, la región como un todo ha perdido competitividad y su crecimiento se ha desacelerado (Wilson Center, 2013).

La declaración del 2010 mantiene la tónica de Fronteras Inteligentes, aunque viene a enfocarse más en la mejora de la competitividad a través de la búsqueda de la eficiencia en los procesos aduaneros, esto sobre todo ampliando los programas voluntarios con el sector privado (FAST y C-TPAT) y mejorando la coordinación entre autoridades, principalmente centrado en reducir la congestión y los retrasos en los pasos fronterizos.

Uno de los temas que más caracterizan la agenda bilateral es el de la migración, los flujos de migrantes ilegales mexicanos hacia Estados Unidos es uno de los asuntos que más preocupan a sus intereses, básicamente Estados Unidos ha venido respondiendo con regulaciones, políticas y fortalecimiento de los aparatos de seguridad y lucha contra la migración ilegal, lo cual es causa (junto al contrabando) de esa securitización de la frontera.

El TLCAN no incorporó facilidades migratorias a los nacionales mexicanos como las que gozan los canadienses con Estados Unidos.

Además, Fronteras Inteligentes vino a reforzar los sistemas de control e intercambio de información. De nuevo, aquí, como medida equilibradora se planteó la ampliación de programas para viajeros preaprobados (SENTRI y Global Entry) o bajo estatus especiales (relacionados al TLCAN), sin embargo el énfasis fue un reforzamiento de medidas contra el contrabando de extranjeros (migración ilegal).

En la declaración de 2010 de nuevo se enfatiza en la facilitación de los flujos migratorios legales a través de la ampliación de los programas ya anteriormente mencionados. No se plantean cambios sustantivos en cuanto al marco regulatorio, de modo que se aprecia una importante diferencia respecto del modelo de gestión compartido con Canadá.

La cooperación en materia de seguridad fronteriza entre Estados Unidos y México ha estado más marcada, históricamente, por un unilateralismo por parte del primero que por la cooperación bilateral de ambos estados. Esto principalmente debido a los flujos ilegales de personas y el gran peso del contrabando de narcóticos, armas y dinero producto de actividades ilícitas.

Esta es una de las fronteras más militarizadas y protegidas del continente, solo la patrulla de fronteras cuenta con un número de 21 mil agentes (Wilson Center, 2013).

Los atentados del 11 de septiembre incrementaron dicha situación al sumar, como una prioridad, la lucha contra el terrorismo de modo que la frontera con México se visualizó como una de las vías posibles para el ingreso de terroristas al país, con lo cual la agenda de Fronteras Inteligentes, al igual que el caso canadiense, se vio fuertemente reforzada en el tema de seguridad y se genera así un conjunto de medidas que se vinieron a imponer sobre los otros ámbitos (migratorio y comercial) sumando así un mayor desequilibrio al ya comentado.

Con la ASPAN, esta agenda fue reforzada en el marco de las relaciones trilaterales de América del Note, así se estableció como punto central el "desarrollar un enfoque común en materia de seguridad, a fin de proteger a América del Norte, destacando las acciones para: Proteger a la región de América del Norte contra amenazas externas; Prevenir y responder a amenazas dentro de la región de América del Norte; y/o Aumentar la eficiencia del tránsito seguro de bajo riesgo a través de nuestras fronteras compartidas. (Villarreal & Lake, 2009).

En el plan de Frontera Inteligente se incluyó un punto sobre cooperación transfronteriza que planteó "Revitalizar los mecanismos existentes de coordinación bilateral a nivel local, estatal y federal, con atención especial en las operaciones en los puntos de cruce de la frontera." Sin embargo, a nivel federal no se denota una agenda de cooperación transfronteriza que trascienda el ámbito de seguridad (Iniciativa Mérida), a nivel subestatal podrían existir dichos mecanismos o iniciativas, no obstante las limitaciones de ésta investigación no permitió ahondar al respecto.

Modelo 2: Unión Europea

Los países miembro de la Unión Europea han apostado por un modelo de gestión sustentado en un esquema de integración con importantes áreas de supranacionalidad.

Primeramente, en los noventa se da la firma del tratado de Schengen que facilita la migración intraeuropea, un conjunto amplio de estados miembro de la UE y de socios son firmantes, en total 29 estados forman parte, 4 de ellos son externos a la UE, los estados miembro de Reino Unido e Irlanda cooperan solo en algunos aspectos. Este tratado facilita la libre circulación de personas entre los países miembros, eliminando los controles internos y por ende enfocándose solo en los controles externos a la comunidad.

Con el Tratado de Maastricht o Tratado de la Unión Europea (1992), en su protocolo social, se crea la ciudadanía europea, con lo cual los ciudadanos de los estados miembro pasan a ser ciudadanos europeos, con esto se reconoce el derecho de libre circulación y residencia en la comunidad. Además, se crea finalmente la Unión Económica y Monetaria que termina integrando a sus Estados miembro en un solo bloque aduanero y finalmente en una unión monetaria, hay estados que no participan de esta última. (Comisión Europea, 2013).

Las fronteras externas de la UE son administradas por los Estados miembro, pero cumpliendo las reglamentaciones que dispone la UE, para ello ha creado (2004) la Agencia Europea para el manejo de la cooperación operacional en las fronteras externas de la Unión Europea (FRONTEX). (Consejo de la Unión Europea, 2004).

Al ser una Unión Económica y Monetaria, los estados miembros no poseen restricciones algunas al comercio e inclusive no hay aduanas internas.

La operación de las fronteras externas de la UE si bien recaen en el ámbito de gestión de los Estados miembro, estos deben coordinar con FRONTEX en la implementación de las regulaciones de la UE y en la coordinación con los otros miembros.

Un claro ejemplo de la supranacionalidad en el caso europeo se denota de su gestión del comercio, por cuanto a lo interno de la Unión las instituciones europeas son las encargadas de gestionar las políticas y regulaciones concernientes al libre intercambio de bienes y servicios, además, a nivel externo, es el que negocia directamente con terceros el acceso al mercado europeo.

En este sentido distintos acuerdos y programas son negociados y aplicados por la UE de forma conjunta, destacan los tratados de libre comercio o asociaciones que negocia con otras regiones (Centroamérica por ejemplo) o inclusive el Sistema de Preferencias Generalizadas en el marco de la OMC, en este sentido las políticas son mayormente definidas por la Comisión Europea, consultadas con el Parlamento Europeo, el Consejo Económico y Social Europeo y el Comité de las Regiones.

El Consejo Europeo, que reúne a los jefes de Estado o de gobierno, en coordinación con los entes mencionados anteriormente, es también el ente encargado de firmar, en nombre de la UE, los acuerdos internacionales, así lo hizo por ejemplo con los acuerdos de creación de la OMC.

Como ya se mencionó, en materia de flujos migratorios hay una característica central y es la creación de un espacio comunitario en el cual los controles migratorios internos han sido eliminados, lo cual por ende ha centrado la acción estatal a los flujos extracomunitarios, en los cuales las políticas de visados, refugiados, y asilos políticos es comunitaria, la gestión de las fronteras si bien es una tarea estatal, que debe ser coordinada aplicando las regulaciones y estándares comunitarios, y apoyados por la agencia FRONTEX y la comunidad misma en la cobertura parcial de los gastos de la gestión de las fronteras externas, esto a través del Fondo para las Fronteras Exteriores. Inclusive, por solicitud de algún estado miembro, FRONTEX puede desplegar equipos de intervención rápida en las fronteras (RABIT) para apoyar a sus oficiales de fronteras, para lo cual actuarán a disposición de estos.

Sin embargo, a pesar de estas instituciones, los casos como el reciente suceso en Lampedusa, Italia, muestran que la política contra la migración ilegal solo deja grandes cantidades de detenidos y grandes cantidades de muertos, esto producto de las condiciones infrahumanas y absolutamente peligrosas en las cuales deben viajar para poder ingresar al territorio comunitario, ante esto surgen las dudas de si ¿la política fronteriza de gestión de flujos migratorios es la mejor estrategia? ¿No será ya tiempo de repensar y construir un nuevo abordaje integral que incluya ya no solo el cómo frenarlos de entrar, sino el cómo evitar que deban salir de sus comunidades en primer lugar?

Existen otros programas de cooperación como el EUROS (siglas en inglés) que se enfoca en las fronteras marítimas del sur y del este enfocado en reducir el número de inmigrantes ilegales, reducir el número de muertos de migrantes ilegales, y finalmente incrementar la seguridad interna.

Existe, además, un Sistema de Información de Visados que permite centralizar la información de los visados en la UE a través de interfaces nacionales.

Destaca, también, la Oficina Europea de Apoyo al Asilo a los Estados miembro en la aplicación del Sistema Europeo Común de Asilo.

En materia de seguridad destaca también que el Consejo Europeo aprobara en 2010 la Estrategia de Seguridad Interior que se centra en cinco objetivos:

- Desarticular las redes de la delincuencia internacional (incluye orden de detención europea).
- Prevenir el terrorismo y abordar la radicalización la captación.
- Aumentar los niveles de seguridad de los ciudadanos y las empresas en el ciber espacio.
- Reforzar la seguridad a través de las fronteras.
- Reforzar la resistencia de Europa frente a las crisis y catástrofes.

Destaca, a los efectos de la implementación de la estrategia y de la cooperación entre los Estados miembro, la creación de la Oficina Europea de Policía (EUROPOL, 2009).

En materia de coordinación judicial destaca la agencia EUROJUST que se encarga de promover dicha coordinación y finalmente facilita y ejecuta la implementación de la cooperación judicial.

De nuevo, se aprecia un claro conjunto de agencias, políticas, estrategias y regulaciones que en su centro descansa un principio de supranacionalidad, pero con subsidiaridad en áreas clave.

Finalmente, destaca la creación, por medio del Tratado de Lisboa, del Comité Permanente de Cooperación Operativa en materia de Seguridad Interior (COSI), para "garantizar la eficaz coordinación y cooperación de las autoridades policiales y de gestión de fronteras, incluyendo el control y la protección de las fronteras exteriores y, cuando proceda, la cooperación judicial en asuntos penales relevantes para la cooperación operativa."

En el centro de todo este sistema de gestión de fronteras descansa un claro énfasis en la cooperación transfronteriza integral que refiere a todos los ámbitos (comercial, social, ambiental, hasta en seguridad).

Inclusive, las regiones fronterizas han creado una asociación que les representa ante la UE, hay una importante dinámica interna de acciones conjuntas en distintas áreas entre las que destacan acciones en materia de salud, energía, servicios públicos, muchas de estas acciones se generan de forma independiente pero patrocinados ya sea en parte por fondos de la UE o con el reconocimiento de las instituciones europeas, es decir, la Unión Europea tiene en sus bases fundamentales la cooperación transfronteriza como una estrategia fundamental para lograr el diálogo, la cooperación y finalmente la paz entre sus Estados miembro.

3. Conclusiones

Es claro que en pleno siglo XXI nos encontramos con fenómenos un tanto contradictorios, a pesar de haber superado la visión clásica de las fronteras en Centroamérica, aquella donde los ejércitos eran el principal referente estatal en la gestión, donde el conflicto más que la cooperación era el centro de atención, y donde claramente finalizaba la soberanía de un Estado e iniciaba la del vecino, hoy el crimen organizado, los flujos migratorios ilegales y el terrorismo internacional (más por la agenda estadounidense que por intereses propios) están generando grandes presiones para securitizar la agenda fronteriza.

Esa agenda que desde los noventa estaba enfocada en el comercio, en la facilitación de procesos y proyectos de cooperación en temas como ambiente, agricultura, infraestructura y en la resolución de disputas por medios diplomáticos y el derecho internacional, finalmente en la facilitación de procesos migratorios (en el CA-4), hoy muestra un nuevo énfasis basado en la securitización de todos los procesos e inclusive destaca un resurgimiento de los conflictos territoriales entre los Estados.

Hoy, no solo la región, sino a nivel mundial nos encontramos ante un fenómeno que demanda fronteras que faciliten el comercio y los viajes (para aquellos viajeros de buena fe, pre aprobados o aceptables, según la tipología y programas de cada país), pero que al mismo tiempo estén blindadas contra el contrabando (narcóticos, lavado de dinero, tráfico de personas, etc.) y contra el terrorismo, esa doble demanda pareció haber encontrado balance en algunas regiones, por ejemplo en la Unión Europea y en Centroamérica, no obstante en los últimos años; ya sea por la presión de la guerra contra las drogas, o por una crisis financiera que no termina de ser superada, y las crisis en regiones como Medio Oriente y África que no cesan de expulsar población; es evidente que las presiones políticas y sociales que demandan mayor seguridad, como fue el caso de EEUU en el 2001, están impactando negativamente en esa integración o gestión conjunta de fronteras que permitan un fluido tránsito de bienes, servicios y personas.

De los modelos analizados en este artículo queda claro que hay al menos cinco ejes centrales que permiten caracterizarlos, estos ejes son el carácter de su institucionalidad, ya sea intergubernamental o supranacional, el grado en que facilita o dificulta el comercio y el flujo de personas (migrantes), el abordaje conjunto a los asuntos de seguridad y finalmente el grado de cooperación transfronteriza que pueden articular.

En cuanto al primer eje, es claro que entre mayores relaciones de confianza mutua y o de cooperación continua bilateral es más factible construir esquemas institucionales más avanzados, que impliquen mayor armonización y colaboración interestatal, el modelo europeo, en este sentido, es un modelo de sumo interés para la región, por lo menos para el CA-4, quienes podrían avanzar más prontamente a crear un espacio más integrado de gestión de fronteras donde, internamente, haya mayor libertad entre sus miembros, y externamente puedan colaborar en la gestión de integrada de sus fronteras, cambiando esa visión de las fronteras nacionales a fronteras comunitarias, y por ende corresponsabilidad de todos los miembros. Por su parte, Costa Rica y Panamá podrían acercarse más a un modelo como el que han mantenido Estados Unidos y Canadá, inclusive ya ha habido algunas exploraciones por facilitar la movilidad entre sus nacionales sin pasaporte, en este sentido sería interesante la constitución de mecanismos de coordinación intergubernamentales que les permita coordinar políticas, armonizar regulaciones e inclusive crear grupos de trabajo o fuerzas de tareas conjuntas.

En cuanto al comercio de bienes y servicios, es claro que este punto es fundamental para la región, ésta, en la mayoría de los países, es el segundo o tercer mercado de importancia en el comercio exterior de los países de la región, la incapacidad de atender la agenda pendiente de la Unión Aduanera y la continua securitización de las aduanas internas siguen siendo un lastre importante en la competitividad de la región, si además de ello se le suma la falta de inversión en infraestructura en las fronteras, es claro que lejos de ser puertas para la integración y el crecimiento, las fronteras continuarán siendo el cuello de botella de la región, lo cual encaja perfectamente con la visión de seguridad y defensa, es decir entre menos infraestructura, menos caminos y más control haya, menos riesgos o peligros generarán las amenazas al Estado, lo cual las cifras demuestran claramente es una visión totalmente fallida, no importa el blindaje que se haga, los actores transnacionales encontrarán siempre nuevas formas de comerciar los bienes y servicios ilícitos a través de las fronteras. Aquí será fundamental que la región valore los modelos, el modelo de Estados Unidos con México demuestra que esa estrategia es costosísima y además poco eficaz en lograr sus objetivos, se debe repensar las estrategias contra el contrabando, pero un aspecto fundamental es dejar de ver la frontera como esa línea principal de lucha contra el crimen organizado y más bien facilitar el

comercio en aras de una mayor competitividad, más productividad lo cual sin duda brindará mayores beneficios para la región que toda la inversión en seguridad fronteriza que los estados puedan hacer.

En cuanto al flujo de migrantes, es importante que, al igual que en el ámbito comercial, deje de verse la frontera como la principal vulnerabilidad contra las maras, el crimen organizado y la trata de personas, esos fenómenos han desbordado y continuarán desbordando la capacidad estatal de enfrentarlos en las fronteras, con lo cual el principal efecto de una mayor securitización de los flujos migratorios en las fronteras no será una reducción en dichos fenómenos sino mayores costos de transacción para los viajeros de buena fe que son el gran porcentaje de las personas que requieren movilizarse por las fronteras, e inclusive condiciones más riesgosas e infrahumanas para los migrantes ilegales, lo cual finalmente generará mayores pérdidas humanas en su esfuerzo por pasar por las fronteras, mayor organización en los grupos criminales (coyotes) y mayores incentivos para dar dádivas a los funcionarios fronterizos con tal de continuar su espurio negocio.

En este punto es claro que hay menor resistencia de avanzar en esto en el CA-4, dado su similar nivel de desarrollo y sus relaciones más estrechas. Sin embargo será necesario que cambien esa visión de control por una de facilitación para los flujos intracomunitarios. En cuanto a Costa Rica – Panamá, la clave será cómo sentar esquemas más institucionalizados de cooperación y coordinación de los flujos migratorios binacionales, sin embargo, aquí también es necesario replantearse la visión de las fronteras como vulnerabilidad, y sobre todo crear las bases para cooperación en una mayor inteligencia y operaciones conjuntas para detectar, planificar, detener y procesar los flujos migratorios relacionados con el crimen organizado, lo cual, es claro que no se logrará simplemente con más controles en los puntos fronterizos.

Finalmente, es más que necesario que Centroamérica no pierda ese norte de ver las fronteras como una oportunidad para la cooperación interestatal y convertirlas en verdaderos ejes de su integración y desarrollo. Si en las fronteras en el pasado se pelearon las guerras civiles e interestatales, en pleno siglo XXI en ellas se debe luchar por lograr la paz con desarrollo que tanto necesita la población centroamericana.

Retomando las ideas de Carlos Torres (2010), en Centroamérica hay al menos seis importantes oportunidades para convertirlas en fuentes de cooperación y desarrollo, éstas son:

1. *Convertirlas en zonas de desarrollo ecoturístico.*
2. *Aprovecharlas como espacios de riqueza cultural.*
3. *Oportunidad para la gestión de proyectos de desarrollo local conjunto.*
4. *"Laboratorio" de experiencias para compartir servicios entre países.*
5. *Espacio para el desarrollo de políticas empresariales locales entre fronteras.*
6. *Oportunidad de crear autoridades binacionales para la administración de recursos naturales (bosques, cuencas, etc.).*

El modelo de gestión que la región finalmente termine por definir deberá tener como centro el objetivo de aprovechar esas oportunidades y verdaderamente convertir a las fronteras en puertas de desarrollo y no en "muros inteligentes", por el cual solo puedan pasar productos y personas preaprobadas. Si como región fallamos en eso solo estaremos prolongando la inequidad, la ineficiencia y la discriminación y, por ende, cerrando puertas al desarrollo.

Tabla 1:
Resumen de caracterización de los modelos de gestión integral de fronteras

Región/fronteras	Institucionalidad	Comercio	Migración	Seguridad	Cooperación transfronteriza
EEUU-Canadá	Intergubernamental de alta institucionalización	Área de libre comercio Importantes medidas de seguridad en fronteras que han restado competitividad. Programas de pre aprobación voluntarios.	Facilidad de viajes con programas de preaprobación o inscripción voluntaria. Coordinación de políticas comunes de asilo y refugio.	Amplio historial de cooperación con una visión perimetral de la seguridad a toda Norteamérica. Énfasis en terrorismo y crimen organizado.	Importante historial de cooperación transfronteriza en múltiples ámbitos.
EEUU-México	Intergubernamental de reciente institucionalización	Área de libre comercio. Fuertes medidas de seguridad en fronteras que han restado una importante competitividad. Programas de pre aprobación voluntarios.	Restricciones de viajes. Tema conflictivo entre los estados. Programas crecientes de pre aprobación o inscripción voluntaria. Importantes medidas unilaterales de seguridad (EE.UU.).	Historial de conflictividad y desconfianza. Agenda creciente de cooperación en seguridad, con fuerte énfasis en crimen organizado y terrorismo.	Cooperación mayormente centrada en seguridad, no se detectan programas federales de cooperación transfronteriza.
Unión Europea	Supranacionalidad y sentido comunitario	Unión Económica y Monetaria. Flexibilidad total entre los miembros de la comunidad. Importantes facilidades con estados extra comunitarios con medidas de seguridad crecientes pero que aun no restan competitividad.	Ciudadanía europea Libertad de circulación y residencia de ciudadanos europeos. Diverso nivel de integración a Schengen de parte de los estados. Importantes acciones comunitarias contra flujos migratorios extra comunitarios. Acción de coordinación estatal-comunitaria.	Espacio de seguridad común. Responsabilidad compartida. Instituciones comunitarias apoyan la labor estatal. Política de seguridad interna común. Importante institucionalidad de coordinación comunitaria.	Elemento central de la gestión de fronteras, hay un fomento directo a la cooperación transfronteriza y gestión coordinada.
Centroamérica	Intergubernamental con alta institucionalización pero con poca capacidad operativa.	Unión Aduanera en proceso. Aduanas internas con medidas reforzadas de seguridad principalmente enfocadas en crimen organizado.	El grupo del CA4 ha avanzado a un mayor ritmo en la libre circulación de personas. Costa Rica y Panamá poseen sus propios esquemas de flexibilidad migratoria más no participan de la gestión del CA-4. La securitización de las fronteras empieza a restar flexibilidad a los esquemas de libre movilidad.	Importantes esfuerzos de crear mecanismos de gestión de conflictos y confianza mutua. Una creciente demanda de mayores acciones de coordinación (estrategia de seguridad regional). Fenómenos que demandan una mayor securitización de las fronteras (cuidado con la militarización de la seguridad).	Ha habido importantes esfuerzos de generar programas de cooperación transfronteriza. Mayormente impulsado por gobiernos locales, sociedad civil y donantes. Esquemas débiles debido a persistentes desencuentros políticos.

Fuente: Elaboración propia.

Bibliografía

Benitez, Raúl. & Rodríguez, Carlos (2005). Seguridad y fronteras en Norteamérica: del TLCAN a la ASPAN. En *Colombia Internacional*. N.º 61, enero-junio 2005, páginas 78-96.

Comisión Europea (2008). Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Preparación de los próximos pasos en la gestión de fronteras de la Unión Europea. Obtenido de http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/l14580_es.htm el 10 de octubre del 2013.

Comisión Europea (2013). Web oficial: Schengen, borders and visas. Visitado el http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/border-crossing/index_en.htm el 10 de octubre del 2013.

Consejo de la Unión Europea (2004). Council regulation (EC) No 2007/2004: establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union. Obtenido de http://www.frontex.europa.eu/about-frontex/legal-basis el 10 de octubre del 2013.

Consejo de la Unión Europea (2010). Proyecto de Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea: Hacia un modelo europeo de seguridad. Obtenido de http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/jl0050_es.htm el 10 de octubre del 2013.

Departamento de Estado de los Estados Unidos (2002). Frontera inteligente: Acuerdo de 22 puntos del Plan de Acción de la Asociación Fronteriza entre los Estados Unidos y México – Hoja Informativa. Obtenido de http://dosfan.lib.uic.edu/ERC/spanish/ti/pas/mx/gen/38661.htm el 10 de octubre del 2013.

FRONTEX (2011). Futures of Borders: A forward study of european border checks. Obtenido de http://www.frontex.europa.eu/publications/ el 10 de octubre del 2013.

Gabriel, Christina; Jiménez, Jimena & Macdonald, Laura (2006). Hacia las "Fronteras Inteligentes norteamericanas: ¿*Convergencia o divergencia en las políticas de control de fronteras*?. En *Foro Internacional N.º 185, XLVI, 2006 (3), páginas 549-579*.

Gobierno de Estados Unidos de América & Gobierno de Canadá (2001). Smart Border Declaration. Obtenido de http://www.legislationline.org/documents/id/7543 el 10 de octubre del 2013.

Gobierno de los Estados Unidos de América (2010). Declaración del Gobierno de los Estados Unidos de América y del Gpbierno de los Estados Unidos Mexicanos relativa a la Gestión Fronteriza del Siglo XXI. Obtenido de http://www.whitehouse.gov/the-press-office/declaraci-n-del-gobierno-de-los-estados-unidos-de-am-rica-y-del-gobierno-de-los-est el 10 de octubre del 2013.

Gobierno de Canadá (2011). Action Plan Beyond the Border: A shared vision for perimeter security and economic competitiveness. Obtenido de http://actionplan.gc.ca/en/page/bbg-tpf/canada-us-border-cooperation el 10 de octubre del 2013.

Gobierno de Canadá (2012). Canada-United States Beyond the Border Action Plan Implementation Report. Obtenido de http://actionplan.gc.ca/en/page/bbg-tpf/canada-us-border-cooperation el 10 de octubre del 2013.

Matul, Daniel (2007). Vecindad, cooperación y confianza mutua: una revisión de las prácticas en las fronteras de Centroamérica. San José, C.R.: FLACSO.

Ramos, José María. & Escamilla, Patricia (2009). Relaciones México-Estados Unidos: retos y oportunidades fronterizas bajo la Administración del Presidente Obama. Obtenido de http://www.colef.mx/?coyuntura=relaciones-mexico-estados-unidos-retos-y-oportunidades-fronterizas-bajo-la-administracion-del-presidente-obama&lang=en el 10 de octubre del 2013.

Secretaría de Relaciones Exteriores de México (2013). Libro blanco: acciones para la consolidación de la relación estratégica con América del Norte 2006-2012. Obtenido de http://www.sre.gob.mx/images/stories/doctransparencia/rdc/2lbrean.pdf el 10 de octubre del 2013.

Secretaría de Relaciones Exteriores de México (2005). Alianza para la seguridad y la prosperidad de América del Norte. Obtenido de http://www.sre.gob.mx/eventos/aspan/faqs.htm el 10 de octubre del 2013.

Secretaría de Relaciones Exteriores de México (2011). "Plan de acción bilateral México-Estados Unidos a ser adoptado en la tercera reunión del Comité Ejecutivo Bilateral sobre la administración de la Frontera del Siglo XXI del 15 de diciembre del 2011." Obtenido de http://saladeprensa.sre.gob.mx/index.php/en/comunicados/958-sre el 10 de octubre del 2013.

Torres, Carlos (2010). Seis oportunidades para las fronteras Centroamericanas. Presentación hecha en el Instituto de Políticas Públicas y Estudios Estratégicos de Nicaragua.

Villarreal, Ángeles & Lake, Jennifer (2009). Security and prosperity partnership of North America: An overview and selected issues. Obtenido de http://www.fas.org/sgp/crs/row/RS22701.pdf el 10 de octubre del 2013.

Wilson Center; El Colegio de la Frontera Norte & Arizona State University. (2013). The state of the border report: a comprehensive analysis of the U.S.-Mexico border. Obtenido de http://www.wilsoncenter.org/publication-series/border-issues el 10 de octubre del 2013.

Gobernanza subregional de las migraciones y relaciones internacionales: los casos del CA4 y el Mercosur [1]

Marco V. Méndez Coto / Charleene Cortez Sosa

Introducción

Los procesos migratorios en la dinámica de mundialización y globalización, características del sistema internacional contemporáneo, plantean diversos retos a los Estados, particularmente por el auge de las personas migrantes como nuevos sujetos políticos en las relaciones internacionales, y por sus implicaciones en la redefinición de la soberanía, las identidades, las políticas migratorias y los marcos teóricos-epistemológicos para su interpretación.

En términos de la integración regional encontramos tres grandes desafíos. El primero de ellos se relaciona directamente con la implementación de la normativa regional, cada país defiende la posibilidad de regular el ingreso por sus fronteras basado en un principio de soberanía y más recientemente en un principio de seguridad; este último concepto ha tomado fuerza en los últimos años relacionado con la situación de tráfico de drogas, dinero y personas representando los tres negocios ilícitos más lucrativos del mundo.

El segundo desafío exige la definición de acciones regionales en términos instituciones que regulen los procesos migratorios intra y extrabloque. Estos temas se encuentran en las agendas regionales, sin embargo los mecanismos continúan siendo débiles. Un factor que incide muchas veces en estas discusiones es la presión ejercida por las sociedades nacionales, cuyas percepciones respecto a la población migrante cuestionan la "integración real", es decir, la generación de identidades compartidas en la diversidad, así como de procesos de cohesión social que profundicen la integración formal. Lograr reducir las percepciones negativas entre los países miembros y el recargo económico sobre aquellos países con asimetrías positivas está presente en las discusiones regionales.

1. El documento es parte de la investigación Derechos económicos, sociales y culturales de población migrante latinoamericana en Costa Rica: políticas públicas y representaciones sociales, código 0321-11, de la Universidad Nacional de Costa Rica.

Una vez superadas las barreras administrativas y de percepción sobre la población migrante dentro de los bloques, el tercer reto remite hacia las capacidades y responsabilidades para asegurar el reconocimiento de los derechos de las personas migrantes provenientes de los países miembros. La protección de los derechos humanos de los migrantes requiere la adopción de diversas medidas por parte de los Estados miembros, además de instituciones sensibilizadas, personal capacitado y mecanismos regionales que permitan el intercambio de información de manera expedita.

A partir de las ideas planteadas, el objetivo del capítulo consiste en dimensionar los procesos migratorios en América Latina a partir de dos ópticas claramente definidas. La primera de ellas explica cómo las migraciones son comprendidas desde la teoría dominante de Relaciones Internacionales, se repasan sus principales hipótesis de investigación, así como sus limitaciones y se concluye con las ideas de la integración y gobernanza regional y mundial de las migraciones en el marco del institucionalismo neoliberal.

En segundo término, el texto clarifica cómo a partir de las nociones planteadas, las migraciones internacionales en América Latina afectan los procesos de integración regional y sus mecanismos, los cuales desde una mirada particularmente economicista empiezan a desarrollar respuestas para la gestión migratoria en los niveles regionales que, sin embargo, progresivamente podrían ser promisorias en términos de derechos humanos.

Esta gestión regional toma relevancia en la medida en que los mecanismos de gobernanza global de las migraciones, específicamente la Convención Internacional sobre Trabajadores Migratorios, confronta múltiples resistencias desde los países "receptores" en el Norte al indagar en las respuestas regionales un abordaje significativo en la institucionalización "desde abajo" de potenciales esferas de protección.

1. Migraciones internacionales y Relaciones Internacionales: entre la soberanía y la gobernanza regional

En un libro intitulado *El fenómeno migratorio en el Siglo XXI. Migrantes, refugiados y relaciones internacionales*, Wihtol plantea que los procesos contemporáneos de las migraciones "ponen en jaque los marcos clásicos de análisis en las relaciones internacionales" (2013: 13). Si bien es cierto que los marcos clásicos de análisis resultan limitados para entender este fenómeno global, también es cierto que las teorías del *mainstream* de Relaciones Internacionales dan pistas y problemas de investigación que hoy continúan siendo relevantes en el estudio de temas internacionales.

En este sentido, se sistematizan algunas de las principales hipótesis de investigación que ofrece el *mainstream* de Relaciones Internacionales, de tal forma que se dimensionen sus posibilidades y limitaciones. Para definir los alcances del texto se debe señalar el *cisma* contemporáneo de las teorías en estudio al ser estas categorizadas como explicativas y racionalistas, frente a nuevos enfoques de la vertiente interpretativa, es decir, del denominado "giro sociológica" y metateórico de la disciplina (Smith, 2010). Las teorías por analizar se enmarcan en la vertiente racionalista, que a pesar de sus limitaciones son las más recurridas cuando de análisis prospectivos se trata (Cfr. Keohane, 1986).

1.1. Migraciones y la teoría realista y liberal de Relaciones Internacionales

Las teorías clásicas de Relaciones Internacionales, al igual que su génesis, se enmarcarán en la delimitación de un primer objeto de estudio claramente definido; los temas por tratar serán precisamente los relacionados con los asuntos político-diplomáticos así como los estudios de estrategia y seguridad internacional, es decir, aquellos que afectaban directamente la soberanía e integridad territorial de los Estados (en una definición restringida). En términos conceptuales la distinción les denomina como temas de alta política (*High politics*) frente a los temas

de baja política (*Low politics*), caracterizados estos últimos como aquellos que versan sobre asuntos económicos, ambientales o científico-técnicos (Arenal, 2007), pero también demográficos y "humanos" en su sentido más amplio, incluyendo las migraciones.

Desde el punto de vista del objeto de estudio de las teorías clásicas, el tema de las migraciones internacionales suele percibirse como relegado a un segundo plano, en la medida que no se concebía como amenaza directa a la seguridad de los Estados. Si bien, hoy tal concepción de seguridad ha sido ampliada vertical y horizontalmente (Murillo, 2012) incluso centrada en el individuo (Cf. Méndez & Porras, 2011), lo cierto del caso es que aun así las teorías clásicas ofrecen algunas hipótesis para abordar el objeto de estudio.

El *Realismo clásico* se concibe con la teoría con más tradición en la disciplina científica desde la Guerra del Peloponeso donde Tucídides y determina el rol de los poderosos y de los débiles, hasta autores de la filosofía política moderna como Hobbes y Maquiavelo quienes conceptualizaban la dinámica internacional como una pugna por el poder, donde los intereses y el egoísmo marcaban los derroteros de la política mundial. Suele señalarse como epítome la obra de Morgenthau llamada "Política entre las naciones", donde se sistematizan principios e ideas que buscan generar un marco de rigurosidad científica adecuado a las ideas de la época, es decir, mediante la búsqueda de supuestas leyes universales para explicar el comportamiento de los Estados y los estadistas.

Tal como el mismo Morgenthau señala "es el concepto de interés definido en términos de poder" lo que le permite al realismo "encontrar su rumbo en el panorama de la política mundial" (1986: 13); es decir, "no importa cuáles sean los fines últimos de la política internacional: el poder siempre será el objetivo inmediato" (1986: 41), por lo tanto, se establece según esta argumentación que "las naciones activas en el campo de la política internacional constantemente se preparan para sostener una violencia organizada en forma de guerra o bien se encuentran en medio de ella o bien se están recuperando de ella" (1986: 63).

Para autores como Wohlforth, la mejor manera de delimitar esta escuela de pensamiento es mediante sus tres presuposiciones centrales sobre cómo funciona el mundo. En su opinión consisten en "Grupismo", "Egoísmo" y "Poder-centrismo" (2012: 36). El primero de ellos versa sobre la necesidad de pertenecer a grupos humanos como mecanismo de subsistencia, siendo el Estado el principal; el segundo asume el interés propio como determinante del comportamiento político; mientras que el tercero se refiere a la capacidad de tener control o posibilidad de coerción con recursos materiales, para que otros hagan lo que no que no harían voluntariamente.

Como se señaló al principio, las teorías clásicas tendrán como objeto de estudio privilegiado los tópicos de la paz y de la guerra, situación que cambiará en las teorías del *mainstream* marcando el avance en el conocimiento científico de la disciplina. En el marco del realismo clásico se encuentran limitaciones, empezando por su epistemología positivista, que buscan analizar únicamente lo "observable" relegando las ideas y los valores, además dejando las instituciones sociales marginadas; además, tiene un enfoque estrictamente estato-céntrico, por lo que ningunos otros actores no estatales son de relevancia; en el caso de las migraciones internacionales y el rol del ser humano es crítico.

Desde el punto de vista sustantivo, el realismo clásico plantea al menos dos hipótesis básicas para comprender las migraciones internacionales: como amenaza a la seguridad doméstica, consecuentemente legitimando políticas de control de fronteras estrictas para garantizar el "interés nacional"; o mediante su búsqueda o utilización como un recurso tangible del poder nacional.

Desde el primer punto de vista, una política exterior realista que legítima al Estado como referente principal en materia de seguridad, y no al individuo, prescribiría que en la medida que los flujos migratorios desestabilicen al

Estado (independientemente de la forma en que se defina la in/estabilidad), se deberían tomar las medidas concretas para hacerlas infranqueables. Es menester señalar acá que las migraciones internacionales no podrían influir en la forma en que se concibe el interés nacional, pues este se considera "dado", por lo tanto, los cambios sociales y culturales que ocurran en el ámbito doméstico son de escasa relevancia según el enfoque en estudio.

La otra hipótesis realista vinculada con las migraciones internacionales se relaciona con la dimensión demográfica. En la medida que un país desee aumentar su poder, y consecuentemente desarrollar su industria, comercio y fuerzas militares, debería poseer una capacidad demográfica suficiente para su consecución; por lo tanto, en el marco de los procesos de transición demográfica que afectan al mundo contemporáneo, una prescripción política consistiría en atraer dichos flujos para el desarrollo nacional, de tal manera que sustituyan la mano de obra y amplíen las capacidades productivas del país.

Como puede apreciarse, ambas posibilidades deshumanizan al ser humano y al fenómeno migratorio consecuentemente. Estas tesis han sido utilizadas por las potencias centrales en uno u otro escenario descrito, haciendo que la ampliación de derechos de las personas migrantes quede relegado por intereses presuntamente superiores, los del Estado, bloque o alianza regional.

En el caso del *Liberalismo* en Relaciones Internacionales se ha conceptualizado como una tesis retadora al predominio realista. Preliminarmente debe indicarse que la tesis que desafío al realismo en el primer debate teórico de la disciplina es el Idealismo, inspirado en Kant y otros pensadores de la ilustración. El idealismo suele ser substituido en la época actual por el Liberalismo, debido a la influencia norteamericana en la teorización de Relaciones Internacionales; este último se nutre del primero, pero no lo sustituye.

En términos generales, el Liberalismo se caracteriza por dar un énfasis especial al ser humano, específicamente en sus derechos individuales vinculados con la libertad (Doyle, 2012). Russett plantea que las tesis principales del Liberalismo se encuentran en el denominado "triángulo kantiano": comercio, democracia liberal y organizaciones internacionales como pilares para la consecución de la paz (2010).

Al igual que lo hizo Kant en "Por la Paz perpetua", los liberales consideran que la violencia en el ámbito internacional proviene de la configuración política de los Estados, es decir de sus élites y del tipo de régimen político que estos posean. Señalan que los individuos prefieren la paz y el bienestar antes que la guerra y el egoísmo, no obstante, los sistemas políticos autocráticos fuerzan a los pueblos a tomar conductas belicosas. Para ellos, consecuentemente un sistema político democrático, donde las personas puedan expresarse y las élites no puedan actuar sin el consentimiento del pueblo, será más proclive a la paz. La tesis de las "zonas de paz liberal" o de la "paz democrática" constituyen pilares de dicho enfoque.

Debe señalarse lo problemático de la teoría liberal por su carácter político e ideológico. Precisamente, las tesis de la teoría liberal de Relaciones Internacionales han legitimado el actuar de las grandes potencias, las cuales planteando un derecho por llevar la democracia consideran factible la invasión de Estados antagonistas. No todos los liberales aceptan este intervencionismo, según Waltz (1959), en correspondencia con esa libertad individual, ningún Estado tendría derecho a intervenir en uno ajeno; no obstante, otros liberales siguiendo a Wilson consideran esto como un deber, justificando así tesis proclamadas incluso por neoconservadores norteamericanos (Cf. Kagan, 2009), que justifican invasiones como las de Irak y Afganistán en el Siglo XXI, para "construir" o instaurar la democracia.

Respecto a la tesis comercial, los autores liberales guiados por el pensamiento de Smith, conciben al comercio internacional como un mecanismo para fomentar la paz mundial. En opiniones de estos autores, el comercio no solamente fortalece vínculos entre los pueblos haciendo de la guerra algo más costoso, sino también el libre mercado garantiza la libertad individual y el progreso humano.

Respecto de lo anterior Burchill (2009) y Keohane (1986) llaman la atención por la ingenuidad de estas tesis, pues la dinámica comercial contemporánea está signada de grandes empresas transnacionales, que desafían esa "libertad" comercial, así como las políticas de los Estados liberales, quienes suelen proteger sus industrias con aranceles o subsidios en sectores estratégicos.

La tercera tesis liberal respecto a las organizaciones internacionales, a diferencia del institucionalismo neoliberal, se suele vincular con la capacidad de establecer mecanismos formales para asegurar el libre mercado o los regímenes políticos democráticos; es decir, constituir organizaciones internacionales que promuevan los valores liberales para su fortalecimiento y para cooptar aquellos Estados que se rigen por autócratas.

El vínculo de la teoría liberal con las migraciones internacionales se puede plantear a partir de dos hipótesis básicas: la libertad individual como derecho humano y el rol del comercio, la democracia y las organizaciones internacionales para su consecución.

Desde el punto de vista de la libertad individual y las migraciones, la discusión consistiría en la libertad de movilidad, es decir, de salir desde e ingresar hacia cualquier país. Mucho se ha escrito respecto la contradicción entre el derecho a emigrar frente al derecho a inmigrar (Cf. Méndez, 2012 y Wihtol, 2013); si bien se reconoce a toda persona el derecho a salir de cualquier país, incluso del propio, y a regresar a su país en la Declaración Universal de Derechos Humanos, lo cierto del caso es que la inmigración continua siendo restringida, amparada en la libertad de los Estados para definir una política migratoria.

Respecto al "triángulo kantiano" (Russett, 2010) y las migraciones internacionales se plantean dos hipótesis contradictorias, ¿en qué medida el comercio, la democracia y las organizaciones internacionales, propician/facilitan las migraciones internacionales? Se asume la tesis de Wihtol (2013) respecto a la "paradoja liberal", o en palabras de Javier De Lucas el hecho de que "las fronteras se abaten para un tipo de flujos y se alzan aún más fuertes para otros", es decir, "con el actual proceso de mundialización, las fronteras son porosas para el capital especulativo, la tecnología y la información y para la mano de obra que se requiere coyunturalmente en el norte, pero infranqueables para quien quiere emigrar al centro y no es útil según los criterios de mercado", es el "doble juego en el proceso de globalización: los primeros circulan libremente mientras que los segundos se enfrentan al cierre de fronteras" (2004: 1-2).

Frente a la ideología globalista de la libertad de mercados como paso a la emancipación humana, se deriva la realidad de millones de personas que, a diferencia de los flujos financieros y de servicios que han superado la barrera espacio/tiempo o en palabras de Bauman (2001) "la gravedad", estas ven erigirse las fronteras nacionales como últimas funciones del Estado moderno, permitidas por el capital transnacional. Frente al planteamiento del derecho a la movilidad en el marco de la liberalización económica y comercial, así como la democratización de los Estados, se contrapone la desigualdad global que se profundiza en el marco del capitalismo.

1.2 Migraciones y el mainstream de Relaciones Internacionales: neorrealismo-neoliberalismo

Fred Halliday ofrece una propuesta interesante para dimensionar el desarrollo de Relaciones Internacionales, en sus palabras, este hecho es producto de la interacción de "tres círculos concéntricos de influencia: el cambio y el debate dentro de la propia disciplina, el impacto de acontecimientos mundiales, pero también la influencia de nuevas ideas en otras áreas de las ciencias sociales" (2002: 32).

Los enfoques clásicos plantearon limitaciones epistemológicas que fueron sometidas a escrutinio durante el desarrollo de los debates teóricos intra-disciplinarios; en el trascurso, la erosión de la visión estato-céntrica y de los temas de la alta política propiciados por las crisis económicas en el marco de la Guerra Fría, el auge de procesos integradores y desintegradores a nivel regional, añadido al progreso de la filosofía de la ciencia en la disciplina (Cf. Smith, 2010), se dará como resultado nuevos referentes teóricos. Como señala Sodupe (2003: 57), el cuarto debate disciplinario, a diferencia de los anteriores, perderá el "rasgo de inconmensurabilidad" para "pasar a compartir un programa de investigación 'racionalista', una concepción de la ciencia y una común aceptación de trabajar bajo la premisa de anarquía y de investigar la evolución de la cooperación y de las instituciones": es decir, la conversión de realismo al Neorrealismo, así como del transnacionalismo al Neoliberalismo.

Respecto a la teoría *Neorrealista*, en principio el propósito de Waltz era dar un carácter más científico a la teoría realista clásica, pues en sus palabras esta se guiaba mediante un enfoque "reduccionista" al analizar los procesos y no la estructura internacional, además en su opinión su carácter filosófico reñía con los parámetros de la ciencia respecto a la posibilidad de someter a verificación sus hipótesis, mismo problema que se le señalará a su teoría.

Enunciando algunas variaciones de la teoría realista hacia la Neorrealista se encuentra el desplazamiento del poder como fin último del Estado, hacia la "seguridad", adicionalmente, los Estados ya no actuaran por "naturaleza" sino por las condiciones de anarquía en el sistema internacional, lo que obliga a los Estados a esperar lo peor por parte de sus eventuales oponentes (Mearsheimer, 2010).

La estructura internacional condiciona el comportamiento de los Estados mediante la socialización y la competencia, lo cual deriva en que la conducta más conveniente para enfrentar está dinámica es la "autoayuda". Además de estos sustantivos cambios, se reconocerá la existencia de más actores internacionales, sin embargo, para Waltz es el Estado quien continuará definiendo la estructura del sistema internacional, no así las empresas transnacionales o las organizaciones no gubernamentales.

El Realismo estructural cambiará la explicación de la política mundial, está ya no consistirá en los designios individuales de los Estados, sino que por el contrario, estará determinada por la estructura internacional entendida como un conjunto de condiciones limitativas (Waltz, 1979). Para definir la disposición de las unidades en la estructura, el autor proclama la existencia de tres principios ordenadores: el primero es la anarquía como ausencia de jerarquía en la política internacional, pues ésta es descentralizada; el segundo principio ordenador consiste en la especificidad de las funciones de las unidades, que se puede resumir en el hecho de que todos los Estados, por el proceso de socialización y competencia, están destinados a cumplir las mismas tareas, es decir, como mínimo garantizar su seguridad; finalmente, el tercer principio ordenador será la distribución de las capacidades de los actores, lo que significará que la asimetría en la distribución de los recursos, hará de ciertos Estados más poderosos y consecuentemente mejor preparados para garantizar su seguridad. En este último principio radica la ontología materialista del Neorrealismo.

Según Waltz, las capacidades relativas dependerán del modo en que se sitúen los Estados "en todos los aspectos siguientes: dimensión de la población y territorio, recursos, capacidad económica, fuerza militar, estabilidad y competencias políticas" (1979: 194). En este sentido, siguiendo su lógica sistémica, se plantearía al factor demográfico como una variable estructural, lo que significaría que su distribución en el nivel internacional eventualmente daría ventajas o desventajas a determinados actores, de allí que las *migraciones internacionales consistirían en dinámicas catalizadoras* de cambios en las capacidades relativas de los Estados.

Al concebir las migraciones internacionales como dinámicas catalizadoras del cambio, se continuará suponiendo a los Estados como capaces de establecer políticas migratorias que promuevan o repelan los flujos migratorios, dependiendo de la medida en que estos garanticen o socaven (amenacen) su seguridad, es decir, dependiendo de la concepción de las migraciones en términos de su mitigación o de su eventual necesidad como mano de obra.

Respecto a la cooperación internacional relativa a las migraciones internacionales, la fortaleza de los regímenes internacionales dependerá de las condiciones de hegemonía, pues estos representan los intereses de los Estados más poderosos en la estructura internacional. En razón de lo anterior se puede comprender lo endeble de los tratados internacionales sobre migraciones, en la medida que estas afectan en mayor proporción a seres humanos provenientes de países del Sur; es decir, para el Neorrealismo los mecanismos de cooperación y las instituciones internacionales reflejarán en gran medida la dinámica estructural prevaleciente a nivel internacional, lo que "justifica" la desidia del eje euroestadounidense para fortalecer esquemas protectores a trabajadores de otras latitudes.

Frente a la tesis neorrealista centrada en la seguridad y el poderío militar, se encuentra el *Institucionalismo neoliberal* desarrollado por Keohane desde la década de los setenta. La primera precisión conceptual es que el mismo Keohane ha rechazado el adjetivo "neoliberal" asignado por la comunidad académica (Cf. 1993 y 2002), pues a diferencia del Liberalismo, no considera que el capitalismo de libre mercado y la democracia liberal generen mejores condiciones para la paz, de hecho observa que dinámicas como las del "Consenso de Washington" por el contrario han socavado la capacidad de los Estados que la padecieron.

El desafío planteado al realismo y neorrealismo iniciará con los textos transnacionalistas publicados por Keohane y Nye desde 1972; en 1977, establecen la teoría de la "interdependencia compleja", que a grandes rasgos propone en la política mundial la existencia de múltiples actores internacionales, el poderío militar pierde vigencia y existen canales múltiples que interconectan las sociedades, generando estos procesos redefiniciones de los mismos intereses nacionales mediante la influencia de los actores tanto en la agenda doméstica como la internacional; es decir, los intereses de los estados pueden cambiar.

En "Poder e Interdependencia", los autores incorporan una conceptualización laxa de los regímenes internacionales, no obstante, establecen las bases para su posterior desarrollo, específicamente con el planteamiento de la no fungibilidad del poderío militar, justificando la existencia de áreas temáticas que no necesariamente se corresponden con las fortalezas de las potencias dominantes; es decir, en los temas de "Baja política" actores de menos poder o no estatales podrán definir o incidir en las reglas del juego. Para las migraciones internacionales este planteamiento teórico es fundamental, pues somete a consideración el rol de las personas o comunidades migrantes, que además de constituirse en objeto de estudio puede incidir en la creación de los regímenes internacionales.

El Neoliberalismo guardará un compromiso epistemológico importante con el Neorrealismo (Sodupe, 2003), específicamente en su ontología individualista y la centralidad de la racionalidad en la toma decisiones; no obstante, en el plano materialista-idealista de la ontología, con el devenir de los años se denota la centralidad de las ideas en la dinámica de las instituciones internacionales (Cf. Keohane, 2002), a diferencia del Neorrealismo waltziano que continuará centrado en el eje materialista.

El institucionalismo neoliberal procura estudiar la dinámica de cooperación en la política mundial, cuya particularidad es su descentralización producto de la anarquía. Los autores observan que los Estados cooperan allende a las estructuras hegemónicas (teoría de la acción colectiva), que está dinámica puede ser aprehendida desde la teoría de los juegos en la medida en que actores racionales y egoístas desean aumentar sus ganancias en situaciones de fracaso del mercado político; o mediante una inversión al teorema de Coase (Keohane, 1984) al establecer los incentivos para crear instituciones internacionales que mitiguen las externalidades generadas en la dinámica política. Estos incentivos serían la confiabilidad legal, la reducción de los costos de transacción y la reducción de la incertidumbre mediante un incremento de la información de calidad disponible.

En los ámbitos regionales y el internacional existen múltiples regímenes de las migraciones con diversos grados de institucionalización; sin embargo, los autores plantean que la conceptualización más adecuada para enfrentar los desafíos contemporáneos es el de la gobernanza, que en palabras de Wihtol "no es un sinónimo de gobierno; se trata de un contexto de concepción, de reflexión y de deliberación que permite reunir a los actores públicos y privados, nacionales internacionales y transnacionales, compartiendo objetivos comunes con el fin de llegar a un acercamiento y una gestión más racional de los flujos migratorios" (2013: 160), mientras que para Keohane hace referencia a los procesos e instituciones, formales e informales, que guía y moderan las actividades colectivas de un grupo (2002: 202).

Es decir, en gran medida las ideas de la gobernanza mundial y regional de las migraciones hacen referencia a las respuestas internacionales a los desafíos que surgen en el marco de la mundialización y la globalización (Arenal, 2009). Esta respuesta toma como referencia las instituciones internacionales como marcos que establecen expectativas de comportamiento, además de incluir a los diversos actores que inciden en esas esferas de acción, como es el caso de las migraciones y el rol que juegan el sector privado y el tercer sector (Keohane, 2002).

Este marco analítico también permite comprender el vínculo entre la interdependencia compleja y los regímenes internacionales con los procesos integración regional. Como explica Soto (2013: 91), siguiendo a Keohane, el sacrificio de los Estados de su soberanía operacional obedece a la necesidad de garantizar cambios en las políticas de otros gobiernos o actores no estatales que poseen el control sobre ciertos recursos claves, por lo que integración regional, regímenes internacionales y gobernanza hacen referencia a la arquitectura internacional que caracteriza la situación de los procesos políticos en el siglo XXI.

2. La gobernanza de las migraciones: el Acuerdo presidencial CA-4 y Mercosur como experiencias subregionales

En el marco del sistema universal de los derechos humanos y en general, de las Naciones Unidas, el principal instrumento de referencia respecto a la gobernanza global en materia de migraciones internacionales es la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (CITM), añadido a las múltiples conferencias que se realizan respecto a temas sobre población y desarrollo.

Como se señaló en el análisis respecto al liberalismo, y como plantea Wihtol (2013), si bien se puede describir los procesos y la situación actual de la dinámica global, lo cierto es que en el marco de la crisis financiera reciente aunado al proceso de securitización que emergió después del 11 de setiembre, los avances en la materia del derecho humano a la migración son incipientes e incluso se dan retrocesos. Un punto alto en la lucha por este derecho lo lleva a cabo la Relatoría de Naciones Unidas sobre los Derechos Humanos de los Migrantes (Cf. Méndez, 2013: 16); sin embargo, la soberanía nacional como categoría fundacional del Estado westfaliano continúa legitimada en la medida que los Estados pueden tener políticas migratorias, y los procesos de integración regional, como el europeo o el norteamericano, evidencia su utilización para generar fronteras más amplias, delegando el control fronterizo a los estados periférico.

La debilidad del marco de gobernanza global de las migraciones fortalece el propósito de la investigación, que ha sido indagar las características de los marcos subregionales, siguiendo la hipótesis de que los procesos de institucionalización no solamente empiezan de "arriba hacia abajo", sino que pueden empezar desde la escala doméstica y regional.

Respecto a las implicaciones de un régimen internacional de las migraciones poco institucionalizado se derivan resistencias de los Estados por aceptar marcos normativos más protectores, tanto en la dinámica Sur-Sur, y predominantemente en la Norte-Sur, en la medida que los parámetros establecidos por las convenciones internacionales no pueden ser "puntos de partida" en la negociación de acuerdos binacionales o regionales. Por ejemplo, afecta a Centroamérica en la medida de que países como Costa Rica o Panamá no han ratificado la Convención (CITM) y dificulta la generación de mecanismos de exigibilidad para tutelar que las políticas, leyes y prácticas en materia migratoria estén conforme con la normativa más moderna en el nivel internacional.

2.1 Propósitos de la integración versus fuerzas de mercado

Los esquemas de integración latinoamericanos han transitado un largo camino de reformulaciones y creación de nuevas iniciativas con el propósito de lograr una integración real, que permita contar con normativa común para temas sensibles de tipo económico y social. Tradicionalmente, estos esquemas se han desarrollado bajo el contexto de globalización económica, que busca principalmente una maximización de los beneficios comerciales. Esta tendencia económica está presente en casi todos los mecanismos de integración de la región, y se evidencian en la creciente presencia de empresas transnacionales, cambios de patrones culturales, aumento de los flujos migratorios laborales, entre otros (Stiglitz: 2002). El Sistema de Integración Centroamericana (SICA) y el Mercado Común del Sur (Mercosur) no representan una excepción a esta tendencia, por lo que estos aspectos predominan en los instrumentos constitutivos y en los debates de los órganos especializados de ambos sistemas.

Esta tendencia a la integración comercial, que incluye/excluye es atribuida generalmente a las fuerzas del sistema económico, en que el mercado distribuye y cobra –simultáneamente– los beneficios generados del proceso al consolidar las desigualdades, que ya se asumen como supuesto inevitable. Esta situación ocasiona expulsiones humanas a lo interno de bloques como parte de una búsqueda personal de mayor bienestar y empleo.

Este contexto comercial descrito anteriormente, se contrapone a las finalidades teóricas con la que se gestan los mecanismos de integración, que buscan más bien generar procesos sólidos y sostenibles arraigados en el sentido de pertenencia y cohesión de la población.

Respecto a esta tensión existente entre libre comercio, sentido de pertenencia común y los procesos soberanos de los países, Gudynas indica que el Mercado Común Centroamericano y el Mercosur, han sufrido importantes modificaciones, muchas veces presentadas como un "relanzamiento del proceso integrador", pero que en realidad recortaban sus aspectos políticos y acentuaban los objetivos comerciales (2005), esto ha significado un debate constante dentro de los diferentes órganos de integración, que por un lado buscan fortalecer el comercio intrarregional y por otro profundizar diferentes áreas del proceso integrador. Por esta razón, es de vital importancia analizar los logros efectuados en materia de migración en la experiencia del SICA y del Mercosur, ya que representan los primeros pasos de América Latina en ruta hacia el libre tránsito continental.

La contradicción entre mercado y Estado se evidencia en el planteamiento de los intereses de los Estados y los empresarios. Generalmente, los países de origen suelen oponerse a que profesionales cualificados migren hacia los países con mejor desempeño económico dentro del bloque, mientras que los empresarios de estos países, al contrario, tratan de motivar este tipo de migración en las esferas altas de producción; y simultáneamente, para la

migración no calificada, que siempre es aprovechada por el sistema económico receptor, motivando su entrada masiva, especialmente en época de los picos productivos agrícolas; a pesar de que los Estados son más reacios a admitir este tipo de trabajadores migrantes en sus territorios.

La migración es un tema sensible dentro de los procesos de integración, porque tiene un efecto directo sobre las poblaciones y los gobiernos de origen, tránsito y destino al desplegar una relación que entrelaza naciones de manera real y obliga a diseñar políticas comunes, es decir, el proceso de adaptación de políticas planteado por el institucionalismo neoliberal. Referente a este último supuesto se puede aseverar la redefinición de la noción de soberanía, pues los Estados se ven en la necesidad de ceder parte de sus facultades para la construcción de normativa o instituciones comunes.

Esta reconceptualización de soberanía desdibuja la noción tradicional de Estado, permitiendo que dentro del proceso de integración se depositen responsabilidades concretas de normativización y ejecución que son vinculantes a todos los países miembros, es decir, se da la creación de mecanismos "supranacionales", que buscan transferir algunas de las capacidades propias de los Estados hacia un espacio transnacionalizado, especialmente cuando se habla de administración de fronteras o de relaciones que atañen directamente aspectos comunitarios o de bloque, que supone la construcción de un nuevo espacio regional.

Estas construcciones colectivas se traducen en normativas comunes y vinculantes para los firmantes; el Acuerdo Presidencial CA-4 firmado entre los presidentes de El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, representa el principal logro social de la gestión intergubernamental centroamericana, con miras a la integración, ya que muestra una disposición a establecer relaciones intrabloque más profundas y avanzar en el proceso integrador.

La Visa Única Centroamericana, resultante del Acuerdo CA-4, únicamente aplica para el ingreso temporal a los territorios de los países miembros del convenio regional con la debilidad que esto no otorga derechos o posibilidades de ejercerlos en países de los que no se es nacional. Una situación análoga sucede en el Mercosur, sin embargo, este ha logrado superar las percepciones negativas y se ha aproximado a forjar procesos de estimulación de movilidad de la fuerza laboral informados y respaldados jurídicamente a lo interno de las fronteras regionales, así como la creación de instancias de debate y consulta con los sectores sociales y empresariales de los miembros.

Ambos procesos presentan deficiencias en el abordaje de las migraciones internacionales, en el tanto las migraciones laborales siguen siendo percibidas como simples factores de producción que circulan, y no como sujetos de derechos y obligaciones que se deben desplazar amparados por normas regionales que garanticen sus derechos en cualquiera de los países miembros. Así, las decisiones que determinan o no la movilidad intrabloque, se convierten, bajo estos esquemas de integración, en disposiciones de orden empresarial más que de orden individual o familiar.

2.2 Migraciones laborales, entre las fuerzas del mercado y la integración

La naturaleza de las migraciones laborales de los trabajadores es comúnmente explicada a partir de dos modelos de análisis: el primero basado en la estructura dual del mercado de trabajo (Pioré) en el país receptor que demanda mano de obra migrante para empleos de sector secundario, y el otro se refiere al papel complementario que cumplen los trabajadores migrantes en el mercado laboral (Mármora); es decir ocupando aquellos puestos que los nacionales no aceptan a causa de las bajas remuneraciones y malas condiciones de empleo (Vichich y Baer, 2004). Esta segunda propuesta es parte del análisis tradicional de las migraciones internacionales y ha sido principalmente el factor de una serie de violaciones a los derechos humanos de las personas migrantes.

Los mercados de trabajo han afrontado en los últimos años graves problemas de desempleo y pauperización de las condiciones laborales, lo que ha dinamizado con más fuerza los procesos de migración bajo esquemas de precarización y vulnerabilidad. Las reformas ocurridas en los años 1980 y 1990 dejaron secuelas en las economías y sociedades latinoamericanas, que hoy se evidencian por medio de una alta dependencia en remesas y de la expulsión de personas como una alternativa "natural" del sistema.

El libre tránsito de personas es el componente más avanzado de los procesos de integración, y por ende requiere menos restricciones a nivel regional. En Suramérica constituye una realidad que sobrepasó los acuerdos bilaterales gestados con anterioridad al sistema de integración, constituyendo actualmente un espacio de libre circulación para sus habitantes [2]. Esto se realizó por medio de instrumentos de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) en Chile, en noviembre de 2006. Situación que contrasta con la presentada en Centroamérica, en que los problemas de seguridad, administración de fronteras y la disparidad marcada en los niveles de desarrollo entre países, ocasiona que el tema migratorio pierda relevancia y se refleja en los pocos avances logrados en lo que respecta a la libre circulación de personas (SELA: 2012).

2.3 Gobernanza de las migraciones en el SICA: Acuerdo de Visa Única Centroamericana CA-4 y la Comisión Centroamericana de Directores de Migración

La región centroamericana cuenta con una serie de mecanismos de debate y de concertación orientados a la conformación de políticas comunes, iniciativas como la Conferencia Regional sobre Migración, la Comisión Centroamericana de Directores de Migración (OCAM), el Sistema de Información Estadístico sobre las Migraciones son algunos ejemplos.

Dentro de estos mecanismos de concertación, la Conferencia Regional de Migración proporciona un sitio que permite construir puentes en la región tendientes a profundizar las relaciones y la armonización de políticas comunes, así mismo, la OCAM ha logrado en los últimos años armonizaciones importantes especialmente en el triángulo norte de la región centroamericana en que se prueba el libre tránsito de personas con un único documento de identidad que muestre el origen; así como la tipificación de la trata de personas como un delito claramente en la normativa nacional de los miembros.

El CA-4 representa un peldaño más en el proceso de integración, que si bien es cierto no incluye a todos los miembros de la región y no completa todavía el estadio de Zona de Libre Mercado ni de Unión Aduanera, representa una oportunidad de reforzar relaciones y respaldar la libre movilidad por el territorio centroamericano.

El acuerdo de Visa Única Centroamericana o CA-4 surgió a partir de una serie de esfuerzos resultantes de las Cumbres de Presidentes que desde 1992 en Panamá mostraban preocupación por conformar un espacio migratorio administrado de manera conjunta. Es en la Cumbre Extraordinaria de los Jefes de Estado y de Gobierno del SICA, en Guatemala en febrero de 2004, donde se aprueba el Plan de Integración Migratoria Centroamericana, como un elemento adicional en la propuesta de Unión Aduanera y la modernización de pasos fronterizos. Finalmente, en el 2005, se suscribe el Convenio de Creación de la Visa Única Centroamericana para la libre movilidad de extranjeros entre las repúblicas de El Salvador, Honduras, Guatemala y Nicaragua; en Tegucigalpa.

2. Hasta por 90 días en calidad de turista, solamente con su documento de identidad nacional.

El propósito principal del CA 4 es facilitar únicamente la libre movilidad, es decir, como lo señala el Art. VII del Convenio: "la Visa Única Centroamericana no conlleva implícita la residencia temporal o permanente en el territorio de las partes". Según lo anterior, se inicia una discusión en torno al Acuerdo pues se considera que facilita la gestión fronteriza de "tránsito", pero no proporciona respaldo jurídico a los derechos sociales de las personas migrantes en los países miembros.

Desde el análisis de soberanía, para los países centroamericanos se sigue conservando la capacidad formal de ejercerla, porque no se ha profundizado en el sentido de armonizar lo nacional en aspectos como educación, salud o trabajo con el registro migratorio regional; tampoco se ha generado algún mecanismo supranacional relacionado con las migraciones. Los Estados miembros siguen conservando la posibilidad de limitar el acceso a los servicios nacionales, así como de evitar la elaboración de políticas comunes en otras áreas sensibles relacionadas con los derechos de las personas migrantes.

El CA-4 plantea debilidades en relación con la libre movilidad de manera completa dentro de los procesos de integración, sin embargo el propósito de este ejercicio es la promoción del turismo y el comercio, porque la visa se extiende al menos a 70 nacionalidades diferentes fuera del bloque centroamericano. No puede decirse que el CA-4 constituye por sí solo un proceso de integración en materia migratoria, ya que se ha desarrollado de manera incompleta y con el propósito específico de reforzar la administración fronteriza; sin embargo, se ha convertido en el antecedente que obliga a los Estados a plantearse objetivos comunes y armonizar sus políticas nacionales tendientes a la construcción posterior de normativa centroamericana en esta materia.

Muestra de lo anterior lo constituye la Comisión Centroamericana de Directores de Migración (OCAM), que opera como un mecanismo regional de coordinación y articulación de iniciativas relacionadas con el fenómeno migratorio y la atención de las diferentes modalidades que se han desarrollado en los últimos años, si bien es un órgano de carácter consultivo, representa la posibilidad de la atención dialogada hacia los diferentes requerimientos de la migración en la región.

La OCAM "fue creada con el propósito de contar con un mecanismo regional de coordinación, concertación y consulta para el tratamiento del fenómeno migratorio, inmersa en el proceso de integración de Centroamérica" (DGMG: 1990). La OCAM se creó en el contexto de la pacificación de la región y de la reconstrucción de la integración regional, por lo que la atención a las personas migrantes y refugiadas se vuelve vital en el esquema regional de la coyuntura.

Estructuralmente, la OCAM cuenta con un Directorio conformado por los directores de migración de la región y una comisión técnica permanente que realiza los estudios y análisis para la toma de decisiones. En la estructura interna del SICA se encuentra ligada estrechamente a la Secretaría General.

La acción de la OCAM únicamente se desarrolla bajo mandato de las Reuniones de Presidentes, lo que muestra la coexistencia de un sistema mixto en la toma de decisiones (intergubernamental-supranacional) según sea el caso del organismo en la región. La OCAM es parte de la dimensión social de la integración, siendo una de sus mayores fortalezas la posibilidad de aportar estrategias conjuntas para el abordaje de flagelos sociales como el tráfico de armas, de drogas y la trata de personas, articulando esfuerzos, personal y recursos, no solo entre países, sino también entre instituciones y organismos internacionales. Tiene un papel clave en el análisis y monitoreo del entorno regional sobre la temática migratoria, que facilita la toma de decisiones y el planteamiento de posiciones especificas en las negociaciones migratorias con otras naciones extrabloque, y en materia de integración social se considera apropiada la adopción de políticas migratorias comunes, porque permiten fijar objetivos, metas y mecanismos regionales de trabajo, no solo a nivel regulatorio, sino preventivo y de información. Es decir, como

institución internacional, provee información reduciendo la incertidumbre y propiciando más cooperación entre Estados, al develar intereses y problemas comunes.

Una de las reticencias más importantes que se presentan en el proceso de integración regional es la construcción de un mercado regional de trabajo, ya que este requiere la homologación de normativas y leyes relacionadas con cuestiones migratorias laborales, que de momento no han estado presentes en las reuniones presidenciales, por lo delicado del tema entre algunos países miembros. La libre movilidad de personas tiene actualmente como aspiración facilitar la prestación de servicios de transporte, negocios y turismo, sin comprometerse a otorgar libre permanencia o la realización de actividades laborales, ni educativas.

La OCAM, como casi todos los órganos de integración social, deben lidiar lo que Castles (1997) denominó como "contradicciones de la integración": mientras se incluyen más sectores en la toma de decisiones, por considerarlos beneficiarios del proceso como sucede en la Secretaría Social del SICA, más dispersas se vuelven las acciones y se limita la atención integral de factores más complejos. Asimismo, como se menciona en el apartado anterior, la predominancia del mercado sobre otros objetivos más profundos de la integración sigue debilitando las posibilidades de acción del órgano.

En la OCAM se gestan discusiones tendientes a mejorar el proceso de integración social, especialmente porque en el eje programático se establece como medida el desarrollo de una estrategia regional en materia de protección social a las personas migrantes, lo que a futuro podría respaldar el acceso a derechos de esta población y armonizar las políticas laborales.

Otro reto que enfrenta la OCAM es que los gobiernos intentan enfocar el fenómeno migratorio como un proceso individual y no como parte de una estrategia regional, especialmente en aquellos casos en que las migraciones no son vistas como "necesarias" por el modelo de desarrollo vigente. Lo anterior explica la indisposición para avanzar en el proceso de apertura de fronteras con países de menor desarrollo económico, tal es el caso de Honduras y Nicaragua. Este aspecto se encuentra directamente relacionado con la necesidad del SICA por generar un sistema de compensaciones para superar las asimetrías estructurales entre los países y sus implicaciones en el proceso de integración.

2.4 Gobernanza de las migraciones en el Mercosur

En marzo de 1991 Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay suscribieron el llamado Tratado de Asunción con el que se crea el Mercado Común del Sur (Mercosur). Posteriormente se incorporan Chile (CMC N.° 12/97); Bolivia (CMC N.° 38/03), Venezuela (CMC N.° 42/04); Ecuador (CMC N.° 43/04) Colombia (CMC N.° 44/04) y Perú (CMC N.° 39/03.) Como parte de la estructura del Mercosur, el Consejo del Mercado Común (CMC) funciona como órgano superior político, incorporado por los Ministros de Relaciones Exteriores y Economía de cada país, asimismo, una vez al año se reúnen los presidentes de los países miembros en su seno.

Como parte de los objetivos que persigue el Mercosur, y donde se encuentra alojada la temática migratoria, está el de promoción de la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países, por medio de la eliminación de los derechos aduaneros y restricciones no arancelarias a la circulación de mercaderías y de cualquier otra medida equivalente, así como el compromiso de los Estados Partes de armonizar sus legislaciones en las áreas pertinentes, para lograr el fortalecimiento del proceso de integración (Tratado de Asunción 1991, Art. 1).

Tomando en consideración lo anterior, se puede señalar que el Mercosur se creó primordialmente con carácter económico y arancelario, sin embargo, al hablar de factores productivos, quedan implícitos elementos sociales y culturales en las negociaciones. El Tratado de Asunción funciona bajo un esquema institucionalidad intergubernamental, es decir que sus organismos de integración están compuestos por representantes de cada uno de los países miembros. Esto facilita la presencia de los intereses de los miembros en el proceso de integración, más no así la construcción de un espacio realmente supranacional. En el caso del Mercosur, se evidencia en que no se ha creado un órgano jurisdiccional autónomo y propio, lo que ocasiona procesos de solución de controversias lentos, y orientados a la negociación directa entre las partes, es decir, no se encuentra tan institucionalizado o "legalizado" siguiendo la teoría institucionalista neoliberal.

En esta experiencia de integración se han incorporado elementos de trabajo en el área social, en búsqueda de profundizar las relaciones entre los miembros y que el proceso del Mercosur fuera creciente y real, generando un sentido de pertenencia. Así es como se crea el Mercosur Social con el Protocolo de Ouro Preto en diciembre de 1994, dando origen al Foro Consultivo Económico-Social (FCES).

El FCES representa a los sectores económicos y sociales del Mercosur y está integrado exclusivamente por sectores privados (organizaciones empresariales, sindicatos y tercer sector) y sin participación de los estados. Es un órgano autónomo, pero sin facultades decisorias propias que a pesar de todo genera cambios importantes en la estructura del Mercosur, pues promueve la consulta a diferentes sectores de los países miembros para la toma de decisiones políticas. En este marco se crea en 1996 el mecanismo de Consulta y Concertación Política, que abarca el trabajo en las áreas de desarrollo social, cultura, seguridad y justicia, generando conciencia de pertenencia a un espacio común, como uno de sus principales mandatos.

En 1998, se integró el Foro de Consulta y Concertación Política (FCCP) que está integrado por funcionarios de las Cancillerías de los Estados miembros y que entre sus funciones están dar seguimiento a las acciones y políticas planteadas de manera nacional por los diferentes ministros nacionales de los países miembros, es aquí donde se negocian aspectos de la política migratoria regional.

El especial énfasis de la temática migratoria, en el proceso de integración del MERCOSUR, se muestra además en que en noviembre 2003 se creó el Foro Especializado Migratorio (FEM), lugar desde el cual se realizan estudios e investigaciones con el fin de notificar a la Reunión de Ministros del Mercosur sobre tendencias, impactos y formas de abordaje del fenómeno.

Asimismo, otro mecanismo que demuestra la relevancia de las discusiones en materia migratoria para el desarrollo del proceso de integración, es la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones (CSM) que si bien no forma parte directamente de la estructura del Mercosur, ha permitido discutir y consolidar normativas comunes y estrategias de abordaje a problemáticas de la región que posteriormente son llevadas a los órganos correspondientes. Uno de los principales logros de este espacio de discusión fue la elaboración del Plan Sudamericano de Desarrollo Humano de las Migraciones, en octubre del 2010, en el que se contempla la promoción de los derechos de los migrantes, la aplicación del mecanismo de integración, brindar impulso a la participación de la sociedad civil en las discusiones migratorias y mejorar los flujos de información hacia la población, así como la gestión migratoria.

Tanto el FEM como la CSM realizan un análisis sistemático de las migraciones en la región. Este no se considera a los migrantes laborales únicamente como factor productivo, si no como sujeto de derechos y destinatario final de las políticas migratorias, por lo que se promueve y fomenta su participación en consultas y actividades políticas sociales. Se convierte en un actor con posibilidades transformadoras y modificadoras en la región.

2.5 El Mercosur y la libre movilidad

Las relaciones económico-comerciales pactadas en el Acta de Asunción de 1991 proponen el logro de un desarrollo con justicia social dentro del bloque sudamericano, que no puede obviar dentro de la profundización de la integración al proceso migratorio; por esta razón el Mercosur plantea la generación de mecanismos claros de administración de las migraciones, especialmente en el plano laboral y concebidas en un inicio como factores de producción.

Así como el CA-4 representa el esfuerzo de la región centroamericana por incorporar en sus ejes sociales de integración el manejo que reciben las migraciones intra y extrabloque; la experiencia del Mercosur presenta particularidades en la armonización de las políticas conjuntas tendientes a formar un Mercado Común, muy diferentes al desarrollado en Centroamérica y considerados por muchos como más exitoso. El Mercosur tiene una línea de trabajo sobre migraciones laborales, lo que constituye un contraste importante en relación con el manejo que se ha dado en el SICA del fenómeno, y apunta directamente a movilizar personas para efectos de construir un mercado común.

A pesar de que las migraciones laborales no son parte de los objetivos programáticos del Mercosur, se trabaja específicamente en esta área por medio del subgrupo sobre Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social. Al igual que el SICA, la migración de tránsito se implementa con el documento de identidad y sin garantía de derechos, los que nos recuerda que las migraciones laborales tradicionales, es decir, fuera de los acuerdos regionales, siguen ocurriendo paralelamente a la libre circulación de trabajadores propuesta por el sistema de integración.

El intercambio de mano de obra se da bajo el esquema de relaciones recíprocas con los Estados signatarios, a excepción de Venezuela que acordó su ingreso recientemente. Para el Mercosur, la libre circulación de recursos humanos (como factor de producción) se diferencia de los movimientos migratorios convencionales pues los trabajadores migrantes -de todos los países miembros- se consideran parte de un mercado único de trabajo, en el que se da una extensión de los mecanismos de protección laboral nacional de cada país, bajo políticas comunes de atracción y desplazamiento específico según necesidades dialogadas en el seno de los mecanismos de concertación. Esto bajo el entendido de ir más allá de la unión de los mercados de trabajo y plantear una profunda transformación forjada desde la integración.

Dentro del Mercosur, la gobernanza de este fenómeno no es sinónimo de una línea de gobierno regional específico dentro del proceso de integración, sino que se trata facilitar espacios de diálogo y discusión en el que participen los actores de una manera tripartita, y que tanto, los empleadores, empleados y gobiernos se pongan de acuerdo sobre las medidas a tomar en el ámbito laboral. Propuesta similar planteada previamente por Wihtol (2013) en términos de un contexto de reflexión y deliberación que permite reunir a los actores públicos y privados, compartiendo objetivos comunes.

Este debate laboral, dentro de los mecanismos de integración, debe tener algunas previsiones claras como las señaladas por el Informe de Desarrollo Humano (2012): es importante poner atención en las solicitudes de los empleadores en estos foros, ya que pueden estar avocadas a generar variaciones en los horarios de trabajo, evadir sus obligaciones de protección social y remuneraciones pactadas que ponen en desventaja al empleado, de esta manera la construcción de mecanismos de discusión y asimismo de denuncia se hacen imprescindibles en esta dinámica.

Es importante aclarar que ambos mecanismos de integración, tanto el SICA como el Mercosur, han definido políticas en favor de mejorar las relaciones migratorias entre los países miembros, sin embargo, los Estados siguen conservando la potestad de ser administradores de sus fronteras debido al estadio de la integración en que ambos procesos se encuentran.

Se han planteado críticas hacia ambos sistemas debido a que se promulga la libre circulación pero se dan señales de restricciones laborales encaminadas a evitar la migración, así como la indiferencia hacia la desprotección de los trabajadores, sin embargo, es importante considerar que la propuesta no se ha podido implementar totalmente debido a que las regiones se encuentran en etapas incompletas del proceso; y que los cambios requieren un acompañamiento integral de todo el mecanismo y desarrollo paralelo de otros órganos relacionados con la integración.

El SICA, por su lado, es una unión aduanera incompleta y el Mercosur un mercado común que no opera plenamente, es por esta razón que los mecanismos de ejecución normativa no pueden facilitar el libre ingreso sin distinción a los territorios miembros, especialmente porque las instancias encargadas de regular las asimetrías de desarrollo no se encuentran funcionando o no existen en el marco de integración vigente.

Con el fin de completar el proceso anteriormente mencionado y tendientes a la construcción de un mercado común mucho más perfecto y la administración de la migración, el MERCOSUR ha constituido diversos sistemas de debate como la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones, el Foro Especializado Migratorio del MERCOSUR basados en la Declaración Socio-laboral (DSL) de la cumbre de mandatarios del MERCOSUR y los convenios intrarregionales de carácter bilateral (sobre movilidad) que facilitan el diálogo entre las partes y la toma de decisiones en el sistema de integración.

Conclusiones

El capítulo ha ofrecido una síntesis interpretativa tanto de las principales hipótesis de las teorías de Relaciones Internacionales para comprender la dinámica migratoria en el siglo XXI, como del estado actual de la gobernanza de las migraciones en los niveles subregionales, específicamente en el caso del SICA y el Mercosur.

Los mecanismos integradores, que desencadenan las dinámicas de gobernanza estudiadas, claramente surgen enfocando principalmente supuestos económicos, que sin embargo progresivamente derivan en nuevas áreas temáticas y su interrelación, lo que demanda la creación de mecanismos de diálogo y consulta por su complejidad y por las problemáticas comunes que conllevan.

La gobernanza global de las migraciones se plantea como endeble debido a las resistencias de los países receptores para su consolidación. Esta dinámica, en lo referido a la libre movilidad de las personas a través de las fronteras se vincula con el Acuerdo del CA4 en Centroamérica, y de la integración de un mercado laboral en Mercosur. Como expone el estudio, en ninguno de los dos se plantea la inmigración como un derecho, en la media que el primero enfoca la dimensión comercial y turística de la movilidad, mientras que el segundo aplica en el sentido estrictamente laboral.

La hipótesis planteada es que, a pesar de sus limitaciones, la consolidación de los procesos o su institucionalización, permite profundizar la dinámica integradora en múltiples dimensiones siendo de las más sensibles la social y cultural, que muchas veces se erige como uno de los principales obstáculos en cuanto a la discusión sobre la soberanía de los Estados se trata.

Respecto de los sectores involucrados en la gobernanza regional de las migraciones, se evidencia como la consulta con la sociedad civil y el empresariado es dispar, pues en el caso centroamericano persiste el verticalismo en la toma de decisiones, mientras que en el sudamericano se empieza a constituir mecanismos de consulta más claros que inciden en las percepciones que informan las políticas públicas.

En términos de los actores sociales, las organizaciones no gubernamentales juegan un rol central en la profundización y consolidación de sentidos de pertenencia y cohesión, mientras que los sectores empresariales continúan teniendo influencia importante respecto a las políticas migratorias en materia laboral, que además se vincula con el proceso de pauperización descrito en el texto.

Desde el punto de vista de la agenda para la gobernanza regional, los Estados deberían definir políticas integrales de abordaje de las migraciones en el contexto de la mundialización y la globalización; además de centrar la seguridad en el ser humano, superando la visión decimonónica del Estado soberano.

Bibliografía

Arenal, Celestino (2007). *Introducción a las Relaciones Internacionales*. México D.F.: Editorial Tecnos.

Arenal, Celestino (2009). *Mundialización, creciente interdependencia y globalización en las relaciones internacionales*. Universidad Complutense de Madrid.

Bauman, Zygmun (2001). *Globalización. Consecuencias humanas*. México DF: Fondo de Cultura Económica.

Burchill, Scott. & Linklater, Andrew et al. (2009). *Theories of International Relations*. Fourth Edition. New York: Palgrave Macmillan.

Castles, Stephen (1997). *Globalización y migración: algunas contradicciones urgentes*. Discurso inaugural presentado en la reunión del Consejo Intergubernamental del MOST/UNESCO.

CEDAL (2000). *Los derechos humanos de los migrantes*. La Paz.

Comisión Sociolaboral del Mercosur (2004). *Declaración Final de Ministros de Trabajo. Conferencia Regional de Empleo*. Argentina.

Crépeau, François (2012). *Declaración conjunta de Expertos de las Naciones Unidas*. Disponible en: http://www.ohchr.org

De Lucas, Javier (2004). *Globalización, migraciones y derechos humanos : La inmigración, como res política*. Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho, vol. 10, p. 1-44. Disponible: http://www.uv.es/CEFD/10/delucas.pdf

Dirección General de Migración de Guatemala (1990). *Cuaderno de estudio sobre la OCAM*. Guatemala.

Dunne, Tim; Kurki, Milja, & Smith, Steve (2010). *International Relations Theories. Discipline and Diversity*. Second Edition. New York: Oxford University Press.

Ferrajoli, Luigi (1996). *Más allá de la soberanía y la ciudadanía: Un Constitucionalismo global*. Inglaterra.

Gudynas, Eduardo (2005) Integración blanda y comercio rígido. En: *Revista del Sur*, N.° 159. Uruguay.

Halliday, Fred (2002). *Las relaciones internacionales en un mundo en transformación*. Traducción de Mónica Salomón. Madrid: CATARATA.

Keohane, Robert & Nye, Joseph (1977). *Poder e Interdependencia. La política mundial en transición*. Buenos Aires: GEL.

Keohane, Robert (1984). *Después de la Hegemonía*. Buenos Aires: GEL.

Keohane, Robert (1993). *Instituciones Internacionales*. Buenos Aires: GEL.

Keohane, Robert (2002). *Power and Governance in a Partially Globalized World*. London: Routledge.

Mármora, Lelio (1990). *La migración en los procesos regionales y subregionales de integración en América del Sur*. Bolivia: OIM.

Mármora, Lelio (1997). *Las políticas de migraciones Internacionales*. Argentina: OIM.

Méndez, Marco & Porras, Nazareth (2011). El marco de la Seguridad Humana: concepción amplia y restringida. En. *Revista Latinoamericana de Derechos Humanos*. Volumen 21. Año 11. (Enero-Junio). Heredia: EUNA.

Méndez, Marco (2013). *Expulsión y deportación en Costa Rica: una comparación con la CTM*. Documento de Estudio N.º 7. Universidad Nacional de Costa Rica.

MERCOSUR. Foro Social Migratorio. Disponible en: http://www.migraciones.gov.ar

MERCOSUR. Tratado de Asunción. Disponible en: www.mercosur.int

Ministerio del Interior del Reino de España. Acuerdos Schengen. Disponible en: http://www.interior.gob.es/atzerritarrak-28/acuerdo-de-schengen-90

Morgenthau, Hans (1986). *Política entre las Naciones. La lucha por el poder y la paz*. Buenos Aires: GEL.

Murillo, Carlos (Editor). (2011). *Hacia un Nuevo Siglo en Relaciones Internacionales*. Heredia: Universidad Nacional de Costa Rica.

OIM (2012). *El impacto de las migraciones en Argentina*. Cuadernos Migratorios N.º 2. Oficina Regional para América del Sur.

Pérez, Nora (2003). La movilidad de trabajadores en la agenda del MERCOSUR. En: *Revista de Estudios Migratorios Internacionales*. Marzo 149. Roma.

Pérez, Nora (2005) *MERCOSUR y migración internacional*. Expert Group Meeting on International Migration and Development in Latin America and the Caribbean. Disponible: http://www.un.org/esa/population/meetings/IttMigLAC/P05_Vichich.pdf

Pérez, Nora y Baer, Gladys (2004). *Los trabajadores migrantes un enclave regional: caso de estudio MERCOSUR*. UBA. Buenos Aires.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2009). *Informe de Desarrollo Humano Superando barreras: Movilidad y desarrollo humano*. Madrid: Mundiprensa.

Salomón, Mónica (2002). *La Teoría de las Relaciones Internacionales en los albores del siglo XXI*. Barcelona: CIDOB.

SELA (2012). *Cooperación Regional en el ámbito de la Integración Fronteriza*. Secretaría Permanente del SELA, Caracas.

SICA. *Acuerdo presidencial CA4*. Disponible en: http://www.sica.int/consulta/documentos.asp

Smith, Steve; Hadfield, Amelia & Dunne, Tim (2012). *Foreign Policy. Theories, Actores, Cases*. Second Edition. Oxford: Oxford University Press.

Soto, Willy (Editor). (2013). *Mesoamérica: integración regional y geopolítica*. Heredia: Universidad Nacional de Costa Rica.

Waltz, Kenneth (1959). *El hombre, el Estado y la guerra*. Buenos Aires: GEL.

Waltz, Kenneth (1988). *Teoría de la Política Internacional*. Buenos Aires: GEL.

Wihtol, Catherine (2013). *El fenómeno migratorio en el siglo XXI. Migrantes, refugiados y relaciones internacionales*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Centroamérica y la Alianza del Pacífico: los tratados de libre comercio con México y Perú

Willy Soto Acosta / María Fernanda Morales Camacho

Introducción

Después del proceso de pacificación en Centroamérica, se produce un dinamismo comercial entre esta región y México, cuya etapa actual es la renegociación conjunta de los tratados bilaterales comerciales que cada una de las naciones centroamericanas tenía con el país azteca en un único acuerdo mesoamericano. Ese dinamismo explica, también, el proceso tendiente a establecer un TLC con Perú.

Sin embargo, el camino que desembocó en esos tratados de libre comercio es una concatenación de hechos de política exterior y de medidas comerciales que sobrepasan, incluso, a los países firmantes: la política exterior de México hacia el Istmo durante las guerras civiles; el "vuelco" de la nación azteca privilegiando su relación con Estados Unidos (EE.UU.) por sobre su pertenencia latinoamericana; el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN); el interés (fracasado) estadounidense de constituir el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

La misma lógica se aplica al TLC con el país inca. Sobresale, en este caso, más allá de lo comercial, el interés de Costa Rica por integrar la Alianza del Pacífico y su lucha constante por ser miembro del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC).

De parte de la región centroamericana, dos hechos (articulados a los ya apuntados) destacan: el estilo de "regionalismo abierto", que adquiere la integración en Centroamérica en la pospacificación y la negociación conjunta del Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea (AACUE).

Se debe agregar un hecho capital: actualmente México y Centroamérica muestran serias discapacidades para enfrentar las "amenazas emergentes", propias de la "sociedad del riesgo global" (Ulrick Beck) (narcotráfico, crimen organizado, eventos extremos ligados al calentamiento global, etc.). De ahí que, frecuentemente, se les llegue a considerar como estados en camino a ser "fallidos" [1] . Sin embargo, han encontrado una manera de insertase en la

1. De acuerdo con el *Fund for Peace* en el Índice de Estados Fallidos (2013) la mayoría de los países de la región, excluyendo a Costa Rica y Panamá se encuentran dentro de las categoría de "peligro" en el ránquin.

economía internacional y permanecer como Estados: los tratados de libre comercio, en los cuales ceden aspectos de sus soberanías pero, en el mismo acto, ganan nuevas "competencias". En efecto, los Estados disponen de una soberanía formal, pero para hacer efectiva necesitan de otros Estados y actores:

> (…) el sacrificio de su soberanía operacional –es decir, de la legítima libertad de acción-obedece a la necesidad de garantizar los cambios en las políticas de otros gobiernos o de influir en ellas. Por lo general, los gobiernos hacen ese sacrificio en la medida en que los gobiernos extranjeros o los actores no gubernamentales que están fuera de su jurisdicción poseen el control sobre ciertos recursos claves. Es posible influir en las políticas ajenas una vez que se han aceptado determinados límites de la propia libertad de acción; es decir, la restricción de la propia soberanía operacional forma parte, por fuerza, del doloroso proceso de adaptación mutua que instaura la cooperación internacional.
>
> (Keohane, 2009: 352-353).

Contrario a lo que algunas veces se escucha, de que los TLC son mecanismos muy ligeros, muy suaves de integración regional, hoy son ellos los que están asegurando la sobrevivencia económica de los Estados[2] (permitiendo su inserción en la economía global) y contribuyendo a cierta "armonía": entre más imbricadas e interdependientes estén las economías de varios países, menos posibilidades de conflictos militares entre ellos existirán.

Otro hecho que apunta a la relevancia de los TLC como mecanismos de integración regional consiste en que el comercio internacional es mucho más que comercio e implica modificaciones en el estilo de vida de las personas pertenecientes al mercado exportador o importador: hábitos de vida, patrones culturales, costumbres, formas de comportamiento humano, etc.

I. Tres antecedentes capitales: la pacificación, el proyecto de libre comercio continental y el Acuerdo de Asociación

A partir de 1984, con la "Iniciativa para la Cuenca del Caribe" (ICC), se produce un tipo de influencia sobre el Mercado Común Centroamericano (MCCA) por parte de los Estados Unidos: acorde con nuevas transformaciones de la economía internacional se promueve, en los países centroamericanos y del Caribe, una serie de medidas económicas tendientes a abandonar la sustitución de importaciones (hasta entonces pivote de la integración económica regional) y a adoptar la promoción de exportaciones destinadas a terceros mercados (el estadounidense, principalmente).

Se trataba de reemplazar, utilizando la infraestructura del MCCA, la estrategia de sustitución de importaciones por una "integración hacia terceros mercados". El programa denominado ICC se encargó de estimular este cambio. Formulado en 1982 por el presidente Ronald Reagan ante la "Organización de Estados Americanos" (OEA), entró en vigencia en el año de 1984 y por un periodo de validez de 12 años. Además del libre comercio para productos determinados de antemano, provenientes de los países seleccionados de la Cuenca del Caribe con destino al mercado norteamericano, el programa incluye la inversión y la ayuda económica de los Estados Unidos, así como la asistencia técnica y el adiestramiento de los sectores privados (Gallardo, 1988: 5-9).

A partir de 1983, en Costa Rica, los "otros productos" (en su mayoría artículos de exportación no tradicionales) comienzan a superar a los productos tradicionales, si éstos se toman separadamente. Para el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), "... este cambio en las estructuras de las exportaciones

2. La Organización Mundial de Comercio (OMC) (2014) determina que los tratados regionales han incrementado desde 1990. Al 31 de julio del 2013 se contabilizaban cerca de 575 notificaciones, de ellas 379 se encuentran en vigencia.

costarricenses es ya un claro indicio de que los objetivos expuestos en el Plan Nacional de Desarrollo y en el Programa de Ajuste Estructural, empiezan a alcanzarse" (MIDEPLAN, 1989: 18).

Esta intervención de los Estados Unidos, vía los organismos financieros internacionales, para modelar la economía costarricense constituía un elemento de un proceso mucho más global en el cual Costa Rica y, en general, Centroamérica y el Caribe, eran elementos subordinados: la conformación del tratado de libre comercio entre Estados Unidos, Canadá y México, que más adelante se materializará en el TLCAN.

La ICC vislumbra este fenómeno y la "Iniciativa para las Américas", propuesta por el entonces presidente George Bush, en junio de 1990, oficializa este proceso de creación de una zona americana de libre comercio, teniendo a los Estados Unidos como locomotora.

Un paso más firme en esta dirección lo constituye la decisión de los presidentes americanos tomada en diciembre de 1994, de crear el "Área de Libre Comercio de las Américas". Este acuerdo de la llamada "Cumbre de la Américas" pretendía eliminar las barreras al comercio y a la inversión en el continente, a más tardar en el año 2005. Sin embargo, este proyecto naufragará ante la oposición de países suramericanos como Venezuela, quienes le contraponen la "Alternativa Bolivariana de las Américas" (ALBA).

A partir de 1984, con el primer Programa de Ajuste Estructural (PAE I), Costa Rica oficializa la estrategia de promoción de exportaciones, concebida como el pivote de un nuevo modelo de desarrollo. El plan de paz regional de Óscar Arias -quien toma el poder en febrero de 1986, vale decir, después de la aplicación del PAE I- no es ajeno al proceso de cambio estructural interno en Costa Rica.

Después del proceso de Esquipulas II (1987-1990), se comenzó a diseñar la "nueva" etapa del MCCA, específicamente a partir de la cumbre de jefes de Estados centroamericanos realizada el 2 y 3 de abril de 1990 en Montelimar (Nicaragua). Esta nueva fase comienza a concretizarse con el "sommet" realizado en Antigua (Guatemala) el 16 y 17 de junio del mismo año, con la elaboración del "Plan de Acción Económica para Centroamérica" (PAECA), y cobrará cuerpo, definitivamente, con el "Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana" o "Protocolo de Guatemala", rubricado por los presidentes centroamericanos el 29 de octubre de 1993.

Esta etapa de MCCA conlleva dos elementos: a nivel nacional, los países adoptan como estrategia la producción de nuevos productos de exportación. A escala regional, los países centroamericanos actúan en bloque para colocar esos bienes no tradicionales en terceros mercados, en condiciones que les sean favorables.

El interés de Costa Rica en promover el proceso de pacificación en Centroamérica radicaba en que, además de reforzar su papel de país "superior" de la región (Soto 1991; 1994), buscaba la integración centroamericana perfecta para ese país: una orientada hacia afuera, o mejor dicho, una cooperación centroamericana en la búsqueda de mercados extrarregionales.

En este tipo de integración, ese país realiza la síntesis entre su aislamiento, su oposición histórica para integrarse políticamente con los otros Estados centroamericanos, y su necesidad en ese momento de trabajar conjuntamente con ellos para tratar de resolver sus problemas económicos.

El ajuste estructural en Costa Rica y en los otros países centroamericanos tenía necesidad de un "ajuste estructural" regional es decir, hacer que el MCCA girara alrededor, ya no tanto de la sustitución de importaciones; sino, principalmente, de la producción de bienes no tradicionales destinados a terceros mercados.

Tomando en cuenta que la competencia en la economía internacional se desarrolla ahora más entre "bloques" que entre Estados individuales, Costa Rica comprende que *debe darle un carácter regional a su aislacionismo tradicional* en Centroamérica: para protegerse económicamente (es decir, colocar su nuevas exportaciones, mejorar los precios de los productos tradicionales y no-tradicionales, etc.), por lo que se ve conducida a cooperar con los otros Estados centroamericanos. "Región" y "aislacionismo" parecieran ser dos palabras opuestas. Pero, el país quiere resolver esta contradicción actuando como líder de ese "bloque" centroamericano.

Ante los conflictos político-militares en los países centroamericanos, que asestaron un duro golpe al MCCA, se intentaron varios acuerdos de pacificación. El que va a lograr culminar será el denominado "Plan Arias".

Lograda la pacificación de la región, en la declaración final de la VIII Cumbre Presidencial (Antigua) de los jefes de Estado centroamericanos, realizada en junio de 1990, se define lo que en adelante va a ser la integración regional. En efecto, los jefes de Estado centroamericanos se comprometen a:

> Impulsar el desarrollo sostenible de Centroamérica mediante una estrategia conjunta hacia afuera, estableciendo mecanismos de consulta y coordinación para fortalecer la participación de nuestras economías en el comercio internacional.
>
> Reestructurar, fortalecer y reactivar el proceso de integración, así como los organismos regionales centroamericanos, adecuando o rediseñando su marco jurídico e institucional para imprimirles renovado dinamismo y facilitar su adaptación a las nuevas estrategias de apertura externa y modernización productiva que emprenden los países centroamericanos, aspirando a la conformación y consolidación de la Comunidad Económica del Istmo Centroamericano.
>
> (Declaración final de la VIII Cumbre Presidencial, 1990).

En esta cumbre se adopta el PAECA como parte integrante de la declaración final, el cual operacionaliza esta etapa del MCCA, a la cual se le califica como "... la nueva estrategia conjunta hacia terceros mercados".

Será con el "Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana" o "Protocolo de Guatemala", suscrito en la XIV Reunión Presidencial realizada en octubre de 1993, en donde tomará forma definitivamente la "nueva" integración económica regional.

Entonces, se puede identificar lo que se denomina la lógica económica de la pacificación. El interés de Costa Rica en promover el proceso de pacificación en Centroamérica a través del "Plan Arias" radicaba en que, además de reforzar su auto-percepción de Estado "superior" de la región, Costa Rica buscaba la integración centroamericana perfecta para ese país: una orientada hacia afuera; o mejor dicho, una cooperación centroamericana en la búsqueda de mercados extra-regionales.

En síntesis, después del proceso de pacificación de Esquipulas II en Centroamérica, la integración económica asume una clara postura de regionalismo abierto; es decir, en lugar de seguir insistiendo en la profundización de la integración hacia adentro, se toma el grado de integración existente para proyectarse a terceros mercados.

Esta nueva orientación de la integración centroamericana hay que ubicarla en el contexto latinoamericano y global. En efecto, en un estudio bastante polémico, en 1994, la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) daba cierto giro a su idea inicial de la integración económica latinoamericana y la concibe no ya como un espacio propio, *intra*, sino más bien como un puente para que los países latinoamericanos se insertaran en la economía internacional. Esto lo hacía utilizando el concepto "regionalismo abierto", que definía como

> (…) un proceso de creciente interdependencia económica a nivel regional, impulsado tanto por acuerdos preferenciales de integración como por otras políticas en un contexto de apertura y desreglamentación, con el objeto de aumentar la competitividad de los países de la región y de constituir, en lo posible, un cimiento para una economía internacional más abierta y transparente.
>
> (Fuentes, 1994: 35).

No se trataba de abandonar los esquemas integracionistas y retroceder a los Estados aislados, sino más bien, en lugar de seguir insistiendo en la profundización de la integración hacia adentro, tomar lo existente para proyectarse a terceros mercados:

> (…) se denomina "regionalismo abierto" al proceso que surge al conciliar … la interdependencia nacida de acuerdos especiales de carácter preferencial y aquella impulsada básicamente por las señales del mercado resultantes de la liberalización comercial en general. Lo que se persigue con el regionalismo abierto es que las políticas explícitas de integración sean compatibles con las políticas tendientes a elevar la competitividad internacional, y que las complementen.
>
> (Fuentes, 1994: 38).

Uno de los principales laboratorios de regionalismo abierto es el AACUE, suscrito entre Centroamérica y la Unión Europea en mayo del 2010. El Acuerdo de Asociación es un elemento de suma importancia en el futuro de la política comercial centroamericana por dos motivos: a) el acuerdo incentiva a Centroamérica a proseguir con la estrategia de regionalismo abierto; y b) de la negociación con Europa, la región centroamericana obtuvo lecciones que trata de aplicar a otros tratados comerciales. Esto es particularmente relevante en la revisión de los acuerdos comerciales con México.

II. Para entender los acuerdos comerciales: la política exterior de México hacia Centroamérica y sus intereses comerciales

Los intereses de México en Centroamérica iniciaron mucho antes de la firma de los tratados comerciales de primera generación [3] en los años noventa del siglo pasado y, por supuesto, antes de la "refundición" de esos primeros acuerdos en un "nuevo" TLC multilateral al finalizar la primera década del siglo XXI.

No se puede entender a Centroamérica sin México y EE.UU.: el país azteca es un «mediador» y "colchón" entre la región centroamericana y Estados Unidos, pero con pretensiones y aspiraciones de pequeña «potencia» regional en Mesoamérica. Como lo apunta Rodrigo Páez (2011), la política compleja de México en relación con EE.UU. radica en dos factores: la realización de intereses propios en materia de política externa como pretende todo Estado y tener cuidado en no provocar demasiado con sus acciones los intereses estadounidenses; es decir, el país azteca quiere ejercer un margen de maniobra sin irritar a su poderoso vecino del norte. Con respecto a Centroamérica, México percibe a la región como su "área de influencia", su «frontera sur» y «cordón umbilical» que la une con Sudamérica; y con sus acciones políticas, comerciales y de cooperación pretende tener una presencia activa, cuidándose eso sí -a diferencia del poder "desnudo" de la política de EE.UU. hacia Centroamérica- de no hacerle sentir mucho a los países centroamericanos las desventajas de una relación asimétrica.

3. Los acuerdos de primera generación son aquellos de carácter tradicional "previos a la Ronda de Uruguay-OMC" son más simples y contemplan básicamente acuerdos de naturaleza comercial que involucran la desgravación arancelaria a bienes comerciales (Ministerio de Economía y Finanzas de Perú, s.f.).

Siguiendo con el principio metodológico de este trabajo, no se pueden separar acuerdos comerciales y política interna/política exterior de los estados, los conflictos político-militares en los países centroamericanos durante los años ochenta y la política estadounidense hacia Centroamérica en esa coyuntura, explica en mucho la relación con México, hoy en día caracterizada por los acuerdos comerciales y la "mesoamericanización" de los riesgos globales.

En efecto, "...Centroamérica se convirtió en objeto de especial atención para los gobiernos mexicanos, a medida que se incrementaban los conflictos dentro del Istmo. El triunfo de la revolución sandinista en Nicaragua (1979) y el desarrollo de conflictos bélicos tanto en ese país como en El Salvador y Guatemala dieron pie a una excepcional actividad diplomática de México en la región. Se suelen considerar los años que van de 1979 hasta 1986 como el período de mayor activismo latinoamericano de México, así como el de mayor independencia relativa con respecto a la política exterior norteamericana" (Páez, 2013: 76).

Dos hechos ponen en evidencia el papel protagónico que México desempeñó en Centroamérica en esos años. Por un lado, la firma de la famosa "Declaración Franco-Mexicana" en 1981, en donde Francia y el país azteca reconocían a las fuerzas guerrilleras y políticas opositoras salvadoreñas (FMLN-FDR) como actores representativos. Por otro, la participación de México en el Grupo de Contadora, que buscaba una solución pacífica a los conflictos en Centroamérica.

Sin embargo, hay un hecho capital de corte comercial que redimensiona la política exterior mexicana hacia Centroamérica (y hacia toda Latinoamérica): la incorporación de México, en 1994, al TLCAN junto con Estados Unidos y Canadá. Pero ello no fue una ruptura con Centroamérica sino más bien, alcanzada la pacificación, se produjo una articulación comercial mesoamericana y se firmaron una serie de tratados de libre comercio: en 1994 se firmó uno entre Costa Rica y México (1994); cuatro años después, en 1998, el TLC entre Nicaragua y México; y en el 2000, el acuerdo comercial entre los países del Triángulo del Norte (Guatemala, El Salvador y Honduras) y México (Paéz, 2013).

Esta relación comercial primaria con Estados Unidos y secundaria con Centroamérica calza con el calificativo de "sub-hegemón" (Rocha, 2006) que se le ha dado al país azteca en Mesoamérica:

> Desde una perspectiva derivada, un subhegemón (un estado semiperiférico y potencia regional o potencia media) reúne las siguientes características: 1. Capacidad de ejercer hegemonía en un ámbito regional, es decir cuentan con la capacidad generativa de organización y de orden regional. 2. Capacidad generativa de procesos de integración regional, medianamente importantes, es decir son capaces de impulsar la conformación de mesosistemas de integración regional. 3. Además, los subhegemones tienen compromisos con el hegemón, pero su base natural de acción son los Estados periféricos vecinos (su propia subregión o microrregión) y cercanos (los países de las subregiones o microrregiones vecinas). 4. También los subhegemones son más favorables a la cooperación y a la corrección de asimetrías en sus relaciones con los Estados periféricos y cercanos. 5. Los subhegemones pueden ser líderes regionales. 6. En resumen, los subhegemones cuentan con capacidad de iniciativa geopolítica y geoeconómica más allá de su entorno inmediato (su subregión), hasta llegar a su entorno mediato (la región).
>
> (Rocha, 2006: 315-316).

Estos dos acontecimientos, en realidad dos dimensiones de un solo hecho (el TLCAN y los tratados comerciales entre los países centroamericanos y México), se articulan a una tercera dimensión: la negociación y firma del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana (DR- CAFTA), en la primera década de este siglo.

III. Los TLC centroamericanos de "nueva generación" con México

Ya se ha adelantado la idea de que la negoción conjunta (bloque a bloque) entre Centroamérica y la UE al superar el clásico esquema de negociaciones bilaterales, permitió a los países del Istmo adquirir experiencia en materia de "regateo" comercial. También, se ha avanzado la hipótesis de que, no obstante sus asimetrías económicas y políticas, México y Centroamérica comparten un "mínimo común denominador": el constituir un espacio caracterizado por riesgos globales/regionales (narcotráfico, crimen organizado, nuevas formas de violencia urbana, escenario de eventos extremos ligados al cambio climático, etc.).

Estos dos elementos coadyuvan a que en la primera década del Siglo XXI estos países traten de darle una dimensión mesoamericana a los acuerdos comerciales bilaterales firmados en la última década del siglo pasado. Aquí, recordamos lo acotado más arriba: lejos de ser mecanismos de integración "light", los tratados de libre comercio constituyen, hoy por hoy, un instrumento práctico para que los países nominalmente dotados de soberanía (pero en la práctica, en algunas dimensiones, "Estados fallidos") puedan darle contenido real a sus minusválidas soberanías.

De nuevo, la decisión de renegociar los TLC bilaterales no aparece en el vacío, no tiene una historia, no se inscribe en un proceso político y comercial. La idea de la renegociación, de darle un nuevo formato y dimensión conjunta a los acuerdos comerciales bilaterales, surge en el marco del "Acuerdo de Complementación Económica entre México y Centroamérica", que a inicios de la década de 1990 de siglo pasado, el país azteca propuso a sus vecinos del sur, y cuya instancia deliberativa lo constituye las Cumbres del Grupo de Tuxtla Gutiérrez.

El "nuevo" acuerdo comercial fue diseñado mediando ocho rondas de negociación: en México (mayo 2010); El Salvador (agosto del mismo año); México (setiembre 2010); Guatemala (enero 2011); México (mayo 2011); El Salvador (agosto 2011); México (setiembre 2011); El Salvador (octubre 2011). El siguiente cuadro constituye una síntesis de los alcances de este TLC:

Cuadro Nº 1:
Principales resultados de la negociación del
Tratado de Libre Comercio México-Centroamérica

Principales resultados zona de libre comercio	Beneficios arancelarios	Mejoras en reglas de origen	Acumulación de origen	Facilitación de comercio	Modernización	Actualización
Se crea un espacio económico ampliado entre los países de Centroamérica y México con reglas comunes que facilitará el comercio en la región.	Se mantienen las preferencias arancelarias del tratado vigente desde 1995 y se mejora el tratamiento para algunos productos que se encontraban excluidos de los beneficios arancelarios.	Se adaptan a la realidad productiva nacional y se atienden los intereses de los sectores productivos.	Se facilita la utilización de materiales originarios de la región para la producción de una mercancía final.	Se establecen mecanismos para agilizar, simplificar y automatizar los procedimientos aduaneros.	Se actualizan las disposiciones en inversión, servicios, y propiedad intelectual.	Se revisaron las reglas para la administración del tratado vigente y facilitación de comercio, en línea con otros acuerdos más recientes logrando mejorar su aplicación y administración.

Fuente: COMEX (2012: 10).

En este acuerdo comercial hay una complementariedad entre intereses geopolíticos y geoeconómicos de México e intereses comerciales de los países centroamericanos. En relación con este segundo aspecto, para ejemplificar con el caso de un país de la región:

> El intercambio comercial entre Costa Rica y México mostró un crecimiento substancial durante la última década. En 2002, el comercio bilateral sumaba US$ 484 millones, mientras que en 2012 la cifra alcanzó los US$ 1.488,5 millones, lo que representó un aumento promedio anual de 11,9%. En 2012, se experimentó un incremento de 1,7% en las exportaciones y 6,8% en las importaciones en relación con 2011.
>
> (COMEX, 2013a).

Los países centroamericanos ven, entonces, en esta reformulación del tratado, una vía para potencializar sus intereses económicos. El Embajador de México en Costa Rica sintetiza de esta manera las relaciones comerciales entre ambos países:

> (...) Costa Rica es ya para México el principal socio comercial en Centroamérica y también el principal socio de cooperación técnica y científica. Por su parte, México es para Costa Rica el tercer socio comercial y el tercer inversionista extranjero a nivel mundial, así como la principal fuente de turistas de América Latina. Desde que entró en vigor el Tratado de Libre Comercio entre nuestros países, el intercambio bilateral se ha hecho 28 veces mayor, al pasar de 122 millones de dólares en 1994 a 3.648 millones de dólares en 2011, alcanzándose en este último año la cifra histórica más alta del comercio bilateral, lo que da cuenta de lo profundamente vinculadas que están nuestras economías.
>
> (Álvarez, 22/12/2012: 31 A).

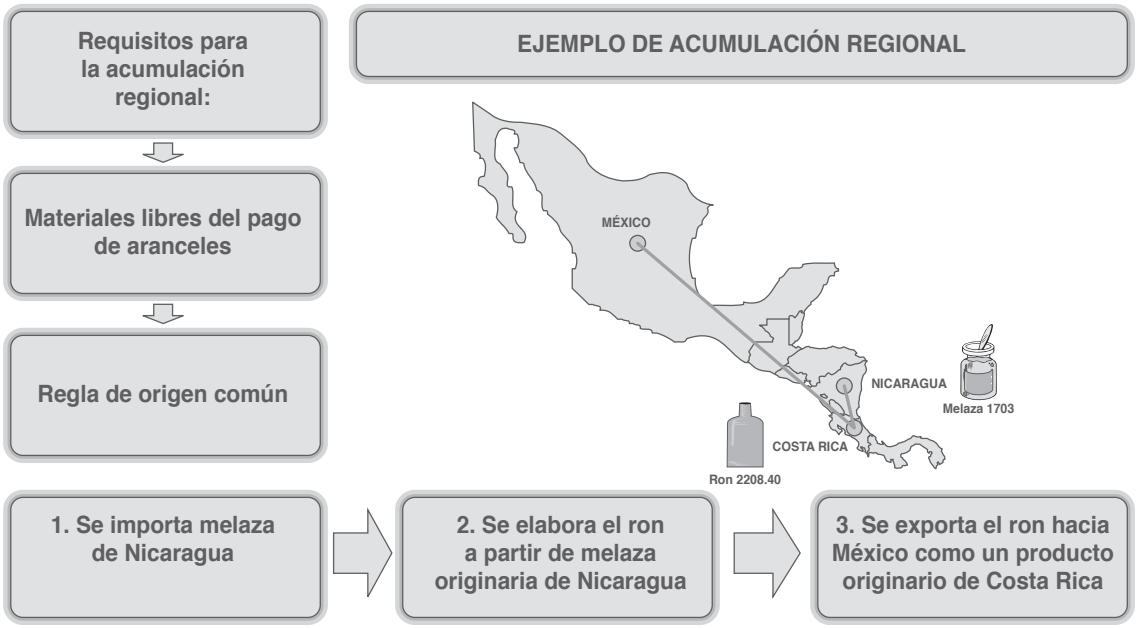
Conviene ahora plantearse la pregunta acerca de la potencialidad de este TLC en cuanto medio de integración regional. Lo primero por subrayar corresponde a las competencias de la región (mesoamericana) y de los Estados: la negociación se hace en bloque (Centroamérica por un lado, México por otro), aunque la ratificación del acuerdo comercial lo hace cada Estado por separado, según sus normas constitucionales internas (hasta el momento, diciembre 2012, El Salvador, Nicaragua y México han puesto en vigencia el tratado, faltando la ratificación de los otros países). Por su supuesto, el "bloque" centroamericano no es una voz homogénea, sino que cada país de la región trató de impregnar, durante las rondas de negociaciones, su sello "personal", atendiendo la dinámica de sus propios sectores socio-económicos y burocráticos.

El tratado contiene dos conceptos importantes (que designan instrumentos comerciales), los cuales permiten el reforzamiento de la integración intracentroamericana y la articulación entre este acuerdo comercial mesoamericano y tratados de libre comercio que los países centroamericanos hayan firmado bilateralmente con terceros Estados. El primero es la *acumulación regional*:

> El tratado promueve la integración productiva y económica entre Centroamérica y México, al permitir la acumulación regional, la cual facilita la utilización de materiales originarios de los países miembros del tratado para la producción de una mercancía final. Por ejemplo, Costa Rica puede importar melaza de Nicaragua, producir ron a partir de melaza originaria de Nicaragua y exportarlo a México como producto originario del tratado, lo cual le permitiría gozar de las preferencias arancelarias
>
> (Ministerio de Comercio Exterior de Costa Rica, 2012: 13).

La siguiente ilustración ejemplifica este mecanismo:

Gráfico Nº 1
Proceso de acumulación regional



Fuente: COMEX (2012:13).

El segundo instrumento que concibe este TLC es del de acumulación ampliada:

> Con la acumulación ampliada se brinda una oportunidad adicional a los operadores económicos de importar materias primas provenientes de otros países que no forman parte de este tratado pero que han suscrito un acuerdo comercial con algún país de Centroamérica o México. Este mecanismo de acumulación no es automático, ya que se deben cumplir una serie de requisitos que se establecerán caso por caso. Por ejemplo, Costa Rica podrá importar alambrón de cobre fabricado en Chile (país con quien Costa Rica y México firmaron un tratado de libre comercio) para la producción de conductores eléctricos de cobre, el cual se considerará originario y cuando Costa Rica exporte a México podrá gozar de la preferencia arancelaria del tratado.
>
> (Ministerio de Comercio Exterior de Costa Rica, 2012: 13).

IV. El TLC de Centroamérica con Perú

A pesar de que la crisis económica internacional afectó fuertemente a las economías desarrolladas, aquellas en vías de desarrollo mostraron un comportamiento diferente, especialmente las que se ubican en América Latina y, específicamente Perú. La economía peruana se ha mostrado dinámica, de acuerdo con el Fondo Monetario Internacional, durante el periodo 2002-2012 la nación inca duplicó el tamaño del PIB real, y creció a una tasa promedio anual del 6,33%; mientras que la inflación promedio cayó a 2,33%, siendo la más baja de la región (Vera y Wong, 2013); mientras que, proyecciones realizadas por el Banco Bilbao Vizcaya Argentaria para el 2014, esperan un crecimiento del 6,3% del PIB (BBVA, 2013; 1); nada despreciable, por cierto.

Lo anterior explica el creciente interés por establecer nexos comerciales con este país, donde Centroamérica no se ha quedado atrás. Dos hechos explican la negociación conjunta entre los países centroamericanos (a excepción de Nicaragua que no participó) con Perú en aras del establecimiento de un acuerdo comercial: el "espíritu" de regionalismo abierto que adquirió el MCCA, el mismo que –como ya hemos señalado– explica los acuerdos con México. El segundo es la capacidad de negociar en grupo que aquellos países adquirieron en el proceso con la Unión Europea tendiente al Acuerdo de Asociación.

Se deben señalar, por lo menos, dos antecedentes de la negociación de un TLC entre los países centroamericanos y Perú. Uno de ellos es el interés de la política exterior costarricense acercarse a Asia mediante la posibilidad de ingresar a APEC y su interés por diversificar mercados con la integración al bloque de la Alianza del Pacífico, organizaciones comerciales de las que Perú es miembro y tiene cierto poder decisorio acerca del ingreso de nuevos socios. Segundo, el hecho no menos importante de que a partir de enero del 2012, Perú se convirtió observador regional del SICA.

Conviene señalar desde el punto de vista geo-político que, a diferencia del TLC con México que –como ya se explicó– se inscribe en cierta "lógica estadounidense", el tratado comercial con el país andino puede ayudar a aminorar la dependencia comercial con respecto a Estados Unidos. El pionero regional de esa diversificación es Costa Rica, que ha establecido acuerdos con China, Singapur y Chile; más los que están en proceso, a saber el de Perú, Colombia y la futura negociación de un acuerdo comercial con Corea del Sur. Estos hechos "comerciales" van acompañados en el mismo acto por medidas de política exterior, toda vez que apuntan al acercamiento de Costa Rica a la región Asia-Pacífico.

La negociación del TLC Perú-Centroamérica arranca a finales del 2010 con una primera ronda de negociación en Lima, Perú del 8 al 12 de noviembre. Le siguieron otras tres rondas más una mini ronda, de tal manera que en mayo 2011, en un tiempo muy corto, los principales aspectos del tratado comercial ya estaban negociados.

Recalquemos el doble aspecto a la vez multilateral y bilateral del proceso. En efecto, las negociaciones se llevaron a cabo de manera coordinada entre todos los países, lo cual resultó en productos o textos comunes. Pero a la vez, la culminación del proceso es bilateral en el sentido de que cada Estado rúbrica el tratado por aparte y cada texto presenta especificaciones propias (en materia de acceso al mercado de bienes, servicios, inversiones y compras públicas) del país centroamericano y Perú, particularidades que se incluyen en los anexos. En otras palabras, no se trató de una negociación del SICA como comunidad y el país andino. Aún más, Nicaragua no participó en el proceso (aunque en un futuro puede incorporarse), el cual fue iniciado de manera unilateral por Panamá (país con el cual el tratado ya está en funcionamiento), a quien se fueron sumando sus similares centroamericanos.

Una particularidad de este tratado comercial, que lo distingue de otros en que Centroamérica participa, como lo es cierto énfasis en beneficios a pequeñas y medianas empresas (PYME) centroamericanas y de Perú (Calvo; Fernández; Rossman, 2012).

No obstante el potencial comercial de este tratado, a nuestro criterio, reviste una importancia política capital: constituye un puente y mecanismo para integrar tanto los Estados y esquemas integracionistas de Centroamérica (MCCA y SICA) como de Sudamérica: Unión de Naciones del Sur (Unasur) y Mercado Común del Sur (Mercosur). Ya hay dos antecedentes de esto que casi funcionan simultáneamente: Petrocaribe (que comenzó como un acuerdo petrolero pero ahora se va extendiendo a una zona económica y que incluye a cinco miembros del SICA, además de países caribeños y sudamericanos) y la Alternativa Bolivariana de las Américas (ALBA), de la cual Nicaragua es socio.

Lo anterior cobra especial interés con la reciente creación de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). El TLC con Perú permite dar sustento orgánico, estructural, a la CELAC y posibilita que no se convierta en una simple sumatoria de países y de bloques subregionales.

V. Dos visiones de integración: ALBA vrs. Alianza del Pacífico

Los retos de la globalización, entre ellos la inserción internacional de las economías, así como los desafíos vinculados con la creciente interdependencia entre los países, producto de los avances en transporte y telecomunicaciones ha provocado la creación de múltiples instancias integracionistas en la región. Algunas de ellas con motivaciones económicas; otras con base ideológica; algunas responden a la conformación de un espacio político; otras buscan profundizar la integración en aspectos más concretos como la infraestructura, la energía.

Dentro de esta multitud de iniciativas destacan dos que, por su contraposición en cuanto a su naturaleza, posibilitan realizar un análisis más concreto sobre las concepciones de integración existentes en América Latina estas son: la Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América y Alianza del Pacífico.

• ALBA: Proyecto chavista de unificación

El III encuentro de Jefes de Estado del Caribe, celebrado el 14 de diciembre de 2004 en la Habana, dio vida a la Alianza Bolivariana para las Américas con el fin de ser una alternativa al proyecto del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA)[4], proyecto de integración comercial promovido por los Estados Unidos.

Desde sus inicios, el ALBA pretende promover un modelo de integración que difería de los ya existentes (basados en la liberalización comercial) con la adopción del "Tratado de Comercio de los Pueblos", mismo que estaba "basado en el principio de la solidaridad, la reciprocidad y la transferencia de tecnologías en el intercambio de bienes y servicios" (Gil y Paikin, 2013: 7). Su labor está centrada, de acuerdo con Gil y Paikin (2013:7) en tres ejes: la promoción del proyecto bolivariano de unificación, el constituir una iniciativa que responde a las necesidades de los pueblos americanos con equidad y la defensa de la soberanía nacional y el desarrollo sostenible.

Actualmente, el ALBA está conformada por Venezuela, Bolivia, Cuba, Nicaragua, Dominica, San Vicente y las Granadinas, Ecuador y Antigua y Barbuda; los cuales, en total, suman un territorio de 2 513 230 km^2 y una población de 71 479 532 personas (Bossi, s.f.). Cuenta con "(…) las mayores reserva de petróleo mundial, las mayores reservas probadas de litio y una superficie de más de dos millones y medio de kilómetros con tierras cultivables (…)" (Garcés, 2013: 5). Dada su naturaleza, sus proyectos integracionistas (denominados grannacionales) van más allá de lo comercial y comprenden áreas como las finanzas (Banco Alba), educación (alfabetización y postalfabetización), infraestructura, ciencia y tecnología, energía, ambiente, salud, minería, turismo, industria, cultura y telecomunicaciones (Bossi, s.f.). El ideario del ALBA, de acuerdo con Meza (2013: 10), reside también en la ideología de Martí sobre "Nuestra América"; contraponiéndose a la "otra América", determinada por los intereses estadounidenses y que estuvo, otrora, materializada en el ALCA.

4. Desapareció en el año 2005 debido al accionar de los presidentes de Brasil, Argentina y Venezuela; Lula Da Silva, Kirchner y Chávez, respectivamente.

Una de las principales críticas a esta iniciativa es su carácter ideológico, ya que "no se construye en base a un criterio geográfico ni histórico, como el resto de los bloques, sino en base a un criterio ideológico-coyuntural" (Gil y Paikin, 2013: 8); lo cual presenta amenazas a su supervivencia ante un eventual cambio de Gobierno. A pesar de su carácter "alternativo", ha institucionalizado una estructura orgánica muy similar a los otros proyectos de integración regionales; pero difiere en el aspecto de que las alianzas políticas privan por sobre los acuerdos formales entre los estados. Así, según (Meza, 2013: 10) prevalecen las cumbres presidenciales, donde la figura del mandatario se ha vuelto vital para su funcionamiento y le resta espacio a los aportes de grupos sociales, otros grupos políticos, empresariales o sindicales, por mencionar algunos (Meza, 2013: 11).

De acuerdo con Eduardo Ponce (2013), diplomático peruano, el ALBA ha desarrollado algunas estrategias para "contrarrestar" las posibles amenazas frente a una Alianza del Pacífico en apogeo; entre ellas: la conformación de Consejos de Defensa antiimperialistas, el establecimiento de Asambleas Constituyentes para crear estados plurinacionales y el control social de los medios de comunicación, específicamente, la prensa. También, le han propuesto al Mercosur la creación de una "poderosa zona económica", de acuerdo con el presidente venezolano, Nicolás Maduro: "vamos a constituirnos en un área económica común, de desarrollo compartido, complementario, solidario, respetando las asimetrías, más allá del simple comercio" (Velasco, 2013), lo que también podría incluir, según el presidente venezolano, a la Comunidad del Caribe (Caricom).

Además, destaca la muerte de Hugo Chávez, su principal impulsor, lo cual levanta dudas sobre el futuro del ALBA, dada la ausencia de un líder que asemeje el carisma de este personaje; así resulta incierto cuál será el futuro de la cooperación, puesto que Venezuela ha sido el principal cooperante en materia económica y de desarrollo. Así mismo, se le critica su poco intercambio con los demás bloques, por ejemplo, en el ámbito comercial.

A nivel ideológico, el ALBA maneja un discurso anti-imperialista, que se antepone a iniciativas catalogadas como neoliberales; incluso, derivadas de la ya desaparecida ALCA; como lo es la Alianza del Pacífico; vista con recelo por los gobernantes de los países ALBA; pero por Brasil; ante las posibles amenazas que pudiera presentar a la consolidación de proyectos como Unasur y Mercosur; así lo expresó el mandatario ecuatoriano, Rafael Correa, durante una conferencia en Francia: "existe una restauración conservadora para contrarrestar proyectos alternativos" y continúa su crítica aseverando que "(…) la Alianza del Pacífico es lo mismo de siempre: no querer crear una gran nación suramericana, sino tan solo un gran mercado, no querer crear ciudadanos latinoamericanos, sino sólo consumidores" (Telesur, 2013). Así lo expresó el mandatario ecuatoriano, Rafael Correa, durante la XII Cumbre de Presidentes: 'en la región "se enfrentan dos visiones del mundo: el neoliberalismo y aquellos que creemos en el socialismo y en zonas libres, pero no para el libre comercio sino libres de hambre y de pobreza"' (Grieco, 2013).

A pesar de los incendiarios discursos contra la consolidación de la Alianza, esta se ha promovido en los foros regionales con un éxito importante, según datos de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) los "cuatro integrantes de la Alianza Pacífico crecieron en 2012 una media del 5%, mientras que el Mercosur registró un aumento medio del PIB del 2,9%. El intercambio comercial dentro de la Alianza se incrementó en un 1,3%, mientras que Mercosur cayó en un 9,4%" (Saiz, 18/10/2013).

• Alianza del Pacífico: ¿Sucesora del ALCA?

La Alianza del Pacífico surge del interés de algunas economías latinoamericanas por acercarse más a la cuenca del Asia-Pacífico, dada su creciente importancia político-económica. Dicho bloque se creó en el año 2011, por iniciativa del presidente peruano de Alan García y comprende a Chile, México, Perú y Colombia. Su meta es consolidar un área profunda de integración a partir de la libre circulación de personas, capitales, mercancías y servicios (Alianzapacifico.net) (ver cuadro N.º 2):

Cuadro Nº 2
Comparación datos macroeconómicos del ALBA y la Alianza del Pacífico

	Alianza del Pacífico				ALBA*				
	Colombia	**Chile**	**Perú**	**México**	**Venezuela**	**Ecuador**	**Bolivia**	**Cuba**	**Nicaragua**
Población	49 007 000	17 748 000	30 647 000	120 607 000	30 831 000	16 020 000	10 598 000	11 287 000	6 152 000
PIB (US$)	370 509 000 000	268 314 000 000	203 977 000 000	1 181 633 000 000	381 286 000 000	87 495 000 000	27 035 000 000	71 017 000 000	10 508 000 000
PIB per cápita (US$)	7762 US$	15372	6811	10014	12734	5639	2625	6288	1757
Parte del PIB Regional (%)	6,5	5,9	3,6	20,7	6,7	1,5	0,5	1,2	0,2
Pobreza (%)	32,9	11	23,7	37,1	23,9	32,2	36,3	N.R.	58,3
IDH ranking	91	40	77	61	71	89	108	59	129
Desempleo (%)**	10,6	5,9	6	5,8	7,8	4,6	5,8	3,8	9,7
IED (millones de US$)	15952,2	9233	12971,1	-7782,3	756	5913	1060	N.R.	810

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de CEPAL y PNUD.
*Se incluyen solamente las economías más grandes del ALBA.
**Corresponde a la tasa anual media para el año 2013.

De acuerdo con el sitio Web oficial de la Alianza del Pacífico [5] , esta comprende una población total de 209 millones de personas, con un PIB per cápita promedio de 10 000 dólares, un PIB que representa el 35% del producto total en América Latina; concentra el 50% del comercio en la región y, para el año 2012, atrajo cerca de 70 mil millones de dólares en inversión extranjera directa. Los datos que resultan atractivos para grandes inversionistas o países en crecimiento, como lo es el caso de China. Para ser parte de la alianza, es fundamental contar con acuerdos de libre comercio suscritos con todos sus miembros, de allí su naturaleza aperturista, tal y como lo señala Malamud (2012: 3):

> Prueba del aperturismo de estos países es que todos ellos tienen TLC firmados con EE.UU. y diferentes tratados con la UE. Chile, México y Perú integran el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC). Con su ingreso al Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP, en sus siglas inglesas), México se suma a Chile y Perú que ya formaban parte del mismo (*sic*).

5. Ver: http://alianzapacifico.net/que_es_la_alianza/valor-estrategico/

Tal es su trascendencia en el entorno internacional que ha llamado la atención de otros actores, regionales y extra regionales, provocando así su participación en calidad de observadores [6] : China, Japón, Australia, Nueva Zelanda, Corea del Sur, Estados Unidos, Canadá, Guatemala, Honduras, República Dominicana, El Salvador, Paraguay, Ecuador, Uruguay, Francia, Reino Unidos, España, Italia, Portugal, Turquía, Países Bajos, Suiza, Alemania; mientras que Panamá y Costa Rica se encuentran en proceso de convertirse en estados miembros, esta diversidad de estados observadores le ha valido también las críticas de sus detractores, especialmente, por la presencia estadounidense y la denominan como un proyecto que va más allá de su naturaleza geográfica.

Un aspecto relevante es la participación de México en el bloque, lo cual evidencia el interés de este país del norte por fortalecer sus vínculos con el resto de América Latina y, principalmente, posicionarse en América del Sur; frente a un Brasil receloso de que su papel de liderazgo regional sea usurpado: "La creación de la Alianza trasciende la discusión entre América Latina y América del Sur, ya que la presencia de México en su seno resuelve el dilema por la vía de los hechos" (Malamud, 2012: 4). Como también queda patente en la Cumbre de Cali, celebrada en mayo del 2013, en la que se compararon datos de la Alianza con los de Brasil:

> "(…) 210 millones de personas, 38% de la población de la región; frente a los 195 millones de brasileños, el 35%; el PIB de los cuatro países de la Alianza supone el 35% de América Latina y el de Brasil representa el 45%-. Para muchos, la Alianza es el instrumento con el que México, la segunda economía latinoamericana, pretende contrarrestar la influencia de Brasil".
>
> (Saiz, 2013).

Incluso, la integración de los mercados bursátiles de Colombia, Perú y Chile bajo la figura del Mercado Integrado Latinoamericano (MILA); así como la eventual entrada de México; han provocado que esta se constituya en la segunda bolsa de valores; sólo superada por la Bovespa de Brasil (López y Muñoz, 2012: 21).

Las reacciones no se han hecho esperar por parte de Itamaraty (Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil), de acuerdo con el *Portal de Noticias del Senado* (2013) brasileño, el excanciller, Antonio Patriota, se refirió, en una comparecencia ante este órgano, a la Alianza como '"un ropaje nuevo" a ejercicios de aproximación que ya existen en ámbito subregional, con "poco o nada" añadir'.

Aunado a lo anterior, se encuentra el factor geopolítico de las posibles implicaciones de la Alianza en la dinámica del poder regional y su coexistencia no solo con el ALBA y el Mercosur; sino con la Unasur; ya que como bien lo señala Félix Peña (2013) coexisten las estrechas relaciones entre algunos países de la Alianza y estados miembros del Mercosur como Argentina y Brasil.

Aunado a su carácter comercial, la Alianza también ha inscrito como parte de su quehacer la cooperación mediante un fondo dedicado a financiar proyectos; entre ellos, un programa de becas y una red de investigación científica en materia de cambio climático (El País, 2013). También, como parte de su accionar conjunto, este bloque planea abrir representaciones comerciales conjuntas en Turquía; mientras que Chile y Colombia lo harán en Ghana (Rojas, 2013).

Por su parte, los mandatarios de las naciones que integran la Alianza han salido a su defensa aduciendo que no se trata de un proyecto ideológico o que atente contra otras agrupaciones regionales; tal y como lo manifiesta la presidenta de Costa Rica, Laura Chinchilla: "La Alianza del Pacífico se convierte en una gran oportunidad y en la única manera de poder mejorar los niveles de competitividad de la economía de nuestros países" (AFP, 2013).

---

6. Revisar: http://alianzapacifico.net/paises/paises-observadores/

• La Alianza : Puerta de entrada al Asia-Pacífico de Costa Rica

Costa Rica ha emprendido acciones para convertirse en el miembro número cinco de la Alianza del Pacífico en concordancia con su política de comercio exterior de "ampliar, consolidar y racionalizar la plataforma de comercio exterior" (Ministerio de Comercio Exterior, 2011) mediante la suscripción de acuerdos comerciales y la diversificación de su oferta exportable; razón por la cual ha suscrito recientemente, acuerdos comerciales con Perú y el TLC con Colombia que se encuentra en proceso legislativo[7]; lo anterior, con el objetivo de cumplir con el requisito principal de la Alianza: contar con tratados de libre comercio con todos sus miembros y aprovechar el dinamismo en las interacciones con estas tres economías (ver cuadro N.º 3):

Cuadro N.º 3
Exportaciones, importaciones e IED* de Costa Rica con Colombia, México y Perú en millones de dólares

	Colombia				Perú				México			
Año	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**
Exportaciones	38,3	51,6	48,2	62,9	34,9	12,9	15,7	18,2	195,1	250,6	317,7	323,0
Importaciones	315,2	500,3	455,7	326,8	23,6	35,3	50,8	46,2	742,8	894,4	1091,5	1165,5
IED	6,4	98,9	151,6	111,8	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	6,8	40,4	183,4	346,3

Fuente: Elaboración propia a partir de datos disponibles en COMEX.
*IED: Hace referencia a la IED proveniente de estos países y que se ubica en Costa Rica.
N.R.: No reporta.

Esta apertura comercial se ha orientado a un posicionamiento más visible en la cuenca del Pacífico, especialmente, a una participación más dinámica de Costa Rica en el Foro de Cooperación Asia-Pacífico (APEC); por lo que el país ha tratado de acercarse más, en términos comerciales, con economías como la japonesa y la de Corea del Sur (Ministerio de Comercio Exterior, 2011b) y explorar las posibilidades del establecimiento de un acuerdo de libre comercio con estos países. Así lo manifestó la mandataria costarricense, Laura Chinchilla, en una intervención en el marco de la XXIII Cumbre Iberoamericana: "Son países con los que tenemos una visión compartida acerca de la importancia de la integración y el comercio para el desarrollo, además de que ofrecen oportunidades muy interesantes desde la perspectiva de la inversión. La Alianza puede ser también una plataforma muy importante para relacionarse con el Asia Pacífico" (Presidencia de la República, 2013).

Además, la negociación de un nuevo Tratado de Libre Comercio, entre los países centroamericanos (incluyendo a Costa Rica) y el país azteca; así como la activa participación de México en la Alianza del Pacífico evidenció el renovado interés de este país del norte por posicionarse, no sólo en Centroamérica, sino en estrechar lazos con el resto de la región; así como lo explica Ramos Cardoso (s.f.: 134):

> De acuerdo con Natalia Saltalamacchia, uno de los rasgos distintivos de la política exterior del presidente Felipe Calderón fue el despliegue de una nueva diplomacia en América Latina y el Caribe. El objetivo: recuperar los espacios de interlocución y de influencia que México había perdido en la región durante el lustro anterior. En este periodo, la diplomacia mexicana avizoró un renovado espíritu integracionista en la región, que en cierta medida supo aprovechar a su favor, participando en el impulso de dos mecanismos novedosos y ambiciosos de concertación política y cooperación multilateral: la comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) y la Alianza del Pacífico.

7. Costa Rica suscribió un tratado de libre comercio con Chile en el año 2002 y con México en el año 1995; posteriormente, se negoció un acuerdo comercial entre Centroamérica y México en el año 2013 en el marco de un proceso de convergencia de los tratados de libre comercio (Ministerio de Comercio Exterior, 2013b).

Consideraciones finales

1) *La necesidad de una perspectiva teórico-metodológica integral en el análisis de los tratados de libre comercio y otros mecanismos de integración regional*: Es importante articular las dimensiones de política y de economía internacional y no ver los sucesos de manera unidimensional y aislada. En el caso del proceso de renegociación del TLC entre México y los países centroamericanos, así como referente al TLC con Perú, comprendenuna concatenación de hechos de política exterior y de medidas comerciales internas, regionales y continentales: la política exterior de México hacia el Istmo durante las guerras civiles; el cambio relativo de México al priorizar su relación con EE.UU. y desplazando parcialmente su pertenencia latinoamericana; el TLCAN; el antiguo proyecto del Área de Libre Comercio de las Américas; el estilo de "regionalismo abierto" que adquiere la integración en Centroamérica post-pacificación; la negociación conjunta del AACUE, etc.

2) *La realidad política y comercial como proceso de construcción social y no como voluntad absoluta de un único actor*. Aunque pudiera interpretarse de la lectura de este trabajo que el proceso que condujo al TLC con México "ya estaba escrito", ya tenía su guión preparado, eso no es del todo así, si bien es cierto una serie de actores maniobraron en esa dirección. Prueba de ello es el fracaso relativo de los EE.UU. en consolidar su proyecto del "Área de Libre Comercio de las Américas" y el surgimiento del ALBA como propuesta alternativa. Si bien es cierto el TLCAN, los primeros tratados de libre comercio bilaterales México-Centroamérica y el tratado unificado, así como el DR- CAFTA, es lo que quedó de la pretensiosa iniciativa estadounidense de una zona de libre comercio que se proponía abarcar todo el continente americano. Sudamérica, con todas sus iniciativas propias de integración política y económica emergió como contrapeso a la pretensión estadounidense.

La suscripción de acuerdos comerciales responde a los constante cambios en la economía mundial y el dinamismo de mercados, otrora considerados irrelevantes por los países de Centroamérica, pero que, con la crisis económica estadounidense, relejaron la necesidad de disminuir la dependencia y diversificar riesgos. Algo similar sucede con el TLC con Perú: aunque nace con fines comerciales ya hemos mencionado su potencial para fortalecer la CELAC.

3) *La articulación entre factores internos y externos de los Estados como realidad compleja que da origen a los procesos de integración regional, al alcance de estos, y al papel que dentro de ellos juegan los Estados miembros y los órganos comunitarios*: Un antecedente y a la vez causa y efecto de la política exterior y comercial de México hacia Centroamérica, que a la postre conduce a los acuerdos comerciales bilaterales y al TLC "único", lo constituye el proceso de pacificación liderado por Costa Rica en la década de los ochentas e inicios de los años noventas.

Como se ha señalado, en el interés costarricense de promover el proceso de pacificación estaba presente el estilo de integración centroamericana ideal para ese país: uno orientado hacia afuera, en la búsqueda de mercados extraregionales, impregnado de un regionalismo abierto.

En este mismo punto hay que mencionar lo siguiente: la nueva modalidad que adquiere la integración centroamericana post-Esquipulas II no es el producto de la voluntad absoluta de los EE.UU. y fuerzas externas que actuaron para modelar la región centroamericana. Agentes internos impulsaron los procesos de ajuste estructural en cada país y que, posteriormente, dieron paso al estilo de integración destinado a terceros mercados; sin omitir el hecho de que las guerras civiles provocaron una decaída notable en el MCCA.

.

Igualmente, la idea de un TLC con Perú; que aunque fue iniciativa de Panamá, pesó el interés costarricense de ver en ese país andino un socio para ingresar a la Alianza del Pacífico y a la APEC.

4) *"Al César lo que es del César y a Dios lo que es de Dios": crecimiento económico y re-distribución social en los procesos de integración regional*. Algunas veces se formulan críticas y hay movimientos de oposición contra la participación de países en procesos de libre comercio, cobijados en el argumento de que los TLC no coadyuvan a la redistribución del ingreso y, aún más, enfatizarían la concentración económica en las élites empresariales.

En nuestra opinión, debe haber una *diferenciación de competencias* entre los Estados que participan en un TLC y este. Un tratado de libre comercio no persigue como objetivo principal e inmediato, coadyuvar a la equidad social vía redistribución del ingreso (esto más bien es función y potestad a lo interno de los países participantes) sino más bien a lograr el crecimiento económico.

Estados "fuertes" con adecuadas políticas fiscales y sociales obtendrán beneficios sociales del crecimiento económico logrado a través de un tratado de libre comercio. Por el contrario, Estados "débiles", con alta concentración de la riqueza a lo interno, que no disponen o no quieren tener instrumentos de recaudación de impuestos adecuados, los cuales que permitan gravar a los sectores empresariales para canalizarlos hacia otras capas de la sociedad, no sacarán mucho provecho de los TLC y el crecimiento económico se quedará concentrado en las élites empresariales. Pero esto no es culpa de la integración sino un factor atribuible a los Estados mismos.

Dicho lo anterior, en un segundo momento, la lógica del TLC puede conducir a formas superiores de integración económica, en las cuales aparece la lógica social (de redistribución del ingreso, de velar por la "sociedad regional", etc.), la conformación de bloques como el ALBA; o bien, la Alianza del Pacífico, representan la potencialidad de integrar más la región a partir del intercambio comercial; esto a lo largo de su proceso de institucionalización.

5) *Si la producción de bienes y servicios se desplaza de los Estados al mercado regional, se hace necesario resolver en una escala igualmente regional problemas sociales, ambientales y relativos a los Derechos Humanos*. Los temas fundamentales del respeto a los derechos laborales de las personas y del respeto al ambiente ante los riesgos ecológicos que amenazan el planeta, no se pueden dejar a la buena voluntad de las fuerzas del mercado operando a una escala regional en un proceso de integración económica pues, sencillamente, el apetito insaciable de lucro de algunas empresas y empresarios primaría por sobre el respeto al(a) trabajador(a) y al ambiente. Si la producción opera a escala regional, en la misma dimensión hay que proteger y asegurar las garantías sociales y ecológicas. Lo anterior solo se logra con instrumentos (instituciones y normativas) vinculantes para los actores de los procesos de integración.

Aún más: no solo hay que "someter" al capital a un "contrato social regional" que garantice el derecho legítimo a la ganancia, pero respetando los igualmente legítimos derechos sociales y ambientales. Hay que "someter" al Estado a garantizar y respetar plenamente los Derechos Humanos. Aquel se ve tentado, arbitrariamente, a reconocer en unos casos sí y en otros no, los Derechos Humanos de sus ciudadanos: estos pueden demandar a "sus" Estados ante las cortes de justicia regionales de las cuales esos Estados son miembros.

Entonces, aquí se tiene una visión más completa de la naturaleza de los procesos de integración: estos son "instrumentos" de los Estados para hacer efectiva su soberanía, pero también constituyen mecanismos de los ciudadanos para hacer respetar sus Derechos Humanos; incluso contra pretensiones autoritarias de sus propios países de origen.

6) *Los tratados de libre comercio constituyen instrumentos potenciales de mejora en la competitividad de las economías, pero muestran retos a los países que los suscriben:*

Hemos señalado que hoy México y Centroamérica (pero lo mismo se aplica a Perú) muestran serias limitaciones para enfrentar las "amenazas emergentes", propias de la "sociedad del riesgo global": narcotráfico, crimen organizado, eventos extremos ligados al calentamiento global, violencia urbana, el fenómeno de las "maras", etc. Aunado a ello, se ubican en una economía globalizada, en donde su poder decisorio individual es mínimo.

Pero han encontrado una manera de insertarse en la economía internacional y sobrevivir como Estados: los tratados de libre comercio, en los cuales al mismo tiempo que ceden aspectos de sus soberanías, obtienen otras "competencias", entre ellas, participar en la toma de decisiones del bloque regional.

Y más allá de la fortaleza económica que a los Estados le puede dar su participación en un TLC, un acuerdo comercial se convierte también en un instrumento para realizar algunos de los objetivos de política exterior de los Estados participantes: su voz en el mundo puede ser más notoria actuando dentro de un esquema de integración regional. Tal es el caso de Costa Rica, que espera sacar algunas ventajas en este campo mediante el tratado comercial con el país azteca. En palabras del propio Embajador mexicano en San José: "México apoya a Costa Rica para su ingreso a la Organización para la Cooperación y Desarrollos Económico (OCDE), el Mecanismo de Cooperación Asia-Pacífico (APEC) y la Alianza del Pacífico" (Álvarez, 22/12/2012: 31 A).

7) Las iniciativas integracionistas en América Latina se encuentran divididas, al menos, en dos tendencias: una más "independiente" y de corte ideológico y basada en los ideales bolivarianos de una gran nación latinoamericana (caso ALBA) y otra más pragmática y orientada en la apertura comercial como lo es la Alianza del Pacífico.

8) El surgimiento de la Alianza del Pacífico ha evidenciado, con mayor claridad, el pulso existente en la región latinoamericana por parte de Brasil y México (las dos economías de mayor tamaño) por asumir un rol de liderazgo en los procesos integracionistas. Mientras Brasil se ha mostrado más reticente de participar en mecanismos como la Alianza, debido a su compromiso en Mercosur y Unasur; México ha dado un giro a su política exterior, pasó de focalizarse solo en su vecino del norte (Estados Unidos) a un mayor compromiso con los países que se encuentran ubicados al sur (Centroamérica, Suramérica y el Caribe).

9) La creación de un proyecto como la Alianza del Pacífico demuestra el interés de los países latinoamericanos por acercarse a una Asia-Pacífico, otrora sustituido por el Atlántico (Europa), pero que, en los últimos años y en el marco de una coyuntura caracterizada por la crisis de las economías desarrolladas, ofrece oportunidades valiosas en materia de intercambio comercial y cooperación internacional.

10) El próximo ingreso de Costa Rica como miembro pleno de la Alianza del Pacífico constituye un paso más en el acercamiento a foros de gran importancia como lo es APEC; así mismo, la posibilidad de acceder a mercados dinámicos, con un poder adquisitivo más elevado y con potencial de atracción de inversión.

Bibliografía

AFP (2013). Panamá y Costa Rica defienden la Alianza del Pacífico; *La estrella*. Revisado: 15 de diciembre de 2013. En: http://www.laestrella.com.pa/online/noticias/2013/10/19/panama-y-costa-rica-defienden-la-alianza-del-pacifico.asp

Albani, L. y Gómez, F. (2013). EL ALCA hoy se llama Alianza del Pacífico; *Albatv*. En: 15 de diciembre de 2013. Disponible en: http://www.albatv.org/El-ALCA-hoy-se-llama-Alianza-del.htmlÁlvarez, Armando (22/12/2012). La asociación estratégica entre Costa Rica y México. En: *La Nación*. Costa Rica: Grupo Nación.

Balassa, Bela (1967). Hacia una teoría de la integración económica .En: Integración de la América Latina (compilado por Miguel Wionczek). México: Fondo de Cultura Económica.

BBVA (2013). *Economic Outlook: Peru*. Revisado: 20 de diciembre de 2013. En: http://serviciodeestudios.bbva.com/KETD/fbin/mult/1302_Peru_Outlook_1Q13_tcm348-374867.pdf?ts=1912014

Beck, Ulrich (1988 a). *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*. España: Paidós.

Beck, Ulrich (1988 b). *La sociedad el riesgo*. España: Paidós.Beck, Ulrich (2000) Retorno a la teoría de la ´sociedad del riesgo´, en: *Estudios*. Boletín de la A.G.E., N. 30.

Beck, Ulrich (2004). *Poder y contra poder en la era global*. *La nueva economía política mundial*. España: Paidós.

Bernal-Meza, R. (2013). Modelos o esquemas de integración y cooperación en curso en América Latina (UNASUR, Alianza del Pacífico, ALBA, CELAC): una mirada panorámica; en: *IBERO-ONLINE.DE*. Revisado: 24 de diciembre de 2013. En: http://www.iai.spk-berlin.de/fileadmin/dokumentenbibliothek/Ibero-Online/Ibero_Online_12.pdf

Botero R., Julio C. (2013). *Una integración divida: las múltiples iniciativas que generan dificultades para lograr una integración regional en Latinoamérica*. Revisado: 23 de diciembre de 2013. En: journal.poligran.edu.co/index.php/puntodevista/article/download/.../418

Bodenheimer, Susana (1981). "El Mercomún y la ayuda norteamericana". En: *La inversión extranjera en Centroamérica* (compilado por Rafael Menjivar). Costa Rica: EDUCA.

Calvo, Daniela; Fernández, Alejandra; Rossman, Daniela (2012). *La negociación bloque centroamericano-Perú tendiente al establecimiento de un TLC*. (Trabajo presentado en el curso "Integración Regional"). Costa Rica: Universidad Nacional.Canessa, Georgianna; Darce; Laura; Jenkins, Agripina (2012). *Renegociación Conjunta del Bloque Centroamericano de los TLC'S (bilaterales) con México con miras a un acuerdo multilateral* (Trabajo presentado en el curso "Integración Regional"). Costa Rica: Universidad Nacional.

Casa Presidencial (2013). *Costa Rica busca mayor integración con Alianza del Pacífico*. Revisado: 15 de diciembre de 2013. En: http://www.presidencia.go.cr/index.php/prensa/prensa-presidencia/2474-costa-rica-busca-mayor-integracion-con-alianza-del-pacifico

CEPAL (1989). *Evolución de la Integración Centroamericana, 1985-1987*. México: Comisión Económica para América Latina.

CEPAL (1989). *Evolución de la integración centroamericana en 1988*. México: Comisión Económica para América Latina.

CEPAL (2014). CEPALSTAT. *Bases de Datos y Publicaciones Estadísticas*. Revisado: 21 de diciembre de 2013. Disponible en: http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/perfilesNacionales.asp?idioma=e

Colburn, Forrest (1989). La dimensión política del ajuste estructural: el caso de Costa Rica. En: *Revista INCAE*, Vol. III, N.º 1. Costa Rica: Instituto Centroamericano de Administración de Empresas.

El País (2013). "Costa Rica y Panamá confían en el ingreso a la Alianza Pacífico"; *El País*. Revisado: 15 de diciembre de 2013. En: http://www.elpais.com.co/elpais/internacional/noticias/costa-rica-y-panama-confian-ingreso-alianza-pacifico

Fuentes, Juan (1994). El regionalismo abierto y la integración económica. En: *Revista de la CEPAL*, N. 53. Chile: CEPAL.

Gallardo, María (1988). La Iniciativa para la cuenca del Caribe. Su importancia en Centroamérica. En: *Cuadernos de Ciencias Sociales*, Nº. 10. Costa Rica: FLACSO.

Garcés G., F. (Agosto 2013). *Países del ALBA II: Débil crecimiento y fuertes desequilibrios macroeconómicos*. Revisado: 24 de diciembre de 2013. En: http://www.lyd.cl/wp-content/files_mf/sie233paisesdelalbaiidebilcrecimientoyfuertesdesequilibriosmacroeconomicosfgarcesagosto2013.pdf

Gil, L. y Paikin, D. (Septiembre 2013). Mapa de la integración regional en América Latina. Proceso e instituciones; en: *Nueva Sociedad*. Revisado: 23 de diciembre de 2013. En: http://www.nuso.org/upload/articulos/Analisis_mapa_de_integracion_regional.pdf

Guerra, Alfredo (1986). Apuntes para un balance de los aspectos críticos de la integración centroamericana. Costa Rica: ICADIS.

Guerra, Alfredo (s.f.). ¿Tiene futuro la integración económica de América Latina?, en: *La integración latinoamericana entre el regionalismo abierto y la Globalización*. Venezuela: Biblioteca Digital Andina.

Keohane, Robert (2009). La soberanía, la interdependencia y las instituciones internacionales. En: Borja, Arturo (compilador) (2009). *Interdependencia, cooperación y globalismo* (compilado por Arturo Borja). México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.

López, D. y Muñoz, F. (Agosto 2012). El inicio formal de la Alianza del Pacífico; en: *Puentes*. Vol. 13. No 4.

Malamud, C. (2012). *La Alianza del Pacífico: un revulsivo para la integración regional en América Latina*. Revisado: 24 de diciembre de 2013. En: MIDEPLAN (1989). Evolución económica y social de Costa Rica en 1988. Costa Rica: MIDEPLAN.

Ministerio de Comercio Exterior de Costa Rica (2012). *Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y México. Documento explicativo*. Costa Rica: Ministerio de Comercio Exterior.

Ministerio de Comercio Exterior. s.f. *Exportaciones de bienes*. Revisado: 20 de diciembre de 2013. En: http://www.comex.go.cr/estadisticas/exportaciones.aspx

Ministerio de Comercio Exterior. s.f. *Importaciones*. Revisado: 20 de diciembre de 2013. Disponible en: http://www.comex.go.cr/estadisticas/importaciones.aspx

Ministerio de Comercio Exterior. s.f. *Inversión extranjera directa*. Revisado: 20 de diciembre de 2013. En: http://www.comex.go.cr/estadisticas/inversiones.aspx

Ministerio de Comercio Exterior. s.f. *Políticas de Comercio e Inversión*. Revisado: 20 de diciembre de 2013. En: http://www.comex.go.cr/politicas_comercio_inversion/index.aspx

Ministerio de Comercio Exterior. (2013a). *Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos*. Revisado: 20 de diciembre de 2013. En: http://www.comex.go.cr/tratados/vigentes/mexico.aspx

Ministerio de Economía y Finanzas de Perú. s.f. *Acuerdos internacionales*. Revisado: 20 de diciembre de 2013. En: http://www.mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=2441&Itemid=101704&lang=es

Nieto P., Enrique; Santos, Juan M.; Humala, Ollanta; Piñera, Sebastián. (2013). La Alianza del Pacífico: construyendo un futuro integrado; *El País*. Revisado: 15 de diciembre de 2013. En: http://internacional.elpais.com/internacional/2013/10/08/actualidad/1381254172_381075.html

Nueva Sociedad. (Junio-Agosto 2013). Apuntes de integración en América Latina; en: Nueva Sociedad. N.º 2. Revisado: 24 de diciembre de 2013. En: http://www.nuso.org/upload/articulos/Apuntes_de_integracion_2-2013_junio-agosto.pdf

Organización Mundial del Comercio. (2014). *Regional trade agreements*. Revisado: 20 de diciembre de 2013. En: http://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/region_e.htm

Ordeñana R., Xavier. (2013). *La Alianza del Pacífico y la globalización selectiva*. Revisado: 23 de diciembre de 2013. En: http://www.espae.espol.edu.ec/images/documentos/publicaciones/articulos/alianzadelpacifico.pdf

Páez, Rodrigo (2013). México-Centroamérica: vicisitudes de la integración. En: *Mesoamérica: Integración Regional y Geopolítica* (compilado por Willy Soto Acosta). Costa Rica: Universidad Nacional.

Ponce V., J. Eduardo. (2013). Amenazas del ALBA a la Alianza del Pacífico; *La Prensa*. Revisado: 15 de diciembre de 2013. En: http://www.laprensa.com.ni/2013/08/15/voces/158641-amenazas-alba-a-alianza

Peña, F. (2013). MERCOSUR Y ALIANZA DEL PACÍFICO EN LA INTEGRACIÓN REGIONAL. *Primera aproximación a la pregunta ¿se contraponen o se pueden complementar?*. Revisado: 16 de diciembre de 2013. En: http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=negociaciones&neagno=informes/2013-06-mercosur-alianza-del-pacifico-integracion-regional

Ramos C., Alejandro. (s.f.). México ante el renovado espíritu integracionista en América Latina y el Caribe; en: *Revista Mexicana de Política Exterior*. Revisado: 24 de diciembre de 2013. Disponible en: http://www.sre.gob.mx/revistadigital/images/stories/numeros/n97/ramos.pdf

Rocha, Alberto (2006). La geopolítica de México en Centro América:¿una hegemonía regional?. En: *Sociologias*, Año 8, N.º 16. Brasil: Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Sanahuja, José (2007). Regionalismo e integración en América Latina: balance y perspectivas. En: *Pensamiento Iberoamericano*. N. 0. España.

Sánchez, Rafael. (2003). El Sistema de Integración Centroamericana como producto del regateo asimétrico entre Estados: Una perspectiva intergubernamentalista de la integración regional. En: *Integración y Comercio*; N.º 19. Argentina INTAL.

Saíz, Eva (2013). "La Alianza del Pacífico defiende su pujanza en la Cumbre Iberoamericana"; *El País*. En: http://internacional.elpais.com/internacional/2013/10/18/actualidad/1382122383_351802.html

Senado de Brasil. (2013). *Patriota dice que Alianza del Pacífico no amenaza intereses de Brasil*. Revisado: 16 de diciembre de 2013. En: http://www12.senado.gov.br/internacional/es/2013/patriota-dice-que-alianza-del-pacifico-no-amenaza-intereses-de-brasil

Soto, Willy (1991). Costa Rica y la Federación Centroamericana: Fundamentos Históricos del aislacionismo, en: *Anuario de Estudios Centroamericanos*, Volumen 17-Fascículo 2. Universidad de Costa Rica.

Soto, Willy (1994). Orígenes históricos de la (des-) integración de Centroamérica: Epoca colonial y República Federal, en: *Encuentros en Catay*, N.º 8. Taiwán: Universidad Fujen.

Soto, Willy (2010). Integración Regional: Desafíos para Costa Rica en el marco de las negociaciones con la Unión Europea. Ponencia presentada en: *V Jornadas de Investigación*. Costa Rica: Universidad Nacional.

Telesurtv. (2013). Correa lamenta que Alianza del Pacífico contrarreste la integración regional; "*Telesurtv*". Revisado: 15 de diciembre de 2013. En: http://www.telesurtv.net/articulos/2013/11/07/correa-lamenta-que-alianza-del-pacifico-contrarreste-la-integracion-regional-8007.html

The Fund for Peace (2013). *The Failed States Index*. Revisado: 20 de diciembre de 2013. En: http://ffp.statesindex.org/rankings-2013-sortable

Valenzuela, Pablo; Lifschitz, Ricardo (2013). El Sistema de Integración Centroamericano frente a amenazas emergentes no militares: el crimen organizado, la pobreza y las necesidades energéticas. En: *Mesoamérica: Integración Regional y Geopolítica* (compilado por Willy Soto Acosta). Costa Rica: Universidad Nacional.

Vega, Mylena (1994). La exportación de bienes no tradicionales en Costa Rica a partir de la década del ochenta. Rasgos económicos, socio-económicos y político-organizativos del sector. En: *Contribuciones* N.º 18. Costa Rica: Universidad de Costa Rica.

Velasco, Héctor. (2013). "ALBA plantea crear fuerza económica alterna a la Alianza del Pacífico"; *La razón*. Revisado: 15 de diciembre de 2013. En: http://www.la-razon.com/nacional/ALBA-fuerza-economica-Alianza_del_Pacifico-Quito_0_1879012174.html

Vera, Mercedes y Ching Wong, Yu (2013). *Peru: Latin America's Economic Performer*. Revisado: 20 de diciembre de 2013. En: http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2013/car022213d.htm

América Central entre dos Chinas: de la historia al pragmatismo

Aleksander Aguilar

1 - La Costa Rica como el marco

Todo comenzó en Costa Rica. El gobierno del expresidente Óscar Arias estableció un hecho histórico en el año 2007 cuando constituyó relaciones diplomáticas con la República Popular China (también o RPC, o simplemente China). El siguiente paso fue un Tratado de Libre Comercio (TLC), que se firmó en 2010.

Estaba claro para el gobierno de Arias la importancia de convertir su país el tercer de Latinoamérica a establecer un TLC con China, después de Chile y Perú. "Asia es la zona del mundo con mayor crecimiento y potencial para los próximos años. Negociando este TLC con China estamos entrando en ese mercado por la puerta grande", argumentó el exministro de Comercio Exterior, Marco Vinicio Ruiz (citado por Murillo, 2009) al momento de la negociación.

El ascenso de China en el orden internacional es ya uno de los grandes temas del siglo XXI. Con una población de más de mil trescientos millones de personas, China ve sus megalópolis, ciudades con más de siete millones de personas, que pasan de tres en 2000 a 13 en 2020. Según el Banco Mundial, el PIB de China en 2011 fue de US$ 7,31 billones de dólares y coloca al país en la segunda posición global. Se espera del PIB real un crecimiento de 7,6 % en promedio para el período 2013-2017, de acuerdo con el *Economist Intelligent Unit*, que afirma con tonos de obviedad que a los temas clave de la economía mundial a partir del 2013 se incluirá cada vez más un mayor crecimiento chino. Este crecimiento, extraordinario y su diplomacia activa permitiría a China transformar el este de Asia y expandirse a otras regiones del mundo, incluyendo -a primera vista tan inusual- la región de importancia geopolíticamente pequeña del istmo centroamericano.

Innegablemente, en el caso de la pequeña Costa Rica, la fascinación por un negocio de China, es decir, la dimensión comercial de China, fue determinante para la decisión de establecer relaciones diplomáticas por primera vez con el gigante asiático, al darse cuenta de que las exportaciones de Costa Rica a China han crecido seis veces desde 2000. El intercambio comercial de ese año entre los dos países fue de 91 millones de dólares, mientras que en 2011 llegó a, después del TLC, US$ 1.2 mil millones. Hoy, casi el total de exportaciones de Costa Rica entra en China sin pagar tasas de la aduana.

La relación diplomática con China ha generado también otras formas de recursos para Costa Rica. En junio de 2013, el Presidente de la RPC, Xi Jinping, visitó el país centroamericano donde anunció inversiones de dos mil millones de dólares, lo que representa el 4% del PIB de Costa Rica en infraestructura, energía y educación. Entre los proyectos están la construcción de una refinería de petróleo compuesta por capital público de los dos países, lo que sirve a los intereses de China de tener en el centro del continente americano, un punto de procesamiento de petróleo que es proporcionada por Venezuela (BRUSA, 2013).

El establecimiento de relaciones diplomáticas de Costa Rica con la RPC fue el resultado de un pragmatismo del gobierno de Arias al reconocer la realidad del significado de China en el mundo en términos de crecimiento económico y oportunidades de desarrollo. Ello abrió a otros gobiernos centroamericanos el espacio para consideraciones de la importancia o la necesidad de la presencia de China, pese a la relación histórica con Taiwán.

2 - América Central y Taiwán

China afirma entender el desarrollo como un proceso de largo plazo (BO, 2009). La cooperación constituye un elemento clave de su agenda local y global en busca de liderazgo entre los países en desarrollo. En América Central se puede decir, por un lado, que su visión ha estado siendo el aprendizaje a través de la investigación en la búsqueda de la innovación y en trabajo con socios de otras latitudes. Por otro lado, también entendemos el porqué América Central se convierte en una alianza estratégica de China en América Latina sobre la base de lo que Carmen Amado Mendes dice:

> *Las actuales dinámicas de la política exterior de la República Popular de China (RPC) resultan de sus prioridades internas: garantizar el acceso a los recursos energéticos para garantizar los actuales niveles de desarrollo y evitar el reconocimiento internacional de Taiwán como un Estado soberano (MENDES, 2010, p. 39).*

A menudo, con poco peso en términos de configuraciones geopolíticas mundiales, una de las razones por las cuales América Central, en este contexto, es importante para China evidentemente no se produce por su atractivo económico, o porque iría a garantizar su seguridad energética, sino por ofrecer la posibilidad de reducir el ya corto reconocimiento oficial de que Taiwán disfruta. Los países centroamericanos forman la principal proporción de naciones, que todavía mantienen relaciones diplomáticas con la isla asiática.

El estatus político de Taiwán es una controversia internacional que llega a la siguiente discusión: o se unifica con los territorios gobernados por la República Popular China, o se declara la independencia formal para convertirse en la República de Taiwán, opción esta que no es aceptable para la RPC. Hoy, la isla sigue siendo independiente de *facto* como la República de China (y con el uso de "Taiwán" entre paréntesis).

Actualmente, Taiwán, Penghu, Kinmen y Matsu componen a la jurisdicción del Estado con el nombre oficial de República de China, y que es más conocido como Taiwán. En 1945, la República de China, que tomó el control de la isla de Taiwán, gobernó la totalidad de China continental antes de ser derrotada en la guerra civil y reasignar su gobierno en Taipéi, la principal ciudad de la isla, en diciembre de 1949.

Debido al sentimiento anticomunista en el comienzo de la Guerra Fría, Taiwán (también llamada Isla Formosa) fue reconocida inicialmente como el único gobierno legítimo de China en las Naciones Unidas (ONU) y la mayoría de los países occidentales. La resolución 505 de la Asamblea General de la ONU de 1952 consideraba a los comunistas chinos rebeldes en contra la República de China. Casi 20 años después, sin embargo, la resolución 2758 de la Asamblea General restauró los derechos de la República Popular China y reconoció que su gobierno como el único

representante del pueblo chino. Por lo tanto, el asiento "China" en la ONU en 1971 dejó de ser la República de China para convertirse en la República Popular China y, por consiguiente, la mayoría de los estados soberanos luego cambió su reconocimiento diplomático a la RPC.

Los países de Centroamérica, a diferencia del resto de América Latina y del mundo, no han cambiado su reconocimiento de la soberanía de la República de China para la RPC con su entrada en las Naciones Unidas. Posteriormente al cambio de gobierno del Kuomintang (Partido Nacionalista Chino) a Taiwán, los gobiernos de la región, aliados de los Estados Unidos, siguieron el enfoque de Washington de mantener relaciones con el régimen de Chiang Kai-shek , que se estableció en Taiwán e ignorar la República Popular China, el cual comenzó con Mao Zedong. Se trató de una decisión que seguía la coincidencia ideológica y concepción del mundo dividido entre los dos lados de la Guerra Fría, que se consolidó con el recrudecimiento de los conflictos internos de Centroamérica desde la década de 1960.

El fin de la Guerra Fría coincidió con las reformas de la República Popular China, que impulsó su crecimiento económico y abrió un espacio cada vez más grande como uno de los principales actores en el ámbito internacional. Su ingreso para el mercado mundial aumentó su capacidad de influencia y en este nuevo contexto, una política exterior de "una sola China", que impide otros estados de tener al mismo tiempo relaciones con Pekín y Taipéi, proporcionó un mayor aislamiento de la exrival. Taiwán logró retener solo el reconocimiento de un pequeño grupo de naciones, en particular, todo el istmo centroamericano. El mantenimiento de estos vínculos se convirtió, por lo tanto, de importancia estratégica para la isla (Agosin, Martini, Saavedra-Rivano, 2004).

Actualmente, Taipéi mantiene relaciones informales con la mayoría de los países a través de las agencias gubernamentales que funcionan como embajadas de *facto*. Las relaciones diplomáticas oficiales, sin embargo, según el Ministerio de Relaciones Exteriores del país, Taiwán tiene con solo 23 estados, entre ellos el Vaticano, y seis de ellos son de la Centroamérica, lo que representa casi la totalidad del Istmo. La decisión de Costa Rica de romper relaciones con Taipéi para iniciar con el gobierno de Pekín representó, por lo tanto, una amenaza para la alianza y podría producir un efecto dominó en el resto de la región.

Países que reconocen diplomáticamente a la República de China (Taiwán) en enero de 2013:

Países que reconocen diplomáticamente a la República de China (Taiwán) en enero de 2013

ÁFRICA	Año de reconocimiento
Burkina Faso	1994
Gambia	1995
Santo Tome y Príncipe	1997
Suazilandia	1968
AMÉRICA	
Belice	1969
El Salvador	1961
Guatemala	1960
Haití	1956
Honduras	1965
Nicaragua	1990
Panamá	1954
Paraguay	1957
República Dominicana	1957
São Cristóbal y Nieves	1983
Santa Lucía	1984-1997; 2007
São Vicente y las Granadinas	1981
EUROPA	
Santa Sede	1942
OCEANÍA	
Islas Marshall	1998
Islas Salomón	1983
Kiribati	2003
Nauru	1980-2002; 2005
Palaos	1999
Tuvalu	1979

Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de China (Taiwán).

La relación entre China y América Central se circunscribe en un contexto diplomático coyunturalmente singular. La pequeña región de América Central es sede de una guerra diplomática entre China y Taiwán; este último es su socio tradicional, pero está perdiendo la batalla a la ofensiva de la República Popular China, un nuevo miembro del Istmo, decidido a ganar terreno entre estos antiguos aliados Taipéi.

2.1 Ofensiva de cooperación de Taipéi

Aunque los vínculos comerciales con Taiwán no sean tan atrayentes como con China, los gobiernos centroamericanos todavía sostienen –tanto en plan bilateral como en el marco regional del Sistema de Integración Centroamericana (SICA)– la decisión de reconocimiento a la Isla Formosa. Eso ocurre por razones históricas que tienen origen en la Guerra Fría, en la ayuda financiera que Taiwán ha estado enviando a América Central en los últimos años y, a través de eso, en el consenso generado en las élites y en la opinión pública del Istmo.

El apoyo taiwanés a los centroamericanos se ejecuta en dos niveles: directamente hacia los países y para las instituciones de integración regional. En el plan bilateral, Taiwán financia proyectos de desarrollo económico y otorga donaciones a ministerios de los gobiernos. En el plan regional, el país se ha puesto como el principal donante para las entidades de integración regional, tal como para la construcción del edificio de la Secretaria de Integración Económica Centroamericana (SIECA) y diversos proyectos del SICA, organización en la cual posee status de observador extra regional, además de contribuyente y miembro del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE).

La cooperación de Taipéi no tiene la dimensión de la de los grandes donantes, pero se ejecuta bajo condiciones muy favorables. Sus categorías son la financiera no reembolsable, la reembolsable y la técnica. La financiera atiende la demanda de los Estados, generalmente para infraestructura y desarrollo, además de construcción de emergencias oriundas de desastres naturales. La cooperación técnica consiste en el envío de especialistas en proyectos de desarrollo, entre los cuales se destacan los proyectos agrícolas, un tema en lo cual Taiwán posee reconocida experiencia.

En los últimos años, Taipéi ha estado profundizando sus programas en cooperación financiera no reembolsable con sus aliados centroamericanos en el intuito de desalentarlos a seguir el ejemplo de Costa Rica.

En la propia Nicaragua sandinista, cuyo gobierno, bajo parámetros históricos, estaría más cerca de China comunista, conserva sus vínculos con Taiwán. La cooperación financiera no reembolsable que este país recibió en el período de 1996-2000 fue de US$ 29,8 millones. Entre los destino del monte, la Casa Presidencial nicaragüense se quedó con siete millones, el ejército con dos millones y la Asamblea y la Policía Nacional con un millón cada una (PERALTA, sin fecha). Las empresas taiwanesas mantienen inversiones de maquilas en zonas francas, lo que genera puestos de trabajo en un país donde el desempleo es un problema crucial y cuyo TLC firmado con Taipéi, en vigencia desde 2008, lo cual dinamiza las relaciones bilaterales.

En Guatemala, la cooperación con Taiwán en los últimos tres años alcanzó los 45 millones de dólares, destinados la mayor parte a la ampliación de la autovía que conecta la capital a la región del Caribe, y los convenios entre los dos países siguen vigentes. Sobre El Salvador, los datos oficiales reflejan una cooperación financiera mucho menor, con US$ 16 millones donados entre 2009 e 2011, destinados principalmente a proyectos de desarrollo en agricultura, educación, tecnología, salud y seguridad pública, pero el gobierno salvadoreño ha afirmado que no tiene planes de modificar el estado de las relaciones diplomáticas con la isla asiática.

Pero, según Gabriel Aguilera Peralta, exministro de Relaciones Exteriores de Guatemala, hay todavía otro tipo, inusitado y polémico, de cooperación de Taiwán

> *Una dimensión no transparente de la cooperación se refiere a la entrega de recursos financieros para campañas políticas o para el uso discrecional de presidentes y jefes de Estado. Estas transferencias financieras, conocidas como «diplomacia del dólar», han dado lugar a denuncias y, en algunos casos, al inicio de procesos judiciales en contra de líderes centroamericanos acusados de recibir–directamente o por medio de terceros– donaciones, en ocasiones millonarias, supuestamente destinadas a fundaciones de desarrollo o de cultura política, pero sin haber comprobado el debido uso. El argumento de Taiwán es que los recursos se entregan a quienes los presidentes deciden y que son ellos los responsables del uso dado a la donación, que en esos casos no es sometida a procedimientos de auditoría (Peralta, p.174).*

Aparte de esa polémica, las relaciones de cooperación Taiwán esperan que los países centroamericanos asuman la defensa de sus posiciones en los espacios internacionales, en especial en las Naciones Unidas al apoyar sus aspiraciones de ingresar como miembro de plenos derechos a los organismos internacionales. Como consecuencia de esa opción de política exterior en mantener lazos oficiales con Taiwán, que perdura por varias décadas, América Central queda dividida entre la generosa ayuda taiwanesa y la promesa de amplios negocios con Pekín.

Sin embargo, si hace pocos años era más fácil para los analistas centroamericanos afirmaran que "todo indica que Centroamérica continuará con su pertinaz política de apoyo a Taiwán" (Peralta, p.171), hoy, en el mundo poscrisis económica de 2008, y de diversos otros acontecimientos y escenarios sociopolíticos tanto en el Istmo como en la relación Taipéi-Pekín, ya no es tan sencillo aseverar que América Central se mantendrá de espaldas para el dragón chino.

3- Pragmatismo económico-comercial

Tradicionalmente, China ha evitado negociar con los aliados de Taiwán, pero en junio de 2010, ambas las naciones firmaron el "Acuerdo Marco de Cooperación Económica", que estableció las condiciones para ambas trabajen en un mismo país. El acuerdo, sin precedentes, firmados entre Pekín y Taipéi permite amplio impulso a los intercambios entre las partes. El acuerdo reduce los aranceles de exportación de 539 categorías de productos taiwaneses y de 267 categorías chinas para la importación. El pacto permite aún el acceso de empresas taiwanesas a 11 sectores de servicios en el continente, entre ellos el bancario, seguros y hospitales (Reinoso, 2010).

Pero, para un TLC pleno entre Centroamérica y China, se necesitarían relaciones diplomáticas establecidas, situación obstruida por cuenta del reconocimiento a Taiwán. Sin embargo, la percepción del espectacular crecimiento económico chino hoy, sumada, particularmente, a la observación de los presuntos beneficios del TLC sino-costarricense, hace con que los fieles aliados centroamericanos de Taipéi se pregunten si deben reconsiderar sus posiciones diplomáticas sobre el tema.

La naturaleza de las relaciones económicas de mercado en el mundo globalizado parece ser criterio del pragmatismo de las decisiones de los estados centroamericanos y este es el punto precisamente donde la RPC tiene larga ventaja, con números mucho más atrayentes. De un comercio prácticamente inexistente durante varias décadas, los intercambios comerciales con China, luego de 2001, pasaron de la irrelevancia a una situación donde el país se encuentra en tercer lugar de origen de importaciones de varios estados del Istmo.

En la observación de los números de la balanza comercial entre América Central y China[1], se nota la fuerza del impacto del crecimiento económico chino y su expansión en la región.

Extracto de Balanza Comercial América Central y China (2000)		
Importación	Exportación	Saldo
178 520 488,00	16 143 557,00	162 376 929,00
Extracto de Balanza Comercial América Central y Taiwán (2000)		
Importación	Exportación	Saldo
214 861 398,00	16 546 288,00	198 315 110,00

Extracto de Balanza Comercial América Central y China (2012)		
Importación	Exportación	Saldo
2 441 517 134,00	350 124 973,00	2 091 392 162,00
Extracto de Balanza Comercial América Central y Taiwán (2012)		
Importación	Exportación	Saldo
262 061 748,00	186 410 625,00	75 351 123,00

De acuerdo con las estadísticas del SICA[2], el flujo de comercio con China en el año 2000, antes de la entrada del país en la Organización Mundial de Comercio (OMC) era de US$162,4 millones. En 2012, el flujo fue de US$ 2,1 mil millones, es decir, un extraordinario aumento de 1287%. En el caso de Taiwán, el flujo comercial disminuyó, y de un saldo de US$ 198,3 millones en el año 2000, pasó para US$ 75,3 millones en 2012, es decir, una caída de 62% en el intercambio de comercio. Entre los números de las exportaciones para los dos países, que eran prácticamente iguales en el año 2000 –alrededor apenas de US$ 16 millones. En 2012 alcanzó los US$186 millones para Taiwán y aún más para China, casi el doble con US$ 350 millones.

1. Todas las tablas han sido elaborados con datos del Sistema de de Estadísticas de Comercio de América Central. Ver http://estadisticas.sieca.int/siecadb/
2. El SICA comprende los subsistemas político, económico, social, cultural y de medioambiente. Pese a que Panamá y Belice son miembros plenos del SICA, ellos no participan del subsistema de integración económica, ni por lo tanto, del Mercado Común Centroamericano.

3.1 América Central en un negocio chino

Al combinar el perfil de las exportaciones de los países latinoamericanos, concentrado en *commodities*, y la necesidad de alimentos, materias primas agrícolas, minerales y combustibles por parte de China durante esta fase de aceleración de su crecimiento, se comprehende la expansión de las exportaciones de la región a la potencia asiática.

Según Barbosa (2011), para el período 2000-2008 se nota el aumento y la diversificación de la expansión china –con la ampliación de la demanda de bienes desde el principio de la cadena del sector de la energía, la metalurgia y la infraestructura– y el consiguiente aumento en el precio de *commodites* exportados por los latinoamericanos. En este período, las exportaciones latinoamericanas multiplicaron por 10,8, mientras que las importaciones procedentes de China se han ampliado en 10 veces.

Es de destacar, sin embargo, que el 90% de las exportaciones regionales a China provienen de solo cuatro países, a saber, Brasil, Chile, Argentina y Perú. Además, China dirige la mayor parte de sus exportaciones a los mercados de los países desarrollados –el 50% va a los Estados Unidos, la Unión Europea y Japón– además de los otros más de 30% para el Sudeste de Asia. Solo el 4% de las exportaciones chinas se dirigen a América Latina, pero esta región representa el 25% de los productos agrícolas que se consumen por parte de China y el 13% de los productos minerales.

Por lo tanto, el mercado de América Latina aparece como marginal a los resultados de exportación de China, pero tiene una mayor importancia respecto las importaciones. Sin embargo, el comercio con América Latina es secundario en comparación con sus vínculos asiáticos y occidentales y cómo la RPC importa de la región principalmente *commodities* las ventajas aportadas por ella a los países de América Latina pueden convertirse en un factor de vulnerabilidad.

Este énfasis en el continente se explica, entonces, por un proyecto estratégico más largo que los chinos dan señal poseer, que pasa aún por la obtención de combustibles, minerales y productos primarios y ofreciendo como compensación grandes inversiones y préstamos. América Central, en particular, puede tener una relación con China entendido en estas circunstancias. Sus movimientos en el istmo centroamericano parecen buscar los pequeños países con potencial para hacer negocios, contratos o concesiones. En términos geoeconómicos, América Central responde a una parte de la política expansionista de China para posicionarse en el mundo, eso le permitiría consolidar la influencia en el Pacífico.

El proceso chino atractivo para Centroamérica incluye el crecimiento de las importaciones del sector de consumo, donde Centroamérica tiene el potencial exportador de bienes agroindustriales, café, harina de pescado, frescos y alimentos procesados, además de tratar de ser destino del nuevo turismo chino y, principalmente, de los flujos de inversión extranjera directa (IED). Pero, los obstáculos concretos tales como el costo de envío, precaria infraestructura y el atraso tecnológico contribuyen a impedir la fluidez de estas posibilidades.

3.1.1 Los canales interoceánicos en Centroamérica

Conscientes de todo esto, los empresarios chinos comenzaron una extraordinaria ofensiva de negocios en América Central, con procesos de inversión como constructores de canales interoceánicos en Nicaragua y Honduras, para atender las necesidades estructurales de los Estados centroamericanos y sus propias demandas para facilitar el comercio.

En junio de 2013, el gobierno de Nicaragua firmó un contracto de gran controversia con el empresario chino Wang Jing para iniciar los estudios de la ruta por la que puede unirse a través de su territorio los océanos Atlántico y Pacífico con un costo de 40 mil millones de dólares. La empresa *HK Nicaragua Developement* (HKND) tendrá un contrato de derechos sobre el canal por 100 años, en un proyecto que incluye una línea de ferrocarril, tuberías de dos puertos y dos aeropuertos. Rotundamente rechazado por la oposición, que acusó al presidente Daniel Ortega de vender la soberanía del país, el proyecto ha estado siendo presentado como la solución de los grandes problemas del país.

Poco después de que se anunció ese acuerdo, llamado "Pacto Orte Wang," el presidente de Honduras, Porfirio Lobo, anunció también la firma de un memorando de entendimiento con otra empresa china interesada en la construcción de un ferrocarril interoceánico con más de 600 km. El acuerdo con la empresa *China Harbour Engeneering Company* ofrece servicios a una inversión de 20 mil millones de dólares en un proyecto que también incluirá dos puertos y una refinería.

Tanto en Nicaragua como en Honduras los megaproyectos están sujetos a los estudios de viabilidad y los dos gobiernos han declarado que las obras no representan una competencia para el Canal de Panamá, sino un suplemento que impulsará el comercio entre Asia y América. Además, otros movimientos de acercamiento comercial entre China y América central son claras y continuas, tal como se observa en las noticias de en región (véanse las notas[3],[4],[5],[6]).

Guatemala sigue siendo un aliado político de Taiwán, pero interactúa comercialmente con China desde 2008, cuando el país estableció en tierras Mayas una Cámara de Comercio. Guatemala tiene un Tratado de Libre Comercio con Taiwán y busca abrir una oficina para los mismos fines con China para facilitar el comercio. El sector privado hondureño también espera que los beneficios de estrechar las relaciones comerciales con el gigante asiático. Honduras ya tiene un flujo de comercio con China y el gobierno afirma que quiere dialogo con cualquier país que ofrece ventajas competitivas.

En Nicaragua, la empresa de telecomunicaciones más grande de China, *Xinwei*, recibió en enero de 2013 la aprobación de un regulador de las telecomunicaciones de la agencia nacional para operar en el país en el campo de la telefonía móvil e Internet. El país asiático invertirá cerca de dos mil millones de dólares en el país de los sandinistas. El premio tiene una validez de tres años. Luego instalada en Nicaragua, *Xinwei* puede acceder a toda la región con la tecnología que hará competencia a las empresas rivales *Claro Móvil*, México y *Telefónica Movistar*, España. En El Salvador, en 2010, ocurrió la primera exposición de la República Popular de China en el país con la participación de 50 empresas chinas. En la ocasión, el presidente salvadoreño, Mauricio Funes, llegó a declarar a la prensa que podría establecer vínculo diplomático con China y en el mismo año los dos países abrieron Cámaras de Comercio en sus territorios.

---

3. Guatemala espera abrir en el 2013 una oficina comercial en China. Univisión noticias. Disponíble en: <http://feeds.univision.com/feeds/article/2012-06-25/guatemala-espera-abrir-en-el?refPath=/noticias/mundo/noticias/>. Último acceso: enero 17 2013.
4. Empresarios aplauden relación Honduras-China. Centroamérica Data. Disponíble en: <http://www.centralamericadata.com/es/article/home/Empresarios_aplauden_relacionamiento_Honduras__China> Último acceso en: 17 enero 2013.
5. Nicaragua autoriza operaciones a firma china de telecomunicaciones. EFE. Managua, 11 jan 2013. Disponible en: <http://mx.noticias.yahoo.com/nicaragua-autoriza-operaciones-firma-china-telecomunicaciones-174800664.html>. Último acceso en: 17 enero 2013.
6. El Salvador analiza establecer relaciones diplomáticas con China. Reuters. San Salvador, 22 noviembre 2010. Disponible en: <http://www.terra.com.mx/noticias/articulo/997968/El+Salvador+analiza+establecer+relaciones+diplomaticas+con+China.htm>. Último acceso en: 18 enero 2013.

En este contexto, los países centroamericanos tienen una posición al unísono: las relaciones comerciales con China no deben afectar a las relaciones diplomáticas con Taiwán, sobre todo porque hoy, incluso entre las dos Chinas, hay un amplio flujo comercial.

4. Consideraciones finales

El ascenso de China representa ahora un cambio de las relaciones comerciales y diplomáticas entre América Central y los dos lados del Estrecho de Taiwán.

Actualmente, China utiliza mecanismos económicos para influir en la estructura de relaciones diplomáticas del Istmo. Costa Rica fue el primero, en 2007, a romper relaciones con Taipéi en favor de Pekín, con la esperanza de que los beneficios obtenidos por el flujo de comercio con la República Popular China, impulsado por el TLC que se firmó entre las partes, pueda superar la asistencia en materia de cooperación técnica y económica recibido tradicionalmente de Taiwán.

La ONU no reconoce Taiwán y solo 23 países en el mundo tienen relaciones diplomáticas con la isla, seis de ellos son de América Central. Para evitar un efecto dominó en la política exterior de sus aliados centroamericanos, Taiwán busca desarrollar profundos lazos comerciales, donde se destaca el acuerdo de libre comercio firmado con El Salvador y Honduras también en 2007.

Pero tomando en cuenta que la fuerza y el tamaño de su mercado son cada vez más atractivos para los países de América Central, China utiliza esta posición para reconfigurar la relación trilateral América Central–China–Taiwán. Por lo tanto, es plausible considerar que la influencia de Taiwán en el Istmo se ensombrece por la República Popular China, aunque los centroamericanos no ven inconveniente el mantener relaciones diplomáticas con Taiwán y llevar a cabo actividades comerciales crecientes con China. La restricción aquí es China, porque su demanda de "una sola China" significa que los tratados de libre comercio solo pueden ser firmados por los centroamericanos que no tienen relaciones diplomáticas con Taiwán y estos tratados con China, sin embargo, aparecen como de intereses de los Estados de América Central.

Desde la perspectiva estrictamente comercial, hay ventanas de oportunidad, como el café, otros alimentos y el turismo, pero el mercado centroamericano es muy pequeño, así como su oferta de exportación. China puede ser atraída por los recursos naturales y minerales de la región, lo que se ha expresado a través de las intenciones de las inversiones directas en empresas chinas donde se encuentran implicados en los proyectos de infraestructura y transporte en los países centroamericanos, en especial la construcción megaproyecto el canal interoceánico de Nicaragua. Son los nuevos campos que se abren sin revelar un futuro claro en particular en materia de ambiente, lo que podría comprometer seriamente el sistema legal de los países del Istmo a través de estas concesiones empresariales.

El gobierno de Taiwán reconoce estas demostraciones de fuerza financiera de la economía china, por lo que no se opone a que sus aliados centroamericanos negocien con China, con el riesgo de tener en la mayor brevedad relaciones diplomáticas cerradas. Aunque la posibilidad de una alianza con China, en la estructura actual de la economía mundial, sea grande, la paciencia oriental para el manejo del delicado contexto diplomático chino-centroamericano será decisiva en la creación más o menos rápida de una relación trilateral para una bilateral.

5. Bibliografía

AFP/El Faro (2013). Presidente de China visita una Centroamérica que aún tiene fuertes lazos con Taiwán. Disponible en línea: http://www.elfaro.net/es/201305/internacionales/12238/. Último acceso en: 15 agosto 2013.

Agosin, Manuel; Martini, Pablo Rodas; Saavedra-Rivano, Neantro (2004). El surgimiento de China: una visión desde América Central. Banco Interamericano de Desenvolvimento: Región II: Istmo Centroamericano, México, Haití y República Dominicana.

Banco Mundial. Datos: China. Disponible en: http://datos.bancomundial.org/pais/china. Último acceso en: 17 jan 2013.

Barbosa, Alexandre F. (2011). China e América Latina na nova divisão internacional do Trabalho. In: A China na nova configuração global. IPEA. Brasília.

Bo, Yu (2009). Alianza República Popular China y Costa Rica. In: Montero, Marta Trejos (ed). Relaciones China-Costa Rica: un referencia para Centroamérica. Centro Internacional para el Desarrollo Humano: San José. p. 13-19.

Brusa, Marcelo D. (2013). China premia a Costa Rica su ruptura con Taiwán con multimillonarias inversiones. El Faro. Disponible en: http://elfaro.net/es/201306/internacionales/12278/. Último acceso en: 15 agosto 2013.

Economist Intelligence Unit. China. The Economist. Disponible en: http://country.eiu.com/China. Último acceso en: 17 enero 2013.

Mendes, Carmem Amado (2010). Ásia, Segurança e Poder: a China e a Cooperação Sul-Sul. Revista Relações Internacionais.

Ministério De Relações Exteriores República Da China (Taiwan). Diplomatic Allies. Disponible en: http://www.mofa.gov.tw/EnOfficial/Regions/AlliesIndex. Último acceso en: 17 enero 2013.

Murillo, Álvaro (2013). China también pone los pies en Centroamérica. El País. http://internacional.elpais.com/internacional/2013/05/31/actualidad/1370020663_113194.html

Murillo, Álvaro (2009). La aventura china en Centroamérica. El País. Disponible en línea: http://elpais.com/m/internacional/2009/01/20/actualidad/1232406005_850215.html. Último acceso en: 17 enero 2013.

Peralta, Gabriel Aguilera. De espaldas al dragón: las relaciones de Centroamérica con Taiwán. Nueva Sociedad: democracia y política en América Latina, n.º 203. Disponível em: http://www.nuso.org/upload/articulos/3360_1.pdf. Último acceso en: 15 enero 2013.

Reinoso, José. (2010) China y Taiwan firman el acuerdo comercial más importante de su historia. El País. Disponible en: http://internacional.elpais.com/internacional/2010/06/29/actualidad/1277762406_850215.html. Último acceso en: 15 enero 2013.

Sistema de Estatísticas de Comércio da América Central. Dispoible en línea: http://estadisticas.sieca.int/siecadb/

A modo de epítome:
algunos desafíos de la América Latina contemporánea

Jorge Mora Alfaro

1. El desafío de la integración latinoamericana

El conjunto de textos incluidos en esta publicación nos ofrecen visiones diversas y actualizadas sobre la complejidad del desarrollo latinoamericano y los caminos seguidos para promover la integración regional, en un período signado por significativos cambios ocurridos en el contexto global, en el ámbito de las formaciones sociales y en sus interrelaciones económicas, políticas y culturales.

Los rigurosos e interesantes análisis efectuados en esta oportunidad, forman parte de los intentos por conceptualizar los procesos, caracterizarlos y distinguir los principales retos enfrentados en la construcción de espacios para la concertación, la búsqueda de posiciones comunes y la creación de arreglos institucionales, regionales y subregionales, orientados a generar una nueva institucionalidad regional o a redefinir los esquemas integracionistas precedentes, mediante las cuales se den respuestas eficaces a las condiciones económicas y políticas predominantes en la sociedad global. Los enfoques desde las cuales se examina el proceso de integración regional, resultan coincidentes con diferentes esfuerzos explicativos sobre el intenso reverdecimiento vivido por el regionalismo latinoamericano y su estudio, desde diversas perspectivas de análisis.

La reorientación de las rutas seguidas para suscitar un desenvolvimiento con mayores niveles de equidad e integración social, originada en algunos de estas sociedades a partir del surgimiento de coaliciones de poder diferenciadas en relación con lo ocurrido durante el período de la hegemonía neoliberal,[1] con una conformación desigual entre las heterogéneas sociedades de la región, aumenta la multiplicidad de posiciones y vías mediante las cuales se busca avanzar en el marco de los nuevos esquemas integracionistas.

---

1. Cuando se hace referencia al período de hegemonía neoliberal se debe tener presente la persistencia de este modelo de acumulación en varios de los países latinoamericanos, entre ellos México, Guatemala, Honduras, Costa Rica, Panamá, República Dominicana, Colombia, Perú, Chile y Paraguay. En otras sociedades latinoamericanas se ensayan patrones de acumulación diferenciados, con variaciones más o menos radicales en relación con el modelo proveniente del régimen anterior (Entre ellos Venezuela, Ecuador, Bolivia, Uruguay, Brasil y Argentina), mientras el debate sobre el modelo de desarrollo aún reinante en algunas de estas naciones, adquiere ribetes notables (Atria, Larraín, Benavente y Joignant, 2013; Mayol, 2012).

Las intenciones de articular posiciones, elaborar políticas comunes y construir mecanismos unificados de inserción en la sociedad global, encuentran, en la complejidad predominante, un desafío trabajoso de vencer para la consecución de avances de mayor alcance en las rutas emprendidas hacia la integración regional. [2] La existencia de procesos regionales y subregionales, con arreglos institucionales modulados en función de la ubicación geográfica de los integrantes o de las identidades ideológicas existentes entre ellos, acrecienta la dispersión de posiciones y tiende a fragmentar los esfuerzos de unidad regional.[3] Por este motivo, la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), en tanto proyecto de conformación de un espacio latinoamericano y caribeño, con participación de 33 estados, ofrece un marco para la búsqueda del diálogo, la negociación y la concertación política, generando condiciones para avanzar en proceso gradual de integración. Aunque, como lo apuntan Legler y Santa-Cruz, a partir de una serie de textos preparados por especialistas en los temas de regionalismo y multilateralismo latinoamericano, "…podemos hablar de un tipo o patrón de multilateralismo latinoamericano contemporáneo, el cual comprende por lo menos tres principales características institucionales: su carácter presidencialista, su función como un foro de diálogo y concertación política, y su debilidad institucional" (Legler y Santa-Cruz, 2011:23).

La superación de algunas limitaciones originadas en las modalidades institucionales adoptadas y en las fracturas ocasionadas por los alineamientos, en unos casos, al denominado "regionalismo abierto" o, en otros casos, al llamado "regionalismo post-liberal", es uno de los principales desafíos enfrentados para avanzar en el proceso de integración regional latinoamericano (Sanahuja, 2011). [4]

Pero, como lo apuntan los especialistas en estos temas, si bien estos significativos retos por vencer, resultan ineludibles para armonizar posiciones y robustecer la institucionalidad de los esquemas decididos para favorecer el regionalismo y el multilateralismo, el aspecto más sobresaliente de estos procesos es la superación paulatina de la comprensión de la integración como un fin en sí misma y su reducción a las dimensiones económica y comercial. Darle un carácter de proceso multidimensional y entender a la regionalización como una estrategia para el desarrollo, conduce, de manera inevitable, a poner el acento en algunas de las más notables brechas del desarrollo latinoamericano contemporáneo, a las cuales se trata de dar solución con las iniciativas regionales impulsadas. A algunas de esas brechas se trata de referir, en forma muy condensada, este inusual epílogo.

---

2. Para Bonilla y Álvarez, "Los acelerados cambios en el mundo han originado la proliferación de instancias de carácter regional, las cuales se han concebido en aquellas dimensiones que van más allá del comercio, en el accionar conjunto como una herramienta para influir en la política internacional o para enfrentar los retos que provienen de las tendencias en el entorno político y económico prevaleciente, alejándose del enfoque tradicional desde finales de la década de 1940, que se caracterizaba por políticas reactivas y de adaptación antes que por intentar influir. En el caso latinoamericano, hay varios esfuerzos regionalistas contemporáneos y, actualmente, coexisten una serie de iniciativas, tanto de carácter político como económico: UNASUR, MERCOSUR, Alianza del Pacífico, ALBA, CELAC, por mencionar algunas. Cada una de estas entidades se ha estructurado según criterios geográficos o de afinidad ideológica; no obstante, el caso de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (CELAC), es especialmente importante porque engloba al conjunto de la región, y se mira a sí misma como un mecanismo de diálogo político que integra a 33 estados" (Bonilla y Álvarez, 2013:8).

3. Larrea sintetiza, de la siguiente manera, la visión y las prioridades de la iniciativa integracionista impulsada por UNASUR: "During the last several decades, commercial integration has formed the backbone of the regionalization process in Latin America. In contrast, post-neoliberal regionalism offers a multidimensional integration that would allow the consolidation of regional autonomy and the increase of the region`s power in an international context, taking advantage of its enormous potential and capacity. With this approach, shared policies that strengthen South America`s position and defend its interest in a global context are emerging" (Larrea, 2013:148) .Más adelante, la autora apunta la concepción de la regionalización como una estrategia para el desarrollo, "The South American integration process has identified three keys to development. The first is regionalization, which is seen as a way to effectively guarantee rights and motivate self-sufficiency and mutual aid. The second aspect focuses on logistical integration, the generation of infrastructure that would allow the South American nations to communicate better and more frequently. The third key is economic and financial integration" (Larrea, 2013:152).

4. Para Sanahuja, entre otras brechas enfrentadas en el proceso de fortalecimiento de UNASUR, es "(…) la fractura creciente entre el modelo del 'regionalismo abierto' y los acuerdos de libre comercio, cada vez más vinculada a Washington a través del TLCAN, el CAFTA-DR y el Plan Puebla Panamá, y la integración sudamericana, que responde en buena medida al liderazgo de Brasil y al 'regionalismo post-liberal'. Como se dijo antes, UNASUR redefine la integración latinoamericana enclave sudamericana, lo que contribuye a profundizar la vinculación de México y Centroamérica con un espacio regional norteamericano de diseño liberal, con dinámicas propias y diferenciadas de regionalización originadas en las crecientes interdependencias económicas, migratorias, ambientales o de seguridad que se articulan al norte del 'tapón del Darién'" (Sanahuja, 2011:143).

2. Estado y reorientación de las políticas: tendencias comunes y procesos desiguales

En diversos estudios sobre el desarrollo latinoamericano efectuados durante la última década, aparece como un elemento común la calificación de esos años como correspondientes a un período post-liberal o post-neoliberal. Esta caracterización tiende a generalizarse a toda la región, sin reparar en las condiciones diversas existentes en cuanto al modelo de acumulación y el heterogéneo papel desempeñado por los estados en las diferentes formaciones sociales, perdurando en algunas de ellas estados débiles, con pocas regulaciones y endebles mecanismo redistributivos, con una indudable concentración de sus recursos e instrumentos en la creación de las condiciones requeridas para favorecer la apertura económica (promoción de exportaciones, atracción de inversiones e incremento de las importaciones de bienes en otro momento producidos localmente) y en las cuales persiste la evidente subordinación de lo público por el mercado (Atria, Larraín, Benavente, Couso y Joignant, 2013).

Con frecuencia se generaliza y se ve a la región con los ojos de lo ocurrido en una parte de ella, aunque en este caso sí se han extendido los análisis y las consecuencias del modelo de apertura económica y Estado ausente o Estado mínimo, introducido en la región con los ajustes estructurales instaurados a partir de los años 70 (Vivero, 2010). Podría, en ese sentido, afirmarse la franca presencia del agotamiento del modelo neoliberal [5], incapaz de generar bienestar por la vía del derrame y de dar respuestas a necesidades, demandas y aspiraciones de la ciudadanía, ni de darle sostenibilidad al desarrollo, en un momento en el cual es este un eje fundamental en los procesos del desenvolvimiento contemporáneo. Sin embargo, lejos se encuentra aún de haberse adoptado un modelo alternativo o de crear nuevas coaliciones de poder, portadoras de un proyecto con el cual se introduzcan rectificaciones al modelo vigente o tenga lugar una vía diferente para promover el desarrollo en varios de los países latinoamericanos (Grugel, 2000) [6].

Por lo tanto, aunque algunos postulados y "verdades" incuestionables durante el período del predominio del pensamiento único hoy son, en general, cuestionadas o puestas en duda, constituyendo esto una tendencia compartida por diversas agrupaciones, movimientos y sectores sociales en la región, en algunos países como México, Colombia, República Dominicana y la mayor parte de los países centroamericanos, reina el neoliberalismo y la revitalización del Estado y la recuperación de su papel como regulador, promotor del desarrollo y redistribuidor continúa siendo una pretensión en algunos de ellos, compartida por diversos actores, pero aún bastante distante de conseguir, obstaculizada por la correlación de fuerzas favorable a los portadores del actual modelo económico y político.

Resulta relevante, asimismo, tener presente las diversas tonalidades adquiridas por las medidas adoptadas por los estados cuyos procesos de desarrolla se adentran por las rutas del período post-liberal, así como el carácter mudable de las estrategias emprendidas, como resultado de la posible alternancia en el poder, propia de los regímenes democráticos (O'Donnell, 2010) y de las tendencias más generales seguidas por la sociedad global (Bauman, 2013), aunque la predominancia multipolar beneficie la búsqueda de múltiples ámbitos para las negociaciones y el establecimiento de alianzas.

---

5. En Chile, país latinoamericano en el cual la extensión y profundidad de la aplicación del modelo neoliberal alcanza una de las mayores expresiones, los síntomas del agotamiento del modelo parecen evidentes: "(…) podemos decir que el llamado modelo político-constitucional y económico-social actualmente vigente en Chile es el fruto de la combinación de: A. Un diseño radicalmente neoliberal impuesto por la dictadura entre 1976 y 1990, al punto de que Chile se transformó en una suerte de laboratorio social y económico. B. Políticas de atenuación introducidas por la Concertación durante sus veinte años en el poder. Hoy, estas políticas de atenuación se revelan como insuficientes por lo que la pregunta por una visión que permita articular una alternativa es urgente" (Atria, Larraín, Benavente y Joignant, 2013; Mayol, 2012).
6. Grugel analiza las condiciones diferenciadas asumidas por las denominadas en su texto como "democracias neoliberales", en los casos de Chile y Costa Rica, véase: Grugel, 2011.

En cuanto a la reversibilidad de las estrategias y políticas adoptadas, es ineludible volver la mirada hacia la persistencia de diversos grupos o sectores dispuestos, en cuanto tengan oportunidad, a reinstalar las medidas de corte neoliberal (reducción de las funciones del Estado, privatización, desregulación, focalización de las políticas sociales, supremacía del mercado) o empleando los diversos recursos a su alcance para evitar las modificaciones en cuanto al modelo reinante, a pesar de la profundización de las inestabilidades ocasionadas por la creciente exclusión y la pérdida de la integración y la cohesión social.

La importancia de recalcar estas situaciones radica en la necesaria consideración de ellas en la construcción de los esquemas integracionistas regionales y en los intentos por forjar posiciones compartidas en los foros, organismos o relaciones extra regionales o por formular políticas comunes. Si estos tentativas resultan dificultosas en circunstancias en las cuales se comparten condiciones y hay mayores posibilidades de acercar visiones, como ocurre en algunos modelos de integración subregionales (Rojas y Altman, 2012), el desafío resulta aún mayor cuando se trata de alcanzar decisiones sustanciales a partir de los espacios de diálogo, negociación y concertación abiertos en la región.

Desde esta perspectiva del análisis, adquiere gran relevancia la identificación de un conjunto de tendencias comunes, en diversos ámbitos y dimensiones del desarrollo latinoamericano y caribeño, ante las cuales es susceptible la elaboración de propuestas comunes, a pesar de la persistencia de rutas desiguales por medio de las cuales se tratan de superar las brechas y de enfrentar los grandes desafíos económicos, sociales, políticos y ambientales, ante los cuales se procura combinar la integración en la sociedad global y la cimentación del bienestar social, sin exclusiones. Delinear rutas para el regionalismo y el multilateralismo desde posturas y enfoques diversos, es uno de los retos cardinales para reemprender y vigorizar el camino de la integración, a partir de la emergente arquitectura institucional en la cual han dispuesto participar un número significativo de estados del Caribe y América Latina.

A esto parece hacer referencia la CEPAL en su propuesta, "Pactos para la igualdad: Hacia un futuro sostenible" (2014), en la cual apunta lo siguiente: "La encrucijada que enfrenta América Latina y el Caribe actualmente hace necesario replantear la relación entre instituciones y estructuras, tanto para afrontar problemas seculares de sostenibilidad y desigualdad como para contar con mayor capacidad para enfrentar un escenario mundial de mayores restricciones al crecimiento. La trayectoria de crecimiento actual está alcanzando serios límites para asegurar el bienestar creciente de las mayorías latinoamericanas y caribeñas, y se requiere una nueva trayectoria de cambio estructural con igualdad para hacer frente a las nuevas circunstancias. Concertar un pacto significa alcanzar una convergencia de actores políticos y sociales mediante acuerdos sobre el conjunto de instituciones —normas y organismos que aseguran su cumplimiento— y de políticas públicas necesarios para asegurar que esta nueva trayectoria sea efectiva y deliberada" (CEPAL, 2014:312).

3. Las vulnerabilidades de la apertura económica y los rutas del desarrollo incluyente

Uno de los elementos preponderante en el desarrollo de los países de la región generado por la adopción del modelo de apertura económica y puesto en evidencia, con mayor claridad, en el contexto de la crisis global iniciada en 2008 (Stigliz, 2010), lo constituyen las paulatinas vulnerabilidades entronizadas en las economías y, en general, en las sociedades latinoamericanas.

Conocidas son las perturbadoras condiciones generadas por la presencia de algunas inversiones externas, atraídas por los estímulos concedidos bajo el marco de políticas y estrategias aperturistas, cuyo débil enraizamiento con las economías nacionales genera vulnerabilidades e inestabilidades ante las cuales se cuenta con pocos instrumentos con los cuales ensayar reacciones eficaces para controlar sus impactos negativos. El traslado de parte de las actividades productivas desde los países de mayor desarrollo relativo a los países del Sur, aprovechando la existencia

de mano de obra más o menos calificada, según los requerimiento de las empresas ubicadas en diferentes sectores, moviéndose desde la producción de ropa, electrodomésticos o alimentos, hasta actividades de alta tecnología, con el propósito de reducir costos y aprovechar las ventajas proporcionadas por las economías receptoras de las inversiones. Los procesos productivos establecidos en estos países presentan, como una de sus características más destacadas, su alta movilidad en respuesta a las oportunidades de trasladar las actividades a economías en las cuales obtienen mayores ventajas, entre las cuales sobresalen los costos más bajos de la fuerza de trabajo. Esto resulta válido para todas las industrias maquiladoras, con independencia de la sofisticación de los procesos efectuados en estas economías, desde la producción de ropa hasta la elaboración de microprocesadores (Carrillo, 2000).

Las vulnerabilidades de las economías de la región se originan, sobre todo, a partir de la alta dependencia del comportamiento de los mercados globales, provocada por la persistencia de una estrategia en la cual las exportaciones constituyen su eje central. La concentración de los esfuerzos (políticas, instituciones, instrumentos, recursos), en la promoción y constante ampliación del sector exportador, en varios casos impulsando la diversificación de los sectores productivos vinculados a las exportaciones, fortalece a ese sector, a contrapelo de otros sectores de la economía, rezagados y cada vez más distantes del polo más dinámico[7]. Para algunos autores, la ampliación del comercio intrarregional y la integración en los mercados globales, desde la base productiva, mediante la complementación con otras economías abiertas, por medio del establecimiento de cadenas integradas de producción (CEPAL, 2914, Foxley y Meller, 2014).

Como se apunta en la reciente publicación de la CEPAL, "En América Latina y el Caribe los límites están dados por una combinación de restricciones externas y rasgos endógenos. Entre las primeras cabe constatar la pérdida de dinamismo del comercio internacional, la fluctuación de los precios de materias primas, la volatilidad de las señales financieras y el reordenamiento de la producción en cadenas transnacionales de valor en que los países de la región corren el riesgo, una vez más, de perder la oportunidad de insertarse con menores asimetrías. Entre los segundos —los problemas endógenos— destacan la estructura productiva desarticulada y rezagada, los niveles de inversión bajos y con poca incorporación de progreso técnico, la alta informalidad en el mundo del trabajo, las brechas de bienestar y de capacidades, la débil gobernanza de los recursos naturales, los patrones de consumo en que se evidencian fuertes carencias de servicios públicos y altas presiones ambientales y energéticas, y el persistente déficit institucional en materia de regulación, captación y orientación de recursos. Pese a las diferencias existentes entre subregiones, el conjunto de la región debe enfrentar los desafíos para cerrar las brechas que surgen de la heterogeneidad estructural, la vulnerabilidad externa y los altos niveles de desigualdad" (CEPAL, 2014:13).

En un contexto de esta naturaleza, en el cual se identifican de manera puntual algunas de las principales brechas del desarrollo latinoamericano y caribeño, es posible delinear las áreas en las cuales son viables los acuerdos, mediante los cuales se introduzcan mecanismos para la superación de las lasitudes con propiedad detectadas en diferentes estudios, y las propuestas dirigidas a re-enrumbar el desarrollo económico y social en la región. El marco para la construcción de las políticas, en el ámbito nacional y en los espacios institucionales regionales, encuentra un potencial sustento en los procesos de investigación y conocimiento, por medio de los cuales se generan abundantes evidencias susceptibles de emplear en los procesos de toma de decisiones y en el diseño de las políticas orientadas a determinar las rutas del desenvolvimiento regional (Correa y Mendizabal, 2011).

7. Foxley, relativiza la amplitud de la diversificación de las exportaciones en algunas de las economías sudamericanas (en particular la brasileña y la chilena), al subrayar la concentración existente en ellas en la exportación de recursos naturales. En el caso de Brasil, según el autor, hacia el año 2010, los recursos naturales representaron el 83% del total exportado, mientras en el caso de Chile el porcentaje alcanzó el 90% y en Colombia el 80%. De esta manera, si bien se encuentra un aumento en el número de productos destinados al mercado externo (diversificación), su peso en el total de las exportaciones continua siendo relativamente bajo (Foxley y Meller, 2014:15).

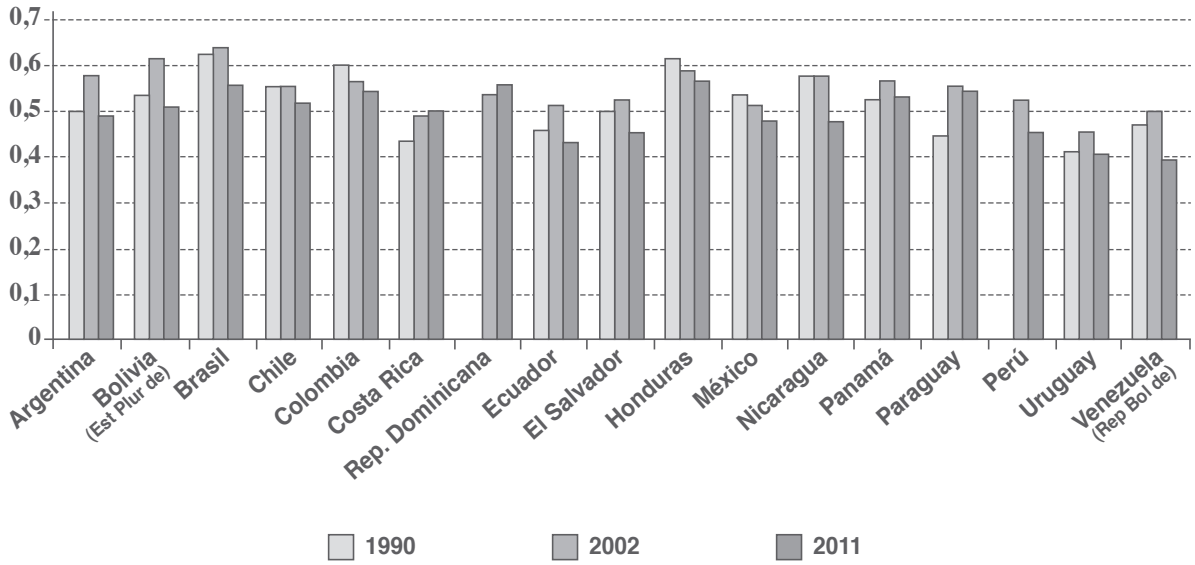
4. La superación de la exclusión social y la construcción de la ciudadanía y la cohesión social

El gran desafío de la América Latina y el Caribe contemporáneos es la superación de la exclusión social y las desigualdades, promoviendo el disfrute de la ciudadanía social y cimentando la pretendida cohesión social, entendida como una condición básica para impulsar el desarrollo sostenible de la región. Pese a los cambios y rectificaciones instauradas en varias naciones de la región, como resultado de las modificaciones en la conformación de las coaliciones gobernantes y en la orientación de las políticas públicas, circunstancia propicia para la restablecimiento de medidas de redistribución de los ingresos, largamente postergadas en la región, situación con un impacto significativo en el comportamiento de las desigualdades y en la superación de los altos porcentajes de la población excluida o viviendo en condiciones de pobreza, aún persisten en la mayor parte de ellos altos índices de desigualdad.

La información suministrada por la CEPAL, recogida en los gráfico 1 y 2, así como en la Tabla 1, muestran con elocuencia la magnitud de las desigualdades de ingreso en los 17 países sobre los cuales se presenta la información, así como la evolución de la pobreza y la indigencia, entre 1980 y 2013, en el conjunto de la región (Véase Gráfico 1, Gráfico 2 y Tabla 1). La permanencia de los altos niveles de desigualdad presentes en la mayoría de los países de la región, con significativos incrementos en algunos de ellos, así como, la existencia de 164 millones de personas calificadas en situación de pobreza y los 68 millones considerados como indigentes, constituyen un obstáculo esencial para la construcción de sociedades en las cuales se disfrute de la ciudadanía, sin exclusiones de alguna naturaleza. En este sentido, es necesario subrayar la tendencia a la disminución en el porcentaje de personas viviendo en condición de pobreza, durante el período 1980-2013, pero la presencia de 164 millones de personas en esa condición, cifra que aún supera la cantidad de 136 millones registradas en 1980.

Las inequidades originadas por la persistencia de estas situaciones tiene como consecuencia la pérdida de la cohesión social y el surgimiento de reveladoras inestabilidades, producto del sentimiento arraigado en diversos sectores de la sociedad, según la cual el sistema no está dando respuestas a sus necesidades básicas y a sus más apremiantes demandas. Gran parte del malestar ciudadano extendido por la mayor parte de las sociedades en la región, del cual son portadores diversos sectores, calificados en algunas oportunidades como los “perdedores” con la introducción del modelo neoliberal y los grupos excluidos, abandonados por el Estado y por el mercado, según lo apunta Juan Pablo Pérez Sainz (Pérez Sainz, 2012), tienen su origen en el sentimiento de ausencia de respuestas a sus principales necesidades, demandas y aspiraciones por parte del conjunto heterogéneo de sectores sociales vulnerados por las condiciones en las cuales les corresponde desenvolverse.

Gráfico 1
América Latina (17 países): Índice de Gini, 1990, 2002, 2011



Fuente: CEPAL (2014).

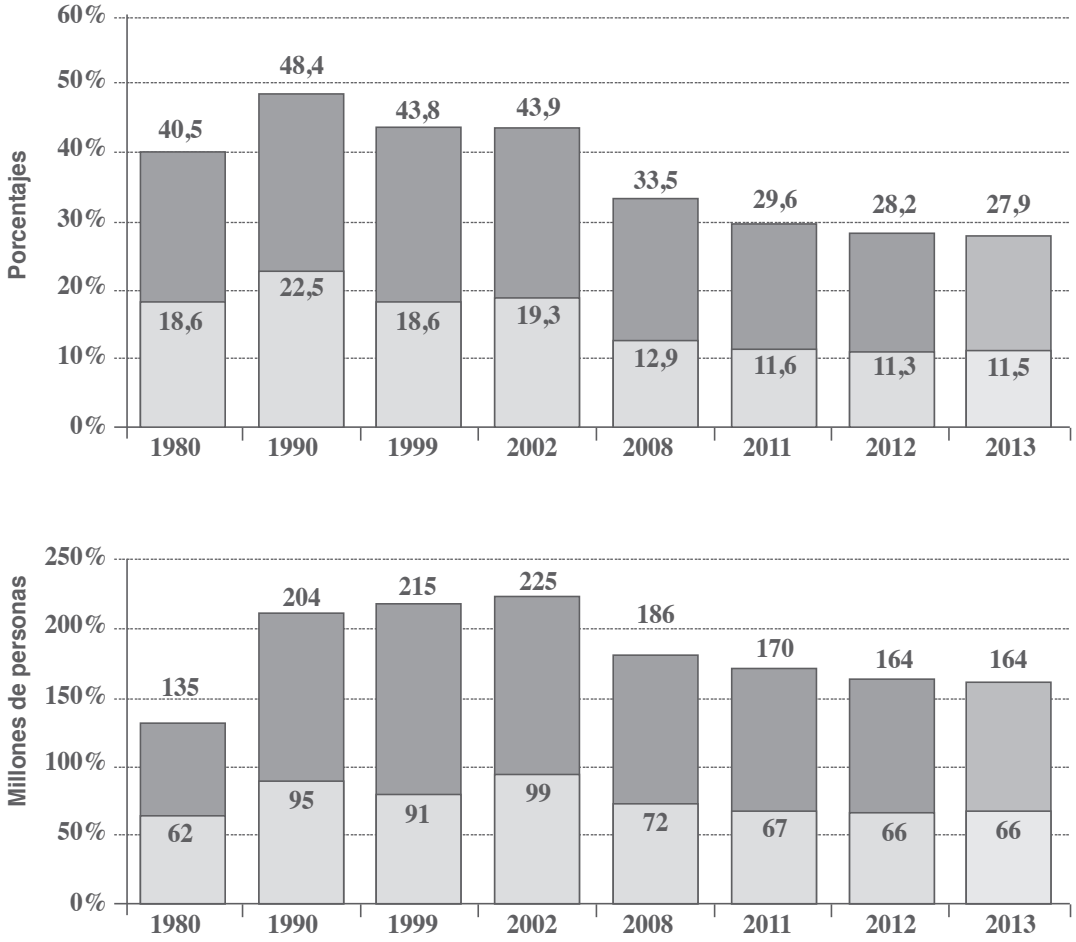
Tabla 1
América Latina (17 países): Índice de Gini de la distribución del ingreso, 1990, 2002, 2011

	1990	2002	2011
Argentina	0.501	0.578	0.492
Bolivia (Estado Plurinacional de)	0.537	0.614	0.508
Brasil	0.627	0.639	0.559
Chile	0.554	0.552	0.516
Colombia	0.601	0.567	0.545
Costa Rica	0.438	0.488	0.501
Ecuador	0.461	0.513	0.434
El Salvador	0.507	0.525	0.454
Honduras	0.615	0.588	0.567
México	0.536	0.514	0.481
Nicaragua	0.582	0.579	0.478
Panamá	0.53	0.567	0.531
Paraguay	0.447	0.558	0.546
Perú	---	0.525	0.452
República Dominicana	---	0.537	0.558
Uruguay*	0.416	0.455	0.402
Venezuela (República Bolivariana de)	0.471	0.5	0.397

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
* Los datos corresponden a 1992

Fuente: CEPAL (2014).

Gráfico 2
América Latina: evolución de la pobreza y la indigencia, 1980-2013
(En porcentajes y millones de personas)



Fuente: CEPAL (2014).

Como bien lo señala Adela Cortina, "(…) la sociedad debe organizarse de tal modo que consiga generar en cada uno de sus miembros el sentimiento de que pertenece a ella, de que esa sociedad se preocupa por él y, en consecuencia, la convicción de que vale la pena trabajar por mantenerla y mejorarla. Reconocimiento de la sociedad hacia sus miembros y consecuente *adhesión* por parte de éstos a los proyectos comunes son dos caras de una misma moneda que, al menos, como pretensión componen ese concepto de ciudadanía que constituye la razón social de la civilidad" (Cortina, 1998:25). El disfrute diferenciado de los beneficios producidos por el modelo económico adoptado, de los ingresos y los servicios públicos, así como la situación de exclusión en la cual se desenvuelven importantes grupos humanos en la región, genera desapego, malestar y pérdida de la ineluctable adhesión a la sociedad, condición indispensable para la construcción de la cohesión social en la cual se sustenta el sistema socioeconómico y político.

Este, sin lugar a dudas, constituye un desafío común, de grandes proporciones, enfrentado por las sociedades latinoamericanas y caribeñas. De modo que, aunque las visiones acerca del camino más eficaz para la superación de estas persistentes inequidades regionales, presenta variaciones significativas en la región, su colocación en la agenda de la negociación y la concertación en los espacios institucionales abiertos para ello es un camino mediante el cual los esfuerzos llevados a cabo en el ámbito nacional pueden encontrar un complemento supranacional con el cual se intensifiquen los procesos orientados a promover la equidad y la cohesión social en el ámbito regional.

Descifrar los caminos mediante los cuales se logre incrementar de manera sostenida el crecimiento económico, promoviendo la creación de empleos en las actividades vinculadas al mercado global y mediante la dinamización de los mercados locales, así como por medio de la instalación de mecanismos redistributivos, con los cuales se logren reducciones paulatinas en la exclusión social y se amplíe el acceso y la calidad de los servicios públicos, fortaleciendo las políticas sociales de carácter universal, son medidas cuya adopción puede ser producto de decisiones de alcance nacional, pero fruto, asimismo, de estrategias asumidas en el ámbito regional.

5. Revitalización del Estado, la política y la participación de la ciudadanía

Una de las herencias más notables de los ajustes estructurales implantados en la mayoría de las naciones de la región lo constituye el debilitamiento de sus sistemas estatales, resultado del traslado de segmentos completos de estos al sector privado, de la aplicación de reducciones sustanciales en los presupuestos públicos (medidas radicales o graduales de reducción del gasto público), con sus consecuencias decisivas en la extensión y calidad de los servicios públicos, el abandono de la función reguladora y de promotor del desarrollo para dar paso a la desregulación de la economía y a la preponderancia del mercado en la sociedad.

El paso de la sociedad estado-céntrica del periodo de industrialización sustitutiva de importaciones a la sociedad mercado-céntrica del período neoliberal, se efectuó en forma generalizada y no exenta de tensiones y traumas. El "empequeñecimiento", "encogimiento" o "debilitamiento" del Estado, términos con los cuales se ha calificado lo ocurrido en esos años, puso en evidencia las consecuencias adversas generadas por las medidas inspiradas en la concepción del Estado mínimo y la desestatificación más o menos radical de la sociedad, según las condiciones diversas existentes en cada formación social en particular [8]. Algunos de los cambios más notables introducidos en varias de las naciones latinoamericanas, de modo principal en algunos de los países sudamericanos, se relacionan con la revitalización de sus sistemas públicos, el restablecimiento de algunas de las funciones estatales, consideradas medulares para promover el desarrollo sostenible en esas sociedades, y superar la subordinación de lo público por la lógica mercantil persistente aún en buena parte de la región: en el Norte, en el Centro, en el Sur y en el Caribe.

Uno de los efectos políticos más relevantes ocasionado por la reducción de las funciones estatales y de su debilitamiento e incapacidad para responder con eficacia a las múltiples y crecientes demandas de la sociedad, es la pérdida de la confianza de la ciudadanía en diversas instituciones democráticas y la merma de la adhesión al sistema político, fenómenos sumados a la crisis más generalizada del sistema de representación. Los datos sistemáticamente ofrecidos por el Latinobarómetro muestran con elocuencia la situación enfrentada, en este sentido por instituciones esenciales, tales como el congreso y los partidos políticos.

8. Una buena caracterización de este proceso se encuentra en el texto de Atria, Larrain, Benavente, Couso y Joignant, para quienes "(…) en el plano económico-social el modelo se caracteriza por la entronización del mercado como único asignador de los recursos productivos y la entrega al mismo de la gestión de buena parte de los servicios públicos de salud, educación, transporte, cárceles, entre otros, con el argumento de 'soluciones privadas para problemas públicos'; la supeditación del problema de la desigualdad al de la superación de la pobreza y el desprecio por los problemas distributivos; el rechazo de las políticas universalistas no contributivas y una fuerte desconfianza hacia la sindicalización, la huelga, la negociación colectiva y, en general, a lo que fortaleciera la capacidad negociadora de los trabajadores" (Atri, Larrain, Benavente, Couso y Joignant, 2013).

Los datos incluidos en los gráficos 3 y 4 muestran el significativo porcentaje de los entrevistados para quienes la democracia podría funcionar sin congreso nacional y sin partidos políticos, el 41 por ciento y el 42 por ciento respectivamente. Se coloca, entre 1996 y 2010, el nivel de confianza en esas instituciones, junto al de otras entidades públicas, en las posiciones más bajas en la opinión de una ciudadanía que deposita sus mayores grados de confianza en la iglesia y los medios de comunicación. El promedio de la confianza de los entrevistados fue de tan solo el 20 por ciento en los partidos políticos y del 28 por ciento en el congreso y los sindicatos; llegó el poder judicial al 31 por ciento; los gobiernos locales, al 36 por ciento y el gobierno, al 37 por ciento. No mucho mayor es la confianza manifestada por la ciudadanía en la empresa privada y los bancos, por quienes expresaron tener "algo" o "mucha confianza" (sumados) únicamente el 39 por ciento de los encuestados (Véase el gráfico 5).

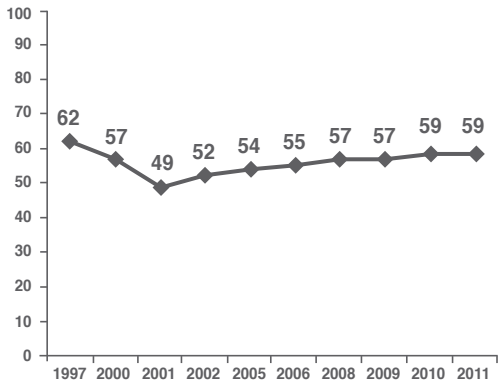
Merece la pena, además, revisar la información correspondiente a la valoración de los entrevistados en cuanto a sí los ciudadanos defienden sus derechos. Un alto porcentaje (un promedio del 54 %) así lo percibe. Aunque, en algunos de los países, los porcentajes de quienes consideran que lo hacen "mucho" más "bastante", se colocan muy por debajo del promedio latinoamericano, como ocurre en Brasil (36%) [9], Nicaragua (37%), Perú (38%) y Paraguay (39%) (Véase el Gráfico 6). El menoscabo en la confianza en las instituciones democráticas básicas, encuentra su correlato en las crecientes movilizaciones sociales, por medio de las cuales diversos sectores de la ciudadanía manifiestan su oposición a ciertas medidas con las cuales estiman se ven afectados sus intereses y mediante las que expresan el acumulado malestar ante la ausencia de respuestas a sus demandas.

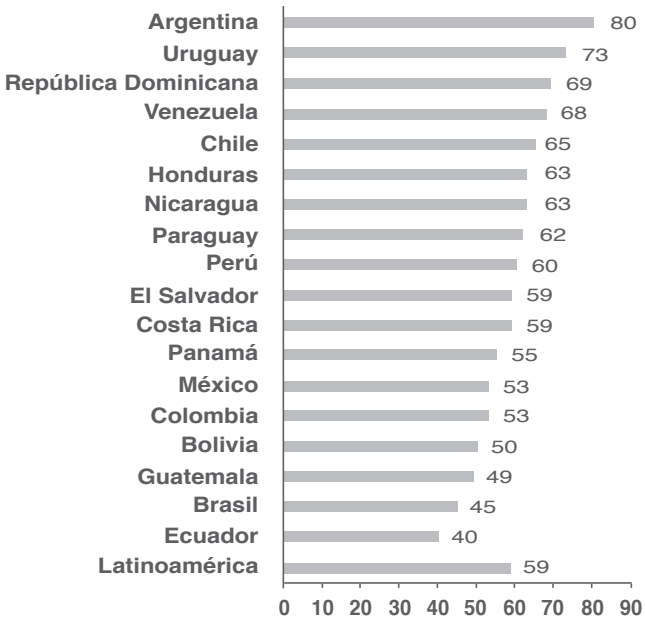
Gráfico 3

NO PUEDE HABER DEMOCRACIA SIN CONGRESO NACIONAL

TOTAL AMÉRICA LATINA 1997-2011 - TOTALES POR PAÍS 2011

P. Hay gente que dice que sin Congreso Nacional no puede haber democracia, mientras que hay otra gente que dice que la democracia puede funcionar sin Congreso Nacional. ¿Cuál frase está más cerca de su manera de pensar? 'Aquí solo 'Sin Congreso Nacional no puede haber democracia'.





Fuente: Latinobarómetro 1997 - 2011.

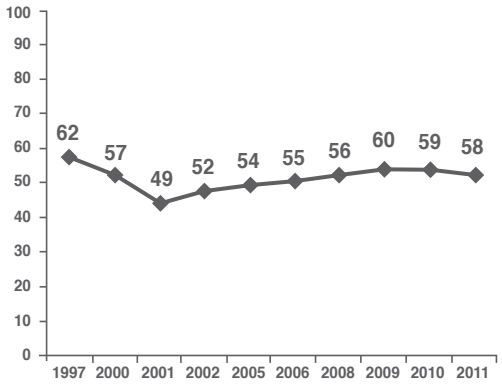
9. Sería bueno corroborar sí las intensas movilizaciones sociales ocurridas en los meses previos a la celebración del campeonato mundial de fútbol en el Brasil ha hecho variar las percepciones de los entrevistados en el 2011.

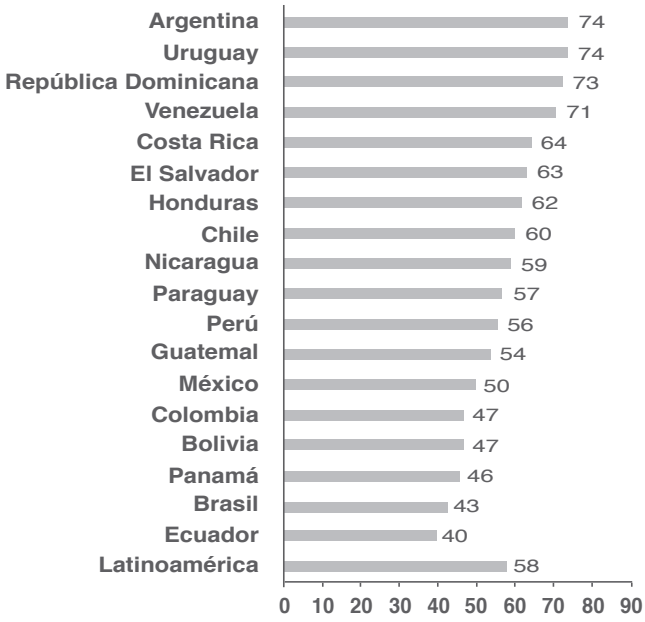
Gráfico 4

NO PUEDE HABER DEMOCRACIA SIN PARTIDOS POLÍTICOS

TOTAL AMÉRICA LATINA 1997-2011 - TOTALES POR PAÍS 2011

P. Hay gente que dice que sin partidos políticos no puede haber democracia, mientras que hay otra gente que dice que la democracia puede funcionar sin partidos. ¿Cuál frase está más cerca de su manera de pensar? 'Aquí solo 'Sin partidos políticos no puede haber democracia'.





Fuente: Latinobarómetro 1997 - 2011.

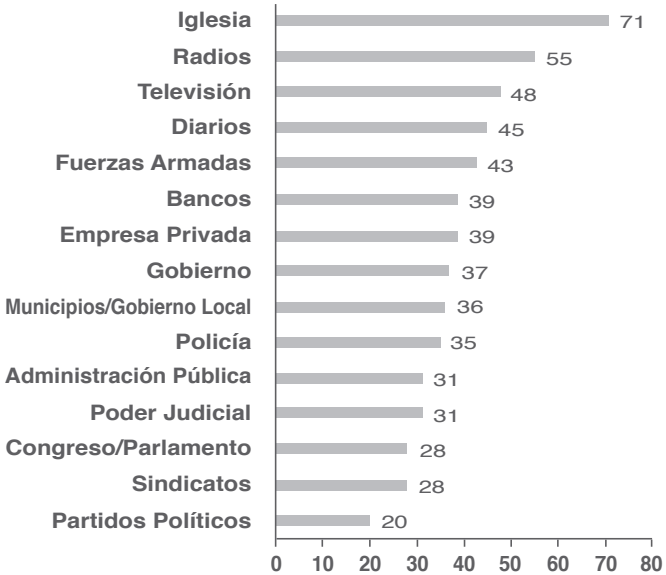
Gráfico 5

CONFIANZA EN ...

TOTAL AMÉRICA LATINA 2011

P1. Por favor, mire esta tarjeta y dígame, para cada uno de los grupos, instituciones o personas mencionadas en la lista ¿cuánta confianza tiene usted en ellas? Mucha, Algo, Poco o Ninguna. 'Aquí solo 'Mucha' más 'Algo' P2. Por favor, mire esta tarjeta y dígame, para cada uno de los grupos/instituciones o personas mencionadas en la lista, ¿Cuánta confianza tiene usted en ellas: Mucha, Algo, Poco o Ninguna confianza en ... ? ''Aquí solo 'Mucha' más 'Algo'.
*** Aquí Porcentajes 1996-2010

Promedio 1996 - 2010



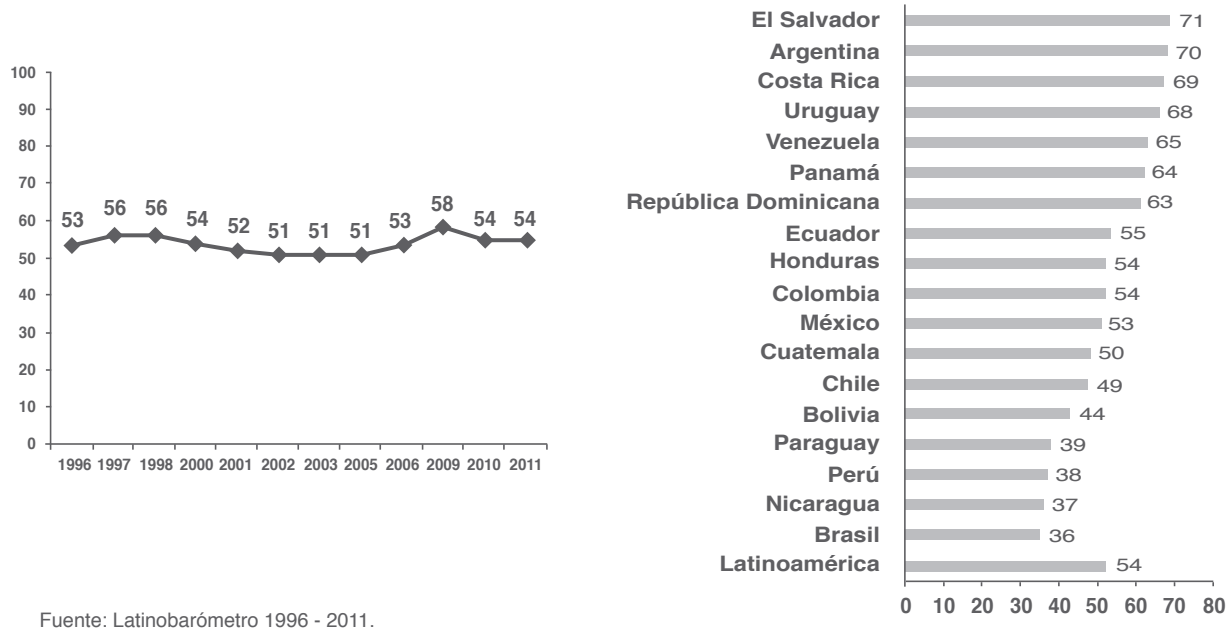
Fuente: Latinobarómetro 2011.

Gráfico 6

LOS CIUDADANOS EXIGEN SUS DERECHOS

TOTAL AMÉRICA LATINA 1996-2011 - TOTALES POR PAÍS 2011

P. ¿Diría Ud. que los (nacionalidad) ... son exigentes de sus derechos? Mucho. Bastante. Poco o Nada. Aquí solo 'Mucho' más 'Bastante'.



Fuente: Latinobarómetro 1996 - 2011.

La revitalización de los sistemas institucionales constituye una de las medidas de mayor relevancia para reorientar el desarrollo latinoamericano y caribeño, en dirección a robustecer sus procesos de crecimiento económico y de adoptar medidas distributivas, en un marco de sustentabilidad ambiental, con el propósito de materializar el bienestar y la cohesión social a lo largo de la región. Resulta muy difícil establecer nuevos esquemas para el aprovechamiento de las condiciones ofrecidas por la economía global, así como la promoción de nuevas formas de integración, con una sólida institucionalidad y dinámicos espacios de negociación, concertación, definición de políticas regionales y la construcción de posiciones comunes, sustentadas en débiles sistemas institucionales en el ámbito de las naciones.

La colocación en la agenda del futuro latinoamericano y caribeño, en una destacada posición, el tema del robustecimiento de los sistemas institucionales de la región, constituye una de las medidas de mayor trascendencia en la búsqueda de nuevas formas de enfrentar los desafíos del desarrollo, en un período en el cual la negociación, la concertación y el diseño de una arquitectura institucional para avanzar en el proceso de integración regional resulta ineludible.

6. Los acuerdos para definir las nuevas rutas del desarrollo regional: inserción global e inclusión social

Dos desafíos de incuestionable relevancia se conjugan al dar un repaso a los análisis sobre las tendencias del desarrollo de América Latina y el Caribe en el prolongado período del predominio mercadocéntrico. Por una parte, la impostergable redefinición de las rutas para extender la inserción en la sociedad global y, por otra parte, adoptar las medidas requeridas para avanzar por el camino de la superación de las desigualdades y la inequidad social, empotradas en las estructuras de las diversas formaciones sociales, con profundidades desiguales entre ellas, pero presente a lo largo del panorama regional. La conexión entre ambos desafíos la lograría constituir un Estado revitalizado y

con políticas públicas capaces de fomentar la dinamización productiva, el crecimiento económico y la distribución. Expresar procesos de esta naturaleza en el ámbito subregional y regional constituye una de las tareas para emprender por las naciones con disposición a fortalecer el proceso de integración.

No parecen existir grandes desacuerdos en la región en cuanto a las consecuencias negativas originadas por la persistencia de las desigualdades sociales y la exclusión enfrentada por grupos significativos de las sociedades latinoamericanas y caribeñas, así como sobre la necesaria búsqueda de las políticas y estrategias orientadas a la superación de esas brechas y del conjunto de obstáculos generadores de privaciones humanas y de persistentes rezagos sociales.

De la misma forma, resulta cada vez más comprensible el entrelazamiento existente entre el patrón de acumulación, predominante en la mayoría de estas sociedades, y la reproducción de esas barreras a la creación del bienestar, el disfrute de la ciudadanía social, sin exclusiones de ninguna naturaleza, y la cohesión social. Son, asimismo, cada vez más compartidas las posiciones en cuanto a la necesaria colocación de la sostenibilidad ambiental como un eje en los procesos de desarrollo en la región. Algunas condiciones tales como el cambio climático y sus múltiples efectos adversos en diversos territorios, así como la inobjetable necesidad de la conservación y el uso sostenible de recursos básicos para la supervivencia de sociedad y naturaleza, colocan este tema como un elemento cardinal en la agenda política en la región. Se suman a estas posiciones compartidas por diversos actores regionales, la búsqueda de nuevos esquemas para ampliar la participación en los procesos globales, tanto económicos, como políticos y culturales, a partir de las potencialidades y múltiples identidades presentes en estas sociedades. Las aceleradas interconexiones originadas en la sociedad global van mucho más allá de la integración de los mercados, su característico carácter multidimensional exige el empleo de enfoques más amplios, con el propósito de lograr una adecuada inserción en el proceso global y para orientar, de manera adecuada, la acción conjunta.

Escalar del ámbito del intercambio comercial en el contorno subregional, al espacio regional y al entorno global, proceso no entendido como una secuencia, sino como un conjunto de interacciones simultáneas, en las cuales los diversos niveles de integración permiten multiplicar los impulsos orientados a ampliar los mercados y los vínculos con los potenciales aliados económicos en la cada vez más interrelacionada sociedad global. Esto, desde luego, no entendido como fines en sí mismos, ni estructuradas en detrimento de la producción destinada a los mercados nacionales o subregionales, pues su fin último será la sujeción de las estrategias a la generación de empleo, la redistribución del ingreso, el fortalecimiento institucional, la elaboración de políticas sociales de carácter universal y la creación de mecanismos generadores de bienestar, equidad e integración social. La revitalización de los estados ocupa un lugar estratégico en los procesos de integración subregional y regional, así como en la integración en la economía, la política y la cultura globales.

Para la CEPAL, el reimpulso del desarrollo regional pasa por el establecimiento de pactos por medio de los cuales se formulen las orientaciones de los procesos, en el mediano y el largo plazo. En el texto colocado a continuación, se recoge con claridad su propuesta: "Sin duda, para lograr una dinámica virtuosa entre mejores instituciones y estructuras más propicias para el desarrollo sostenido y la igualdad social, se requieren contratos o pactos sociales en distintas esferas. Solo las políticas consagradas en pactos pueden ofrecer un marco robusto para formular orientaciones de mediano y largo plazo: un pacto por la inversión y el cambio estructural; un pacto fiscal por un mejor equilibrio entre bienes privados y servicios públicos en la arquitectura del bienestar; un pacto de gobernanza de los recursos naturales y preservación del medio ambiente, con énfasis en la solidaridad con las generaciones futuras y una matriz productiva más diversificada y "verde", y un pacto social y laboral, para potenciar la capacidad redistributiva del Estado en distintos ámbitos de la desigualdad y para que la institucionalidad laboral acompañe el cambio estructural a fin de reducir brechas de género, de productividad, de empleo de calidad y de apropiación entre capital y trabajo" (CEPAL,2014:19).

La diversidad de visiones y proyectos característica de la América Latina y el Caribe contemporáneos encuentra, en la concertación y la construcción de acuerdos, en los diferentes niveles en los cuales se desenvuelve la política y las relaciones entre los sectores y actores sociales y entre las naciones, un camino para la consolidación de las iniciativas destinadas a promover el regionalismo en estas sociedades.

7. Bibliografía

Altman, J. (Editora) (2011). *América Latina y el Caribe. Alba: ¿Una Nueva Forma de Integración Regional?* Buenos Aires: Editorial Teseo.

Atria, F., Larraín, G., Benavente, J., Couso, J. y Joignant, A. (2013). *El otro modelo: Del orden neoliberal al régimen de lo público*. Santiago de Chile: Random House Mondadori, S.A.

Bauman, Z. (2013). *La globalización: consecuencias humanas*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Bonilla, A. y Álvarez, I. (Editores). (2013). *Desafíos estratégicos del regionalismo contemporáneo: CELAC e Iberoamérica*. San José, C.R.: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

Bicrel, L. (Editor) (2014). *Políticas Sociales Regionales. Los nuevos paradigmas de la integración social regional*. Santiago de Chile: Editorial Aún creemos en los sueños.

Carillo, J. (2000). La importancia del impacto del TLC en la industria maquiladora en América Latina. En: Enrique de la Garza Toledo (compilador). Reestructuración Productiva, Mercado de Trabajo y Sindicatos en América Latina, Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), Colección Grupos de Trabajo CLACSO.

CEPAL (2014). *Pactos para la igualdad: Hacia un futuro sostenible*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Corporación Latinobarómetro (2012). Informe 2011. Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro. Recuperado de http://www.latinobarometro.org/latino/LATContenidos.jsp

Correa, A. y Mendizabal, E. (2011). *Vínculos entre conocimiento y política: el rol de la investigación en el debate público en América Latina*. Lima: Ediciones Nova Print S.A.C.

Cortina, A. (1998). *Ciudadanos del mundo: Hacia una teoría de la ciudadanía*. Madrid: Alianza Editorial.

Foxley, A. y Meller, P. (2014) *Alianza del Pacífico: En el proceso de integracón Latinoamericana*. Santiago de Chile: CIEPLAN.

Grugel, J. (2000). State and Business in Neo-Liberal Democracies in Latina America. En: Smith, H. (Editor) Democracy and International Relations. Critical Theories/Problematic Practices. London: MacMillan Press Ltda.

Guerra-Borges, A. (2008). Regionalismo y multilateralismo en su laberinto. Problemas del Desarrollo, *Revista Latinoamericana de Economía*, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), vol. 39, núm. 152, enero-marzo 2008, pp. 11-28

Hardy, C. (2004). *Equidad y protección social. Desafíos de políticas sociales en América Latina*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.

Larrea, A.M. (2013). Expanding Possibilities: The UNASUR Experience. Líneasur 4. Foreign Policy Review, *Foreign Policy Journal of the Ministry of Foreing Affairs, Trade and Integration of Ecuador*. Vol. II, Issue 4, January -April, 2013, pp. 148-156

Legler, T. y Santa-Cruz, A. (2011). El patrón contemporáneo de multilateralismo latinoamericano. Pensamiento Propio, Edición Especial: CRIES-Universidad de Guadalajara-Universidad Iberoamericana, Enero-Junio 2011, Año 16 https://www.academia.edu/789490/Multilateralismo_y_regionalismo_en_clave_suramericana_el_caso_de_UNASUR (15/05/2014).

Mayol, A. (2012) *El derrumbe del modelo. La crisis de la economía de mercado en el Chile contemporáneo*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.

Novick, M. y Pérez, G. (2008). *El Estado y la reconfiguración de la protección social. Asuntos pendientes*. Buenos Aires: Siglo XXI Editora Iberoamericana.

O'Donnell, G. (2010). *Democracia, agencia y estado*. Buenos Aires: Prometeo Libros.

Pérez-Sainz, J.P. (2012). *Sociedades fracturadas: la exclusión social en Centroamérica*. San José, C.R: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

Rojas, F. y Altman, J. (Editores) (2012). *América Latina y el Caribe: Construyendo posiciones comunes en política exterior. Antecedentes para Centroamérica*. San José, C.R.: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

Sanahuja, J. (2011). Multilateralismo y regionalismo en clave suramericana: El caso de UNASUR. Pensamiento Propio, Edición Especial: CRIES-Universidad de Guadalajara-Universidad Iberoamericana, Enero-Junio 2011, Año 16. Recuperado de https://www.academia.edu/789490/Multilateralismo_y_regionalismo_en_clave_suramericana_el_caso_de_UNASUR (15/05/2014).

Stigliz, J. (2010). *Caída Libre: El libre mercado y el hundimiento de la economía mundial*. Madrid: Taurus Santillana.

Vivero, I. (Coordinador). (2010). *Democracia y reformas políticas en México y América Latina*. México, D.F.: Serie Las Ciencias Sociales, Miguel Ángel Purrúa, editor.

Los autores y las autoras

Aleksander Aguilar. Es brasileño-salvadoreño graduado en Comunicación Social en la Universidad Católica de Pelotas, Licenciado en Letras por la Universidad Federal de Pelotas, Máster en Estudios Internacionales por la Universidad de Barcelona y Doctorando en Ciencias Políticas en la Universidad Federal de Pernambuco. Contacto: *antular@hotmail.com*

Laura del Alizal Arriaga. Profesora de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa, México. Contacto: *laa@xanum.uam.mx*

Israel Roberto Barnabé. Doctorado en Ciencias Sociales de la Universidad Estadual de Campinas - Unicamp, con una tésis en el campo de las Relaciones Internacionales. Licenciado en Ciencias Sociales y una Maestría en Sociología de la Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho - UNESP. Tiene experiencia en Relaciones Internacionales, Ciencias Políticas y Sociología, trabajando principalmente en las siguientes líneas: Procesos de Integración Regional en América del Sur / Teoría de las Relaciones Internacionales / Sociología de las Relaciones Internacionales. Miembro del Grupo de Investigación en Integración Regional del Instituto de Estudios Latinoamericanos - Universidad de Estocolmo, Suecia. Líder del Grupo de Investigación CNPq en Política Internacional y Perocesos de Integración. Actualmente es Profesor Adjunto II en el Centro de Relaciones Internacionales y Coordinador de Asuntos Internacionales de la Vicerrectoría de Estudios de Posgrado e Investigación de la Universidad Federal de Sergipe Brasil. Contacto: *israelbarnabe@gmail.com*

José Briceño Ruiz. Doctor en Ciencia Política (Instituto de Estudios Políticos de Aix-en-Provence, Francia). Profesor asociado de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad de los Andes, Mérida, Venezuela. Contacto: *bricenoruiz@hotmail.com*

Carlos Humberto Cascante Segura. Licenciado en Derecho, Magister en Diplomacia, Magister en Historia, todos por la Universidad de Costa Rica. Director de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional, profesor de la Escuela de Historia de la Universidad de Costa Rica y profesor del Instituto del Servicio Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Costa Rica. Contacto: *chcsmrree@gmail.com*

Charleene Cortez Sosa. Magíster en Estudios Latinoamericanos con Énfasis en Cultura y Desarrollo y Licenciada en Relaciones Internacionales con énfasis en Comercio Internacional. Se desempeña como profesora en el Instituto de Estudios Latinoamericanos-IDELA. Contacto: *miriam.cortez.sosa@una.cr*

Ludmila Andrzejewski Culpi. Brasileña. Graduada en Relaciones Internacionales en la Facultad de Curitiba en el año 2007. Graduada en Economía en la Universidad Federal de Paraná en el año 2010. Maestra en Ciencia Política en el año 2010. Actualmente cursa el primer año del Doctorado en Políticas Públicas en Universidad Federal do Paraná, con el tema de investigación "La construcción de políticas macroeconómicas del MERCOSUR en Argentina y Brasil". Profesora de Ciencia Política y Relaciones Internacionales en el Centro Universitario Internacional Uninter, impartiendo los cursos: Organizaciones Internacionales, Integración Regional y Economía Política Internacional. Contacto: *ludi_culpi@yahoo.com.br*

Roberto Goulart Menezes. Profesor del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad de Brasília (IREL/UnB) y Coordinador del Núcleo de Estudios del Mercosur (NEM/CEAM/UnB). Contacto: *rgmenezes@unb.br*

Javier Pablo Hermo. Licenciado en Sociología (UBA) y Magister en Ciencias Sociales con orientación en Educación (FLACSO). Actualmente se desempeña como Director del Programa Interdisciplinario de la Universidad de Buenos Aires sobre Globalización, Internacionalización y Regionalización, Profesor Adjunto en la misma Universidad, Profesor Asociado en la Universidad de Palermo, ambas de Argentina y, en posgrado, como Profesor Titular y miembro del Comité Académico de la Carrera de Especialización en Docencia Universitaria del Instituto Universitario de la Policía Federal Argentina, en la Maestría en Gestión de la Educación Superior en la Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales (UCES), en la Maestría en Educación en la Universidad de la Empresa de Uruguay y como Profesor Tutor en la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED) de España. Es investigador y candidato a Doctor en la Universidad de Buenos Aires. Actualmente dirige un proyecto de investigación sobre "Globalización e Internacionalización de la Educación Superior" y es consultor de IESALC-UNESCO sobre estos temas. Ha escrito numerosos artículos y publicaciones sobre teoría sociológica, educación superior, juventud y trabajo. Participa en varias sociedades científicas nacionales e internacionales (ISA, ALAS, LASA, AAS, WCCES, SAECE, ISCHE, SAHE, ASET). Ha actuado como consultor en la Cancillería y el Ministerio de Educación de Argentina, teniendo importante actuación en el Sector Educativo del MERCOSUR. Contacto: *jphermo@yahoo.com.ar*

Isaac Martín Delgado. Profesor Titular de Derecho Administrativo y de la Unión Europea y Director del Centro de Estudios Europeos de la Universidad de Castilla-La Mancha. Contacto: *isaac.mdelgado@uclm.es*

Daniel Matul Romero. Consultor y Profesor de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional, Costa Rica. Autor de numerosas publicaciones. Contacto: *danmatul@yahoo.com*

Diego Rafael Mazzoccone. Director de Asistencia Técnica de la Secretaría de Espacio Público de la Provincia de Buenos Aires, Argentina. Coordinador de la Asociación de Consejeros y Agregados Comerciales y Económicos, asociación que nuclea a los encargados de negocios de las embajadas extranjeras en Argentina. Contacto: *diegorafaelm@yahoo.com.ar*

Marco Vinicio Méndez Coto. Costarricense, Magíster en Derechos Humanos y Educación para la Paz y Licenciado en Relaciones Internacionales con énfasis en Política Exterior y Diplomacia, ambos de la Universidad Nacional de Costa Rica. Se desempeña como profesor e investigador en el mismo centro de educación superior. Sus publicaciones más recientes son el libro "¿Poder Inteligente? La doctrina Obama y Guantánamo" de 2012, y el informe de la "Consulta Regional sobre Educación en Derechos Humanos, Educación para la Paz y Convivencia Democrática" en 2013. Contacto: *marco.mendez.coto@una.cr*

Jorge Mora Alfaro. Sociólogo costarricense, actual **Director de la Sede Académica de FLACSO-Costa Rica**. Ha sido profesor del Programa Regional de Maestría en Desarrollo Rural de la Universidad Nacional (UNA). Fue director del Programa Centroamericano en Sociología de la Universidad de Costa Rica (UCR) y secretario general, vicerrector académico y rector de la Universidad Nacional, Costa Rica. Además, Miembro y Presidente del Consejo Nacional de Acreditación de la Educación Superior, cuerpo directivo del SINAES. Ocupó la presidencia del Consejo Superior Universitario Centroamericano (CSUCA) y del Consejo Nacional de Rectores (CONARE). Se ha desempeñado como coordinador del curso internacional de modalidad virtual "Desarrollo Rural: nuevos enfoques y métodos", del proyecto FODEPAL, ejecutado por la FAO. Ha sido consultor de la FAO, el IICA, el CAC, IESALC/UNESCO, el BID, FLACSO, el PNUD y GTZ.

Cuenta con numerosas publicaciones sobre la educación superior, el desarrollo socioeconómico y político nacional y regional y el desarrollo rural en América Latina y el Caribe. Contacto: *mora@flacso.or.cr*

María Fernanda Morales Camacho. Egresada de la Licenciatura en Comercio y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional. Contacto: *mfmcamacho@gmail.com*

Marcela Orozco Contreras. Profesora del Área de Teorías Aplicadas y Economía Internacional de la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México y miembro del Consejo Ejecutivo de la Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio (RMALC). Contacto: *maroc_mx@yahoo.com*

Cecilia Pitelli. Profesora en Historia (UBA). Es candidata a Doctora en Historia por la Universidad del Salvador de Argentina, desarrolló estudios de Maestría en Política y Gestión de la Educación Superior (UBA) y completó el Posgrado en Gestión Cultural (FLACSO - Sede Argentina). Actualmente se desempeña como Profesora titular de posgrado en la Maestría en Educación en la Universidad de la Empresa de Uruguay y en la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED) de España. También es Profesora Titular y Coordinadora de la Carrera de Educación de la Universidad de Palermo y Jefa de Trabajos Prácticos en la Universidad de Buenos Aires, ambas en el nivel de grado y en Argentina. Es investigadora principal y codirige proyectos de investigación en la UBA. Es autora de numerosas publicaciones vinculadas a temas educativos y de género. Participa en varias sociedades científicas nacionales e internacionales (ISA, ALAS, LASA, WCCES, SAECE, ISCHE, SAHE), siendo *co-chair* de la sección Educación en LASA. Ha trabajado en comisiones legislativas y en gestión pública en organismos de carácter nacional y local. Contacto: *capittelli@yahoo.com.ar*

Juan Manuel Sandoval Palacios. Coordinador del "Seminario Permanente de Estudios Chicanos y de Fronteras", Instituto Nacional de Antropología e Historia. Contacto: *jsandoval.deas@inah.gob.mx*

Max Sáurez Ulloa. Licenciado en Relaciones Internacionales y Máster en Integración Regional. Autor de numerosas publicaciones sobre política exterior e integración centroamericana. Actualmente se desempeña como profesor de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional, Costa Rica. Contacto: *msaurez53@gmail.com*

Luis Diego Segura Ramírez. Consultor y Profesor de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional, Costa Rica. Autor de numerosas publicaciones. Contacto: *luisdiegosegura@gmail.com*

Willy Soto Acosta. Sociólogo y Politólogo. Doctor por la Université d´Aix-Marseille. Catedrático de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional (Costa Rica) y profesor del Doctorado en Estudios Latinoamericanos de la misma universidad. Miembro de los grupos de trabajo: "Subjetivaciones, ciudadanías críticas y transformaciones sociales" y "Género y familia en dinámicas locales y transnacionales" de CLACSO. Es miembro de la Red Latinoamericana de Metodología de las Ciencias Sociales. Contactos:

altivohaciaadelante@gmail.com

willy.soto.acosta@una.cr

Bibliografía general

A diplomacia do Governo Lula. Aula Magna do Senhor Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, no Instituto Rio Branco. Brasília, 10/04/2003.

A Opção sul-americana. Revista Interesse Nacional, año 1, n.º 1, abr-jun. 2008, p.

Abízano, R. (1993). Caminos de La Integración Latinoamericana.

Acharya, A. (2008). Theoretical Perspectives on International Relations in Asia", in David Shambaugh and Michael Yahuda, eds. International Relations of Asia, Lanham, MD: Rowman & Littlefield.

Acharya, A. (2009). Regional Worlds in a post-hegemonic era. En: Cashier de SPIRIT/SPIRIT Working Papers, n.° 1, Francia: SciencePo Bordeaux - SPIRIT.

AFP (2011). EU y Canadá asisten a reunión de seguridad de frontera México-Guatemala-Belice. Milenio (Política) 15 de abril. Disponible en línea: http://www.milenio.com/cdb/doc/noticias2011/434f5cc48739b1e6f2b64e6cf2a6e0a7

AFP (2013). México y Guatemala contra el narco. Acuerdo entre los ejércitos de ambos países. La Jornada, 3 de septiembre.

AFP (2013). Panamá y Costa Rica defienden la Alianza del Pacífico; La estrella. Revisado: 15 de diciembre de 2013. En: http://www.laestrella.com.pa/online/noticias/2013/10/19/panama-y-costa-rica-defienden-la-alianza-del-pacifico.asp

AFP/El Faro (2013). Presidente de China visita una Centroamérica que aún tiene fuertes lazos con Taiwán. Disponible en línea: http://www.elfaro.net/es/201305/internacionales/12238/. Último acceso en: 15 agosto 2013.

Aggestam, L. (1999). Role Conceptions and the Politics of Identity in Foreign Policy. Gran Bretaña: Arena Centre for European Studies.

Agosin, M.; Martini, P. R.; Saavedra-Rivano, N. (2004). El surgimiento de China: una visión desde América Central. Banco Interamericano de Desenvolvimento: Región II: Istmo Centroamericano, México, Haití y República Dominicana.

ALBA. Alianza Bolivariana para los pueblos de nuestra América (2004). http://www.alianzabolivariana.org/que_es_el_alba.php#ancla1 (último acceso: 15 de diciembre de 2013).

Albani, L. y Gómez, F. (2013). EL ALCA hoy se llama Alianza del Pacífico; Albatv. En: 15 de diciembre de 2013. Disponible en: http://www.albatv.org/El-ALCA-hoy-se-llama-Alianza-del.htmlÁlvarez, Armando (22/12/2012). La asociación estratégica entre Costa Rica y México. En: La Nación. Costa Rica: Grupo Nación.

Albani, L. (2011). El Plan Colombia sobrevuela Centroamérica. Honduras 16 de febrero. Fuente: AVN. Caracas, 16 Febr. AVN (Leandro Albani). Disponible en línea: http://albatv.org/El-Plan-Colombia-sobrevuela.html

ALBA-TCP. (2010). La construcción de la Igualdad entre todas las naciones del mundo pluripolar. http://www.alba-tcp.org/contenido/logros-pol%C3%ADticos-del-alba-tcp. (último acceso 12 de octubre de 2011).

Alcázar, M. A. México y Centroamérica: la difícil confluencia. En: González, Guadalupe y Pellicer, Olga (coords.) (2011). Los retos internacionales de México. Urgencia de una mirada nueva. México: Siglo XXI, p. 92.

Alianza del Pacífico (2013). Abecé Alianza del Pacífico. En Alianza del Pacífico (en línea), sección: Asuntos institucionales, Colombia, <http://alianzapacifico.net/documents/ABC_esp.pdf>. Fecha de consulta: septiembre de 2013.

Alianza Del Pacífico. Declaración de Cali. http://alianzapacifico.net/documents/cali.pdf. Acesso em 28 de maio de 2013.

Alianza Del Pacífico. Declaración presidencial sobre la Alianza del Pacífico. http://alianzapacifico.net/documents/AP_Declaracion_Lima_I_Cumbre.pdf . Acesso em 28 de maio de 2013.

Almeida, P. R. de (1993). O Mercosul no Contexto Regional e Internacional. São Paulo: Aduaneiras.

Almeida, P. R. de (2011). O desenvolvimento do Mercosul: progressos e limitações. Revista Espaço da Sophia, parte 1: n.º 43, julho-setembro 2011, p. 63-79; parte 2,: n.º 44, outubro-dezembro, p. 143-170.

Almeyra, G. y Alfonso Romero, R. (2004). El Plan Puebla Panamá en el Istmo de Tehuantepec. México, D.F.: Universidad de la Ciudad de México.

Alonso García, R. (2010). Sistema jurídico de la Unión Europea, 2ª edición.

Altman, J. (Editora) (2011). América Latina y el Caribe. Alba: ¿Una Nueva Forma de Integración Regional? Buenos Aires: Editorial Teseo.

Amaral Junior, A. do (2000). Mercosul: Características e Perspectivas". Revista de Informação Legislativa, Brasília, n.º 146.

América y del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos relativa a la Gestión Fronteriza del Siglo XXI. Obtenido de http://www.whitehouse.gov/the-press-office/declaraci-n-del-gobierno-de-los-estados-unidos-de-amrica-y-del-gobierno-de-los-est el 10 de octubre del 2013.

Amnistía Internacional (2002). Colombia: la Política de Seguridad Democrática no es una política de derechos humanos. Comunicado de prensa. Índice de AI: AMR 23/142/2002 (Público). Número de Servicio de Noticiero: 233. Disponible en línea: http/: www.amnesty.org/es/library/asset/AMR23/142/2002/es/d49c9fb_fae6_11dd_8917-49d72do853f5/amr231422002es.pdf (Sitio web consultado el 12 de junio de 2009).

Amorim, C. http://kitplone.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/selecao-diaria-de-noticias/midia-internacional/venezuela/telesur/2010/09/11. Acesso em 15/09/2010.

Amorim, C. A integração sul-americana. DEP, n.º 10, 2009, p. 5-27.

Añorve Añorve, D., Ileana Cid Capetillo y Ana Teresa Gutiérrez del Cid y (2012). Los BRICS entre la multipolaridad y la unipolaridad en el siglo XXI. México: UNAM-Universidad de Guanajuato.

AP. Alianza del Pacífico. (2011). http://alianzapacifico.net/paises/paises observadores/ (último acceso: 15 de diciembre de 2013).

Aranda, J. y Castillo, G. (2009). Asignarán 5 mil 200 militares más a la lucha antinarco directa. La Jornada, 19 de febrero (Política, p. 7).

Arenal, C. (2007). Introducción a las Relaciones Internacionales. México D.F.: Editorial Tecnos.

Arenal, C. (2009). Mundialización, creciente interdependencia y globalización en las relaciones internacionales. Universidad Complutense de Madrid.

Arndt, H.W. Anatomy of regionalism. En: Garnaut, Ross y Peter Drysdale (1994). Asia-Pacific Regionalism. Readings in International Political Economy. Australia: Australian National University.

ASPAN. En Colombia Internacional. N.º 61, enero-junio 2005, páginas 78-96.

Atria, F., Larraín, G., Benavente, J., Couso, J. y Joignant, A. (2013). El otro modelo: Del orden neoliberal al régimen de lo público. Santiago de Chile: Random House Mondadori, S.A.

Ayerbe, L. F. (1998). Neoliberalismo e política externa na América Latina. São Paulo: Unesp.

Balassa, B. (1964). Teoria da Integração Econômica. Lisboa: Livraria Clássica Editora.

Balassa, B. (1967). Hacia una teoría de la integración económica .En: Integración de la América Latina (compilado por Miguel Wionczek). México: Fondo de Cultura Económica.

Balassa, B. (1980). Teoría de la integración económica, Unión Tipográfica. Editorial Hispano-Americana, México.

Banco Central de Honduras. (2009). Informe Comercio de Mercancías Generales Enero-diciembre 2009. Disponible en: http://www.bch.hn/download/comex/comex2009/informe_comex_12_2009.pdf Revisado: 25/01/2014.

Banco Mundial. Datos: China. Disponible en: http://datos.bancomundial.org/pais/china. Ultimo acceso en: 17 jan 2013.

Barbosa, Alexandre F. (2011). China e América Latina na nova divisão internacional do Trabalho. In: A China na nova configuração global. IPEA. Brasília.

Barbosa, R. A. (1991). América Latina em Perspectiva: a integração regional da retórica à realidade. São Paulo: Aduaneiras.

Barnabé, I. R. Mercosul: Estado-Nação e Política Regional. Revista de Administração &

Barón Crespo, E. (2013). Más Europa, ¡Unida! Barcelona: Editorial RBA.

Batista JR., Paulo Nogueira. A América do Sul em movimento. Revista Economia Politíca. 2008, vol.28, n.º 2, p. 226-238.

Bauman, Z. (2003). Modernidad Líquida. Buenos Aires: FCE.

Bauman, Z. (2013). La globalización: consecuencias humanas. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Bauman, Z. (2001). Globalización. Consecuencias humanas. México DF: Fondo de Cultura Económica.

Baumann, R. A. (2001). Geopolítica da Integração na América Latina – uma perspectiva sul-americana. LIMA, M. C. (org.) O Lugar da América do Sul na Nova Ordem Mundial. São Paulo: Cortez, 2001.

BBVA (2013). Economic Outlook: Peru. Revisado: 20 de diciembre de 2013. En:http://serviciodeestudios.bbva.com/KETD/fbin/mult/1302_Peru_Outlook_1Q13_tcm348-374867.pdf?ts=1912014

Beams, N. (2002). La crisis económica mundial 1991-2001. En: World Socialist (en línea), sección: español, <http://www.wsws.org/es/articles/2002/may2002/spa1-m14.shtml>. Fecha de consulta: agosto de 2013.

Beasley, R. & Snarr, M. (2002). Foreign Policy in Comparative Perspective. Domestic and International Influences on State Behavior. Estados Unidos de América: CQ Press.

Becerril, A. (2009). Busca Calderón dar al Ejército control total de los operativos. Envía iniciativas de ley para reformar la Ley de Seguridad Nacional. La Jornada, 23 de abril (Política, p. 5).

Bech, U. (1988). La sociedad el riesgo. España: Paidós

Beck, U. (1988 a). ¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización. España: Paidós.

Beck, U. (1988 b). La sociedad el riesgo. España: Paidós.Beck, Ulrich (2000) Retorno a la teoría de la ´sociedad del riesgo´, en: Estudios. Boletín de la A.G.E., N. 30.

Beck, U. (2004). Poder y contra poder en la era global. La nueva economía política mundial. España: Paidós.

Becker, J. Integración y regulación: la Unión Europea y el Mercosur comparados, Extraído de Sustentabilidad y regionalismo en el Cono Sur. Eduardo Gudynas (comp.) Editorial Coscoroba, Montevideo, mayo 2002.

Bekerman, M. y Rikap, C. (2010). Integración regional y diversificación de exportaciones en el MERCOSUR: el caso de Argentina y Brasil, revista CEPAL, N.° 100, Santiago de Chile.

Bello, M. N. (Editora). (2004). Desplazamiento forzado. Dinámicas de guerra, exclusión y desarraigo. UNHCR/ACNUR y Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá.

Benitez, R. & Rodríguez, C. (2005). Seguridad y fronteras en Norteamérica: del TLCAN a la América Latina. Curitiba: Juruá.

Berlinski, J., Vaillant, M., Miranda, P. y otros (2006). Aranceles a las importaciones: el camino al arancel externo común, en Hacia una política comercial del MERCOSUR, Serie Red MERCOSUR N.º 5.

Bernal-Meza, R. (2001). América del Sur en el Sistema Mundial Hacia el Siglo XXI.

Bernal-Meza, R. (2013). Modelos o esquemas de integración y cooperación en curso en América Latina (UNASUR, Alianza del Pacífico, ALBA, CELAC): una mirada panorámica; en: IBERO-ONLINE.DE. Revisado: 24 de diciembre de 2013. En: http://www.iai.spk-berlin.de/fileadmin/dokumentenbibliothek/Ibero-Online/Ibero_Online_12.pdf

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (2012). Destitución del Presidente Fernando Lugo: Elementos en torno a la crisis. Chile.

Bicrel, L. (Editor) (2014). Políticas Sociales Regionales. Los nuevos paradigmas de la integración social regional. Santiago de Chile: Editorial Aún creemos en los sueños.

Bloom, W. (1990). Personal Identity, National Identity and International Relations. Gran Bretaña: Cambridge University Press.

Bo, Y. (2009). Alianza República Popular China y Costa Rica. In: Montero, Marta Trejos (ed). Relaciones China-Costa Rica: un referencia para Centroamérica. Centro Internacional para el Desarrollo Humano: San José. p. 13-19.

Bodenheimer, S. (1981). "El Mercomún y la ayuda norteamericana". En: La inversión extranjera en Centroamérica (compilado por Rafael Menjivar). Costa Rica: EDUCA.

Bonavino, I. (2012). El ingreso de Venezuela al MERCOSUR: ideología versus pragmatismo. Venezuela: COVRI.

Bonilla, A. y Álvarez, I. (Editores). (2013). Desafíos estratégicos del regionalismo contemporáneo: CELAC e Iberoamérica. San José, C.R.: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

Botero R., J. C. (2013). Una integración divida: las múltiples iniciativas que generan dificultades para lograr una integración regional en Latinoamérica. Revisado: 23 de diciembre de 2013. En: journal.poligran.edu.co/index.php/puntodevista/article/download/.../418

Bouzas, R. (1992). Un acuerdo de libre comercio entre Estados.

Bouzas, R. (2010). Apuntes sobre el estado de la integración regional en América Latina, Red MERCOSUR, Documento de Trabajo N.º 1.

Bouzas, R. y Ros, J. The North-South Variety of Economics Integration: Issues and Prospects for Latin America. En: Bouzas, Roberto y Jaime Ros (eds.) (1994). Economic Integration in the Western Hemisphere. Estados Unidos: University of Notre Dame Press.

Braga, M. B. (2001). Integração Econômica Regional na América Latina: Uma Interpretação das Contribuições da CEPAL. Publicação PROLAM - Programa de Pós-graduação em Integração da América Latina/USP, 2001. Disponível em: http://www.usp.br/prolam/downloads/2001_01_01.pdf/. Aceso en 02 de agosto de 2012.

Bratic, C. (2010). Democratic Compliance with Decitions of International Court of Justice. Washington Undergraduate Law Review, Volumen IV, N.° 1.

Briceño Ruiz, J. Del regionalismo estratégico al regionalismo social y productivo. En: Briceño Ruiz, José (2012). El Mercosur y las complejidades de la integración regional. Argentina: Teseo.

Briceño Ruiz, J. El regionalismo estratégico en las interacciones entre Estados Unidos y Brésil en el ALCA: Un análisis desde el liberalismo intergubernamental. En: Kochi, Shigeru, De Lombaerde Philippe y Briceño Ruiz, José (eds.) (2008). Del regionalismo latinoamericano a la integración interregional. España: Siglo XXI editores.

Brusa, M. D. (2013). China premia a Costa Rica su ruptura con Taiwán con multimillonarias inversiones. El Faro. Disponible en: http://elfaro.net/es/201306/internacionales/12278/. Último acceso en: 15 agosto 2013.

Bueno, C. O Barão do Rio Branco e o projeto da América do Sul. IN: Cardim, C.H.; Almino, J. (orgs.). Rio Branco, a América do Sul e a modernização do Brasil. Rio de Janeiro: EMC, 2002, p. 359-392.

Burchill, S. & Linklater, A. et al. (2009). Theories of International Relations. Fourth Edition. New York: Palgrave Macmillan.

Caetano, G. (2009). Integración regional y estrategias de reinserción internacional en América del Sur. En: Nueva Sociedad, N.º 219. Argentina: Friedrich Ebert Stiftung.

Calderón Villarreal, C. y Hernández Bielma, L. (2011). El TLCAN: una forma de integración económica dualista: comercio externo e inversión extranjera directa. En: Estudios Sociales. Revista de Investigación Científica (en línea), México, enero-junio de 2011, vol. 19, núm. 37, <http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-45572011000100004>. Fecha de consulta: septiembre de 2013.

Calvo, D.; Fernández, A.; Rossman, D. (2012). La negociación bloque centroamericano-Perú tendiente al establecimiento de un TLC. (Trabajo presentado en el curso "Integración Regional"). Costa Rica: Universidad Nacional.Canessa, Georgianna; Darce; Laura; Jenkins, Agripina (2012). Renegociación Conjunta del Bloque Centroamericano de los TLC'S (bilaterales) con México con miras a un acuerdo multilateral (Trabajo presentado en el curso "Integración Regional"). Costa Rica: Universidad Nacional.

Camargo, S. de (2008). União Européia: uma Comunidade em Construção. Contexto Internacional. Rio de Janeiro, v.30, n.º.2, maio/agosto 2008, p.467-522.

Cambronero, M.; Gamboa, J.; Núñez, B.; Salazar, M. (2012)¿Cuáles son los aspectos relevantes que llevaron a la situación de salida del Estado de Paraguay y a la posterior entrada de Venezuela al Mercosur en el mes de Julio del año 2012? (Trabajo presentado en el curso "Integración Regional"). Costa Rica: Universidad Nacional.

Capannelli, G.; Lee, Jong-Wha y Petri, P. (2009). Developing indicators for regional economic integration and cooperation. UNU-CRIS Working Papers W-2009/22, Belgium.

Cardoso, F. H. Política externa: o papel e as viagens do presidente. In: A Arte da política. A História que vivi. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006, pp. 601-681.

Carillo, J. (2000). La importancia del impacto del TLC en la industria maquiladora en América Latina. En: Enrique de la Garza Toledo (compilador). Reestructuración Productiva, Mercado de Trabajo y Sindicatos en América Latina, Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), Colección Grupos de Trabajo Clacso.

Carreño, J., Jiménez, S.J. y Gómez, N. (2007). Pide Bush en EU los recursos para el Plan México, Solicita al Congreso 500 mdd para apoyar lucha antidroga. El Universal, 23 de octubre.

Casa Presidencial (2013). Costa Rica busca mayor integración con Alianza del Pacífico. Revisado: 15 de diciembre de 2013. En: http://www.presidencia.go.cr/index.php/prensa/prensa-presidencia/2474-costa-rica-busca-mayor-integracion-con-alianza-del-pacifico

Castañeda, J. (2006). Latin Americas Left Turn. En: Foreign Affairs, vol. 85, no. 3, mayo-junio.

Castles, S. (1997). Globalización y migración: algunas contradicciones urgentes. Discurso inaugural presentado en la reunión del Consejo Intergubernamental del MOST/UNESCO.

Castro, B.; Fonseca, C.; Garro, F. (2012). El golpe de estado en Honduras contra el presidente Manuel Zelaya en junio del 2009, repercusiones en la integración centroamericana. (Trabajo presentado en el curso "Integración Regional"). Costa Rica: Universidad Nacional.

CEDAL (2000). Los derechos humanos de los migrantes. La Paz.

Centroamérica, México y EE.UU. acuerdan estrategia conjunta de seguridad. Terra Noticias, (Agencia EFE: 19-07-2007). Disponible en: http://terranoticias.terra.es/articulo/html/av21722830.htm (Sitio web consultado el 12 de junio de 2009)

CEPAL (1989). Evolución de la integración centroamericana en 1988. México: Comisión Económica para América Latina.

CEPAL (1989). Evolución de la Integración Centroamericana, 1985-1987. México: Comisión Económica para América Latina.

CEPAL (1994). El regionalismo abierto en América Latina y El Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad, LC/G.1801 (SES.25/4)/E, <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/7/4377/lcg1801e.htm>. Fecha de consulta: febrero de 2008.

CEPAL (2014). CEPALSTAT. Bases de Datos y Publicaciones Estadísticas. Revisado: 21 de diciembre de 2013. Disponible en: http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/perfilesNacionales.asp?idioma=e

CEPAL (2014). Pactos para la igualdad: Hacia un futuro sostenible. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Clinton protege intereses con la noción de Seguridad Nacional. La Jornada, 16 de abril de 1993.

Coastworth, J. (1994). Central America and the United States: the Colossus and the Clients. Estados unidos de América: Twayne Publichers.

Colburn, F. (1989). La dimensión política del ajuste estructural: el caso de Costa Rica. En: Revista INCAE, Vol. III, N.º 1. Costa Rica: Instituto Centroamericano de Administración de Empresas.

Comisión Europea (2008). Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Preparación de los próximos pasos en la gestión de fronteras de la Unión Europea. Obtenido de http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/l14580_es.htm el 10 de octubre del 2013.

Comisión Europea (2013). Web oficial: Schengen, borders and visas. Visitado el http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/border-crossing/index_en.htm el 10 de octubre del 2013.

Comisión Socio laboral del Mercosur (2004). Declaración Final de Ministros de Trabajo. Conferencia Regional de Empleo. Argentina.

Consejo de la Unión Europea (2004). Council regulation (EC) No 2007/2004: establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union. Obtenido de http://www.frontex.europa.eu/about-frontex/legal-basis el 10 de octubre del 2013.

Consejo de la Unión Europea (2010). Proyecto de Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea: Hacia un modelo europeo de seguridad. Obtenido de http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/jl0050_es.htm el 10 de octubre del 2013.

Cope, J. (2004). Inter-American Security Relations in Transition. Paper presented at the U. S. Army War College Annual Strategy Conference. Carlisle, Pennsylvania, U. S. A.

Cope, J. A. (1996). In Search of Convergence: U.S.-Mexican Military Relations into the Twenty-first Century, In, Strategy and Security in U.S. México Relations Beyond the Cold War, Bailey, John and Sergio Aguayo (Editors). Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, San Diego. pp. 179-209.

Corporación Latinobarómetro (2012). Informe 2011. Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro. Recuperado de http://www.latinobarometro.org/latino/LATContenidos.jsp

Correa, A. y Mendizabal, E. (2011). Vínculos entre conocimiento y política: el rol de la investigación en el debate público en América Latina. Lima: Ediciones Nova Print S.A.C.

Cortina, A. (1998). Ciudadanos del mundo: Hacia una teoría de la ciudadanía. Madrid: Alianza Editorial.

Cox, R. W. y Sinclair, T. J. (1996). Approaches to world order. Gran Bretaña: Cambridge University Press.

Crépeau, F. (2012). Declaración conjunta de Expertos de las Naciones Unidas. Disponible en: http://www.ohchr.org

Cruz, S. V. Mudando de Rumo: a política externa do governo Lula. In: Brasil no mundo. São Paulo: Unesp, 2010, p. 71-86.

De Lucas, J. (2004). Globalización, migraciones y derechos humanos: La inmigración, como res política. Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho, vol. 10, p. 1-44. Disponible: http://www.uv.es/CEFD/10/delucas.pdf

Declaración de Tuxtla Gutiérrez, en http://www.sice.oas.org/TPD/Mex_Norte/Negotiations/Declaracion Tuxtla GutierrezI_s.pdf

Delage y Valcárcel (2003). Europa y su Constitución, Política Exterior, vol. XVII, n.° 96.

Delors, J. (2000). La costruzione dell'Europa, Il regno-documenti, n.° 11.

Departamento de Estado de los Estados Unidos (2002). Frontera inteligente: Acuerdo de 22 puntos del Plan de Acción de la Asociación Fronteriza entre los Estados Unidos y México – Hoja Informativa. Obtenido de http://dosfan.lib.uic.edu/ERC/spanish/ti/pas/mx/gen/38661.htm el 10 de octubre del 2013.

Dirección General de Migración de Guatemala (1990). Cuaderno de estudio sobre la OCAM. Guatemala.

Donadio, L. (2011). Integración en América Latina: relato de una senda sinuosa. En: Cooperación, integración regional e interregionalismo. Trayectorias y desafíos desde el Sur (Buffa, Diego et al., compiladores). Argentina: Universidad Empresarial Siglo 21.

Drysdale, P. (1996). The APEC Initiative: Maintaining the Momentum in Manila. En: Asia-Pacific Magazine, n.° 2, mayo.

Dunne, T.; Kurki, M., & Smith, S. (2010). International Relations Theories. Discipline and Diversity. Second Edition. New York: Oxford University Press.

Dziedzic, M. J. (1996). México and U.S. Grand Strategy: The Geo-strategic Linchpin to Security and Prosperity, In Strategy and Security in U.S.-México Relations Beyond the Cold War, Bailey, John and Sergio Aguayo (Editors), Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, San Diego, pp. 64.

E se o Brasil fosse à luta sem o Mercosul. Valor Econômico, 11.7.2012.

Economist Intelligence Unit. China. The Economist. Disponible en: http://country.eiu.com/China. Último acceso en: 17 enero 2013.

El País (2013). "Costa Rica y Panamá confían en el ingreso a la Alianza Pacífico"; El País. Revisado: 15 de diciembre de 2013. En: http://www.elpais.com.co/elpais/internacional/noticias/costa-rica-y-panama-confian-ingreso-alianza-pacifico

Este artículo se publicó, con algunas modificaciones, en Plan Puebla- Panamá: ¿Integración para el desarrollo? Pohlenz, Juan y Juan Manuel Sandoval (Coordinadores), Universidad Intercultural de Chiapas y Centro de Estudios de Fronteras y Chicanos, A. C.-Sede Chiapas. San Cristóbal de Las Casas, Chiapas. Pp. 39-74.

Estevéz, D. (1993). Someterá el TLC a México a los intereses de seguridad nacional de EU: Zbigniew Brzezinski, El Financiero, 21 de abril.

Ethier, W. J. (1998). Regionalism in a multilateral world. En: Journal of Political Economy, vol. 106, n.° 6, diciembre

EU inicia construcción de otra base militar en Honduras. En Palmerola tiene 900 GI. Tegucigalpa. Notimex, 6 de febrero de 2009.

Excelsior, 1º de noviembre de 1999.

Fazio, C. (1996). El Tercer Vínculo. De la Teoría del Caos a la Teoría de la Militarización. Editorial Joaquín Mortíz. México, D.F.

Fearon, J. (1998). Domestic Politics, Foreign Policy, and Theories of International Relations. Annual Review of Political Sciences.

Fernández, R. y González, G. (1996). La coordinación de políticas macroeconómicas y el MERCOSUR", revista Contribuciones, Año XIII – N.° 4, Buenos Aires.

Ferrajoli, L. (1996). Más allá de la soberanía y la ciudadanía: Un Constitucionalismo global. Inglaterra.

Ffrench-Davis, R. (2010). Globalización y estrategías de desarrollo. En América Latina: nuevos enfoques de desarrollo para el siglo XXI, de Elisaber Gerber , Fernando Papa, Sergio Baldini y Rafael Piñeira. Uruguay: Fundación Friederich Ebert.

Fiori, J. L. O Brasil e seu "entorno estratégico" na primeira década do século XXI. In: Sader, E. (org.). 10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil. São Paulo: Boitempo, 2013, p. 31-51.

Florêncio, S. A. & Araújo, Ernesto Henrique (1996). Mercosul Hoje. São Paulo: Alfa Omega.

Foreign Policy Review, Foreign Policy Journal of the Ministry of Foreing Affairs, Trade and Integration of Ecuador. Vol. II, Issue 4, January -April, 2013, pp. 148-156

Foxley, A. y Meller, P. (2014) Alianza del Pacífico: En el proceso de integración Latinoamericana. Santiago de Chile: CIEPLAN.

FRONTEX (2011). Futures of Borders: A forward study of european border checks. Obtenido de http://www.frontex.europa.eu/publications/ el 10 de octubre del 2013.

Fuentes, J. (1994). El regionalismo abierto y la integración económica. En: Revista de la CEPAL, N. 53. Chile: CEPAL.

Fumagalli Carulli, Ombretta (2004). "Radici cristiane d'Europa e confessioni religiose nella Costituzione Europea",en REGCEE, n.° 5.

Gabriel, C.; Jiménez, J. & Macdonald, L. (2006). Hacia las "Fronteras Inteligentes norteamericanas: ¿Convergencia o divergencia en las políticas de control de fronteras?. En Foro Internacional N.º 185, XLVI, 2006 (3), páginas 549-579.

Gaddis, J. L. (2005). The Cold War: a New History. Estados Unidos: Penguin Books.

Gallardo, M. (1988). La Iniciativa para la cuenca del Caribe. Su importancia en Centroamérica. En: Cuadernos de Ciencias Sociales, Nº. 10. Costa Rica: FLACSO.

Gandásegui, M. A. (h.) (2009). Panamá anuncia que EEUU quiere 4 bases "aeronavales. ALAI, Agencia Latinoamericana de Información (AMLATINA), 04 de noviembre. Disponible en línea: http://alainet.org

Garcés G., F. (Agosto 2013). Países del ALBA II: Débil crecimiento y fuertes desequilibrios macroeconómicos. Revisado: 24 de diciembre de 2013. En: http://www.lyd.cl/wp-content/files_mf/sie233paisesdelalbaiidebilcrecimientoyfuertesdesequilibriosmacroeconomicosfgarcesagosto2013.pdf

Garcia, M. A. Entrevista ao autor. Brasília, 2009.

Gaudenzi, J. (2010) ´Seguridad Democrática Regional´. Nueva estrategia de Washington. Radio Nederland, la emisora internacional holandesa. Publicado el: 11 de mayo – 11:30 de la mañana / Por Redación InformaRN. Disponible en línea: http://www.rnw.nl/espanol/article/seguridad-democr%C3%A1tica-regional

Gil, L. y Paikin, D. (Septiembre 2013). Mapa de la integración regional en América Latina. Proceso e instituciones; en: Nueva Sociedad. Revisado: 23 de diciembre de 2013. En: http://www.nuso.org/upload/articulos/Analisis_mapa_de_integracion_regional.pdf

Girón, É. O. (2003). Control fronterizo causa inquietud. Prensa Libre (San Marcos, Guatemala), 8 de julio.

Gobernanza dentro del nuevo marco condicional de cohesión social en la Unión Europea, en Revista de Derecho Comunitario Europeo, n.° 42.

Gobierno de Canadá (2011). Action Plan Beyond the Border: A shared vision for perimeter security and economic competitiveness. Obtenido de http://actionplan.gc.ca/en/page/bbg-tpf/canada-us-border-cooperation el 10 de octubre del 2013.

Gobierno de Canadá (2012). Canada-United States Beyond the Border Action Plan Implementation Report. Obtenido de http://actionplan.gc.ca/en/page/bbg-tpf/canada-us-border-cooperation el 10 de octubre del 2013.

Gobierno de Estados Unidos de América & Gobierno de Canadá (2001). Smart Border Declaration. Obtenido de http://www.legislationline.org/documents/id/7543 el 10 de octubre del 2013.

Gobierno de los Estados Unidos de América (2010). Declaración del Gobierno de los Estados Unidos de América

Golinger, E. (2009) "Documento oficial de la Fuerza Aérea de EEUU revela las verdaderas intenciones del Acuerdo Militar con Colombia". ADITAL (Agencia de Información de América Latina y el Caribe) 6 de noviembre. Disponible en línea: http://www.adital.com.br/site/noticia.asp?boletim=1&lang=ES&cod=42656

Gómez Urquijo, L. (2012). El Tratado de Estabilidad, Coordinación y

Gómez, N. y Zárate, A. (2007). SRE admite compromisos del país por Plan México. Se reforzará control migratorio en las zonas fronterizas. El Universal, 25 de octubre.

González Hernández, B. (2008). Más allá del libre comercio: Seguridad esencial.

González, E. (2008). Venezuela y la nueva geopolítica internacional. Ildis.

González, G. y Schiavon, J. (2011). Los mexicanos y el mundo: elementos para pensar y diseñar la política exterior. Revista Mexicana de Política Exterior.

González, G., y Shiavon, J. (2011). Opinión pública y política exterior en América Latina: percepciones, intereses y prioridades. Revista Mexicana de Política Exterior, N.° 93.

González-Varas Ibañez, A.; Martín Delgado, I. (2005). Función y estatuto jurídico de las confesiones religiosas en la construcción de Europa, en Revista General de Derecho Canónico y Eclesiástico del Estado, núm. 7.

Gorz, A. (1998). Miserias del presente, riqueza de lo posible. Buenos Aires: Paidós.

Gowan, P. (1999). The Global Gamble. Washington´s Faustian Bid for World Dominance. Verso, London y New York.

Graciarena, J. (1992). El estado latinoamericano en perspectiva. Buenos Aires: EUDEBA.

Griffin, J. (2010). America's Third War: Fighting Drug Cartels in Guatemala. FoxNews.com. Published December 13- Disponible en: http://www.foxnews.com/us/2010/12/13/americas-war-fighting-drug-cartels-guatemala/ Consulta: 3 de abril 2011.

Grugel, J. (2000). State and Business in Neo-Liberal Democracies in Latina America. En: Smith, H. (Editor) Democracy and International Relations. Critical Theories/Problematic Practices. London: MacMillan Press Ltda.

Guatemala despliega kaibiles en la frontera con México para combatir al narco. Redacción, La Crónica, 11 de mayo de 2012.

Gudynas, E. (2005) Integración blanda y comercio rígido. En: Revista del Sur, N.° 159. Uruguay.

Guerra Martins, A. M. (2002). Les valeurs communes et la place de la Charte en Europe, en European Review of Public Law, vol. 14.

Guerra, A. (1986). Apuntes para un balance de los aspectos críticos de la integración centroamericana. Costa Rica: ICADIS.

Guerra, A. (s.f.). ¿Tiene futuro la integración económica de América Latina?, en: La integración latinoamericana entre el regionalismo abierto y la Globalización. Venezuela: Biblioteca Digital Andina.

Guerra-Borges, A. (2008).Regionalismo y multilateralismo en su laberinto. Problemas del Desarrollo, Revista Latinoamericana de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), vol. 39, núm. 152, enero-marzo 2008, pp. 11-28

Guimarães, S. P. (2006). Desafios brasileiros na era dos gigantes. Rio de Janeiro: Contraponto.

Guimarães, S. P. O Desafio da Integração: o mundo multipolar e a integração sul- americana. http://www.funceb.org.ar/pensamiento/mundomultipolar.pdf. Acesso em 08 de julho de 2009.

Haas, E. B. (1958). The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces (1950-1957). Stanford: Stanford University Press.

Halliday, F. (2002). Las relaciones internacionales en un mundo en transformación. Traducción de Mónica Salomón. Madrid: CATARATA.

Hardt, M.; Negri, A., (2002). Imperio. Buenos Aires: Paidós.

Hardy, C. (2004). Equidad y protección social. Desafíos de políticas sociales en América Latina. Santiago de Chile: LOM Ediciones.

Hass, E. (1958). The uniting of Europe. London: Stevens and Sons.

Held, D. y McGREW, A. (2002). Transformaciones Globales. México, D.F.: Editorial Oxoford University, pp. 57.

Hermann, C. Changing Course: when governments choose to redirect foreign policy International Studies Quarterly, 34, p. 3-21, 1990.

Hermo, J. y Pittelli, C. (2011). Nuevos desafíos para la gobernanza y los estados nacionales en la globalización. El caso de MERCOSUR Y UNASUR. Ponencia presentada en el XXVIII Congreso Internacional de la Asociación Latinoamericana de Sociología ALAS 2011 "Fronteras abiertas de América Latina". Organizado por Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), Brasil y ALAS. Recife, Pernambuco, Brasil, 6 al 11 de septiembre de 2011.

Herrera, C. (2008a). Sepultan en Villahermosa el PPP y lo reciclan como Proyecto Mesoamérica. La Jornada, 29 de junio, p. 5.

Herrera, C. (2008b). Satisfacción en Los Pinos. La Jornada, 28 de junio, p. 10.

Hettne, B. (2005). Beyond the 'new'regionalism. En New Political Economy 10, no. 4: 543-571.

Hettne, B. (2002). The Europeanisation of Europe: Endogenous and Exogenous Dimensions. En: Journal of European Integration, vol. XXIV, n.° 4.

Hettne, B. y Söderbaum, F. (2000). Theorising the Rise of Regionness. En: New Political Economy, vol. V, n.° 3, noviembre.

Hettne, B., Inotai, Andras y Sunkel, O. (2000a). National Perspectives on the New Regionalism in the North, v. 2. Gran Bretaña: Palgrave Macmillan.

Hettne, B., Inotai, Andras y Sunkel, O. (2000b). The New Regionalism and the Future of Security and Development, v. 4. Gran Bretaña: Palgrave Macmillan.

Hettne, B., Inotai, A. y Sunkel, O. (1999). Globalism and the New Regionalism. Gran Bretaña, Palgrave Macmillan.

Hettne, B., Inotai, A. y Sunkel, O. (2001). Comparing Regionalisms: Implications for Global Development. Gran Bretaña: Palgrave Macmillan.

Hinojosa, R. (1993). "A Research Report on the U.S.-Mexico FTA Negotiations.

Hirst, M. (2009). "Los méritos del regionalismo anárquico", Clarín, lunes 5 de octubre, http://edant.clarin.com/diario/2009/10/05/opinion/o-02012303.htm (consulta: 3 de noviembre de 2012).Lawrence, Robert Z. (1996). Regionalism, Multilateralism and Deeper Integration. Estados Unidos: The Brookings Institution.

http://elpais.com/m/internacional/2009/01/20/actualidad/1232406005_850215.html. Último acceso en: 17 enero 2013.

Hurrell, A. Hegemony, liberalism and global order: what space for would-be great powers? International Affairs, vol. 82, n.º 1, 2006, p. 1-19.

I Conference of Ministers of Defense of the Americas, The Williamsburg Principles. Williamsburg, Virginia, USA. July 24-26-1996. Disponible en línea: http://www.cdma 2008.ca/pdf/Williamsburg%20Principles.pdf (Sitio web consultado el 15 de enero de 2009).

Juan Pablo II (2003). Ecclesia in Europa. Madrid: Ediciones Palabra.

Kahhat, F. (2011). Los peruanos y el mundo: opinión pública y política exterior. Revista Mexicana de Política Exterior, N.° 93.

Kaltenthaler, K. y Mora, F. (2002). Explaining Latin American Economic Integration: the Case of Mercosur, Review of International Political Economy.

Keohane, R. & Nye, J. (1977). Poder e Interdependencia. La política mundial en transición. Buenos Aires: GEL.

Keohane, R. (1984). Después de la Hegemonía. Buenos Aires: GEL.

Keohane, R. (1993). Instituciones Internacionales. Buenos Aires: GEL.

Keohane, R. (2002). Power and Governance in a Partially Globalized World. London: Routledge.

Keohane, R. (2009). La soberanía, la interdependencia y las instituciones internacionales. En: Borja, Arturo (compilador) (2009). Interdependencia, cooperación y globalismo (compilado por Arturo Borja). México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Klein, C. Lula alerta sobre ameaça de China e EUA. Valor Econômico, 14. mai. 2013, p. A 10.

Kolko, J. (1988). Restructuring the World Economy. Pantheon Books; New York.

La Jornada, 16 de abril. 1993.

La Nación (2013). Reñidas elecciones en Honduras: los principales candidatos se adjudican la victoria. Disponible en: http://www.lanacion.com.ar/1641907-renidas-elecciones-en-honduras-los-principales-candidatos-se-adjudican-la-victoria.

La Prensa (2013). Honduras: Xiomara Castro dice que están venciendo a los que se prestaron al "fraude". Disponible en: http://www.laprensa.hn/especiales/eleccionesgenerales/inicio/429119-255/honduras-xiomara-castro-dice-que-estan-venciendo-a-los-que-se-prestaron

La Seguridad de E.U. ya no es Militar, sino Económica. Excelsior, 10 de noviembre de 1989.

Larrea, A.M. (2013). Expanding Possibilities: The UNASUR Experience. Líneasur 4.

Lechini, G.; GIACCAGLIA, C. El liderazgo regional de Brasil em tiempos de Lula. In: Vadell, J.; Campos, T. (orgs.). Os Novos rumos do regionalismo e as alternativas políticas na América do Sul. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2011, p. 232-267.

Legler, T. y Santa-Cruz, A. (2011). El patrón contemporáneo de multilateralismo latinoamericano. Pensamiento Propio, Edición Especial: CRIES-Universidad de Guadalajara-Universidad Iberoamericana, Enero-Junio 2011, alo 16. Disponible en: https://www.academia.edu/789490/Multilateralismo_y_regionalismo_en_clave_suramericana_el_caso_de_UNASUR (15/05/2014).

LEO, S. Aliança do Pacífico preocupa no Brasil. Valor Econômico, 27. mai. 2013.

LIMA, M. C. (org.) O Lugar da América do Sul na Nova Ordem Mundial. São Paulo: Cortez, 2001.

Lima, M. R. S. and Hirst, M. Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities. International Affairs, vol.82, n.º 1, 2006, p. 21-40.

Longley, K. (1997). The Sparrow and the Hawk. Estados Unidos de América: Alabama University Press.

López Castellanos, N. (2009). Del Plan Puebla Panamá al Proyecto Mesoamérica. Un espejo de la globalización neoliberal. México: Plaza y Valdés Editores.

López Escudero, M. (2011). La Unión Europea ante la crisis económica y financiera, en Revista de Derecho Comunitario Europeo, n.° 39.

López Villafañe, V. (2005). El mundo unipolar y las contradicciones y límites de la globalización. En: Confines (en línea), sección: artículos, núm 1/1, <http://web2.mty.itesm.mx/temporal/confines/articulos1/LopezV.pdf>. Fecha de consulta: septiembre de 2013.

López, D. y Muñoz, F. (Agosto 2012). El inicio formal de la Alianza del Pacífico; en: Puentes. Vol. 13. Número 4.

macroeconômicas – evidências para o Mercosul. Fórum do Banco do Nordeste do Brasil. Disponível em: http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/Eventos/ForumBNB2007/docs/coordena-politicas.pdf. Aceso en: 03 de ago de 2012.

Maira, L. (2010). Un recorrido histórico y conceptual por América Latina. En América Latina: nuevos enfoques de desarrollo para el siglo XXI, de Elisabet Gerber, Fernando Papa, Sergio Balardini y Rafael Piñeiro. Uruguay: Fundación Friederich Ebert.

Malamud, A. (2003). Integração regional na América Latina: teorias e instituições comparadas. In: Esteves, Paulo Luiz (org.). Instituições Internacionais: segurança comércio e integração. Belo Horizonte: Editora PUC-Minas, 2003.

Malamud, A. (2010). Latin American Regionalism and EU Studies, Journal of European Integration, 32(6).

Malamud, C. (2012). La Alianza del Pacífico: un revulsivo para la integración regional en América Latina. Revisado: 24 de diciembre de 2013. En: MIDEPLAN (1989). Evolución económica y social de Costa Rica en 1988. Costa Rica: MIDEPLAN.

Maldonado, G., y Crow, D. (2011). ¿Cómo se ubica América Latina en el mundo? Opiniones y actitudes de los latinoamericanos hacia países y regiones. Revista Mexicana de Política Exterior, N.° 93.

Manwaring, M.G. (2004). Security in the Americas: Neither Evolution nor Devolution-Impasse. Shaping the Regional Security Environment in Latin America, Special Series. Strategic Studies Institute, U.S. Army War College, and Latin American and Caribbean Center, University of Miami. March.

Manwaring, M.G., Wendy Fontela, Mary Grizzard & Denis Rempe (2003). Building Regional Security Cooperation in the Western Hemisphere: Issues and Recommendations. Shaping the Regional Security Environment in Latin America, Special Series. Strategic Studies Institute, U.S. Army War College, and North-South Center, University of Miami. October.

María Maesso Corral/ Raquel González Blanco, La Unión Europea y Mercosur: ¿una relación de conveniencia?

Mármora, L. (1990). La migración en los procesos regionales y subregionales de integración en América del Sur. Bolivia: OIM.

Mármora, L. (1997). Las políticas de migraciones Internacionales. Argentina: OIM.

Martín Delgado, I.; Nieto Garrido, E. (2002). EU Charter of Fundamental Rights, en European Review of Public Law, Vol. 14.

Martín y Pérez de Nanclares, J. (2012). El nuevo Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza de la UNEM: reflexiones a propósito de una peculiar reforma realizada fuera de los Tratados constitutivos", en Revista de Derecho Comunitario Europeo, n.° 42.

Martínez, F. (2008). Acepta México términos de la Iniciativa Mérida tal y como fue aprobada en EU. La Jornada, 28 de junio, p. 10.

Martínez, H. (2009). "DDHH-COLOMBIA: El lado oscuro de la seguridad democrática". Internacional Press Service/IPS. Disponible en línea: http://ipsnoticias.net/nota.asp?idnews=91922 (Sitio web consultado el 12 de junio de 2009.

Mattei, L. & Magalhães, L. F. A Política Econômica durante o governo Lula (2003-2010): Cenários, Resultados e perspectivas. En: Paula, Marilene de (2011). Nunca antes na história desse país...? um balanço das políticas do Governo Lula. Rio de Janeiro: Fundação Henrich Böll.

Matul, D. (2007). Vecindad, cooperación y confianza mutua: una revisión de las prácticas en las fronteras de Centroamérica. San José, C.R.: FLACSO.

Mayol, A. (2012) El derrumbe del modelo. La crisis de la economía de mercado en el Chile contemporáneo. Santiago de Chile: LOM Ediciones.

Mendes, C. A. (2010). Ásia, Segurança e Poder: a China e a Cooperação Sul-Sul. Revista Relações Internacionais.

Méndez, A. (2009). Utiliza la Secretaría de Marina a todos sus hombres contra el narco. Combaten el crimen organizado 54, 313 elementos en activo". La Jornada, 5 de mayo (Política, p. 16).

Méndez, M. & Porras, N. (2011). El marco de la Seguridad Humana: concepción amplia y restringida. En. Revista Latinoamericana de Derechos Humanos. Volumen 21. Año 11. (Enero-Junio). Heredia: EUNA.

Méndez, M. (2013). Expulsión y deportación en Costa Rica: una comparación con la CTM. Documento de Estudio N.º 7. Universidad Nacional de Costa Rica.

Menezes, R. G. Integração, imaginação e política externa: as bases do paradigma sul-americano? Brazilian Journal of International Relations, vol. 1, n.º , 2012, p. 119-133.

MERCOSUR. Foro Social Migratorio. Disponible en: http://www.migraciones.gov.ar

MERCOSUR. Tratado de Asunción. Disponible en: www.mercosur.int

Merida Initiative. Program Description Reference Document. Mexican Security Cooperation Plan. 02-09-2008.

Merke, F. (2006). Identidad y Política Exterior en la Teoría de las Relaciones Internacionales. Argentina: Instituto de Investigación en Ciencias Sociales, Universidad del Salvador.

Meyer, P. J. & Clare Ribando Seelke (2012). Central America Regional security Initiative: Background and Policy Issues for Congress. CRS Report for the Congress 7-5700, Congresional Research Service. Washington, D. C. February 21.

Ministerio de Comercio Exterior de Costa Rica (2012). Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y México. Documento explicativo. Costa Rica: Ministerio de Comercio Exterior.

Ministerio de Comercio Exterior. (2013a). Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos. Revisado: 20 de diciembre de 2013. En: http://www.comex.go.cr/tratados/vigentes/mexico.aspx

Ministerio de Comercio Exterior. s.f. Exportaciones de bienes. Revisado: 20 de diciembre de 2013. En: http://www.comex.go.cr/estadisticas/exportaciones.aspx

Ministerio de Comercio Exterior. s.f. Importaciones. Revisado: 20 de diciembre de 2013. Disponible en: http://www.comex.go.cr/estadisticas/importaciones.aspx

Ministerio de Comercio Exterior. s.f. Inversión extranjera directa. Revisado: 20 de diciembre de 2013. En: http://www.comex.go.cr/estadisticas/inversiones.aspx

Ministerio de Comercio Exterior. s.f. Políticas de Comercio e Inversión. Revisado: 20 de diciembre de 2013. En: http://www.comex.go.cr/politicas_comercio_inversion/index.aspx

Ministerio de Economía y Finanzas de Perú. s.f. Acuerdos internacionales. Revisado: 20 de diciembre de 2013. En: http://www.mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=2441&Itemid=101704&lang=es

Ministerio de Hacienda de Paraguay (2012). Informe de Comercio Exterior (ICE), III Trimestre, 2012. Disponible en: http://www.economia.gov.py/v2/sistema/files/files/ICE%20%203er%20Trimestre%202012.pdf.

Ministerio de Industria y Comercio de Paraguay (2012). Boletín de Comercio Exterior. Disponible en: http://www.rediex.gov.py/beta/userfiles/file/Boletin_Comercio_Exterior_C_2012.pdf.

Ministério De Relações Exteriores República Da China (Taiwan). Diplomatic Allies. Disponible en:http://www.mofa.gov.tw/EnOfficial/Regions/AlliesIndex. Último acceso en: 17 enero 2013.

Ministerio del Interior del Reino de España. Acuerdos Schengen. Disponible en: http://www.interior.gob.es/atzerritarrak-28/acuerdo-de-schengen-90

Moniz Bandeira, L. A. (2006). O Brasil e América do Sul. ALTEMANI, H., LESSA, A . C. (Orgs.) Relações Internacionais do Brasil – temas e agendas. Vol. 1. São Paulo: Saraiva, 2006.

Morales, A. Cambio y orden mundial. San José, Costa Rica: Editorial FLACSO, p. 81

Morales, R. (2011). Evaluación de la gran estrategia brasileña. Revista Mexicana de Política Exterior, N.° 93.

Moravcsik, A. (1993). Preference and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach, Journal of Common Market Studies.

Moravcsik, A. (1993). Preferences and power in the European Community: a liberal intergovernmentalist approach. Journal of Common Market Studies, v. 33, n.º 4.

Moreira, A. Aliança do Pacífico deve afetar o Brasil. Valor Econômico. 19. 11. 2012.

Morgenthau, H. (1986). Política entre las Naciones. La lucha por el poder y la paz. Buenos Aires: GEL.

Murillo, Á. (2009). La aventura china en Centroamérica. El País. Disponible en línea:

Murillo, Á. (2013). China también pone los pies en Centroamérica. El País. http://internacional.elpais.com/internacional/2013/05/31/actualidad/1370020663_113194.html

Murillo, C. (Editor). (2011). Hacia un Nuevo Siglo en Relaciones Internacionales. Heredia: Universidad Nacional de Costa Rica.

Nieto P., E.; Santos, J. M.; Humala, O.; Piñera, S. (2013). La Alianza del Pacífico: construyendo un futuro integrado; El País. Revisado: 15 de diciembre de 2013. En: http://internacional.elpais.com/internacional/2013/10/08/actualidad/1381254172_381075.html

Notimex/El Universal (2011). Acuerdan combate trilateral al narco en frontera sur. ELUNIVERSAL.mx, Viernes 15 de abril. Disponible en línea: http://www.eluniversal.com.mx/notas/759614.html

Novick, M. y Pérez, G. (2008). El Estado y la reconfiguración de la protección social. Asuntos pendientes. Buenos Aires: Siglo XXI Editora Iberoamericana.

Nueva Sociedad. (Junio-Agosto 2013). Apuntes de Integración en América Latina; en: Nueva Sociedad. N.º 2. Revisado: 24 de diciembre de 2013. En: http://www.nuso.org/upload/articulos/Apuntes_de_integracion_2-2013_junio-agosto.pdf

Nueva Sociedad: democracia y política en América Latina, n.º 203. Disponível em: http://www.nuso.org/upload/articulos/3360_1.pdf. Último acceso en: 15 enero 2013.

Nuñez, J. R. (1999). A New United States Strategy for México. Strategic Studies Institute, U.S. Army War College. Carlisle, Pennsylvania, U.S.A. June.

Núñez, J. R. (2002). A 21st Century Security Architecture for the Americas: Multilateral Cooperation, Liberal Peace, and Soft Power. Strategic Studies Institute, U.S. Army War College. Carlisle, Pennsylvania, U.S.A.

O'Donnell, G. (2010). Democracia, agencia y estado. Buenos Aires: Prometeo Libros.

Observatório Unasul: http://www.comunidadandina.org/unasur/observatorio.htm Acesso em 16 de junho de 2011.

OIM (2012). El impacto de las migraciones en Argentina. Cuadernos Migratorios N.º 2. Oficina Regional para América del Sur.

Ojeda, M. (1976), Alcances y límites de la política exterior de México. México: El Colegio de México, pp. 100-106; y Pellicer, Olga (1965), "México en la OEA". En: Foro Internacional, vol. VI, núms., 2-3. México: El Colegio de México.

Ojeda, M. (1976).op. cit., pp. 92 y ss.

Oliveira, O. M. de (2002). União Européia: Processos de Integração e Mutação.Curitiba: Júrua Editora.

Ordeñana R., X. (2013). La Alianza del Pacífico y la globalización selectiva. Revisado: 23 de diciembre de 2013. En: http://www.espae.espol.edu.ec/images/documentos/publicaciones/articulos/alianzadelpacifico.pdf

Organización de Estados Americanos (2002). Declaración de Bridgetown: Enfoque Multidimensional de la Seguridad Hemisférica. Aprobada en la cuarta sesión plenaria de la ONU, celebrada el 4 de junio. AG/DEC. 27 (XXXII-0/02).

Organización de Estados Americanos (2003). Declaración sobre Seguridad en las Américas., Conferencia Especial sobre Seguridad. (Aprobada en la tercera sesión plenaria, celebrada el 28 de octubre). Ciudad de México, México, 27-28 de octubre. OEA/Ser.K/XXXVIII.

Organización de Estados Americanos (2008). Informe del Relator (presentado por el Consejero Denys Toscano Amores, Representante alterno de Ecuador ante la OEA). PRIMERA REUNIÓN DE MINISTROS EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA DE LAS AMÉRICAS, 7 y 8 de octubre de 2008. MISPA/doc. 10/08 rev. 1. OEA/Ser.K/XLIX. 1. 10 de noviembre 2008. Original: español. Disponible en: http://scm.oas.org/doc_public/SPANISH/HIST_08/RM00033S04.doc (Sitio visitado el 8 de abril de 2009).

Organización Mundial del Comercio. (2014). Regional trade agreements. Revisado: 20 de diciembre de 2013. En: http://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/region_e.htm

Ortega Álvarez, L. (2003). Los derechos fundamentales de la Constitución Europea», en Derecho Privado y Constitución, 17 (2003), pág. 408.

Páez, R. (2013). México-Centroamérica: vicisitudes de la integración. En: Mesoamérica: Integración Regional y Geopolítica (compilado por Willy Soto Acosta). Costa Rica: Universidad Nacional.

Pedersen, T. (2002). Cooperative Hegemony: Power, Ideas and Institutions in Regional Integration, Review of International Studies.

Pellandra, A.; Fuentes, J. (2011). El estado actual de la integración en Centroamérica. México: CEPAL.

Peña, F. (2013). MERCOSUR Y ALIANZA DEL PACÍFICO EN LA INTEGRACIÓN REGIONAL. Primera aproximación a la pregunta ¿se contraponen o se pueden complementar?. Revisado: 16 de diciembre de 2013. En: http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=negociaciones&neagno=informes/2013-06-mercosur-alianza-del-pacifico-integracion-regional

Peña, F. (2009). La integración el espacio sudamericano: ¿La Unasur y el Mercosur pueden complementarse? En: Nueva Sociedad, N.º 219. Argentina: Friedrich Ebert Stiftung.

Peralta, G. A. De espaldas al dragón: las relaciones de Centroamérica con Taiwán.

Pereira, L. V. Tratado de Assunção: resultados e perspectivas. En: Brandão, Antônio S. P. e Pereira, Lia Valss (org.) (1996). MERCOSUL: Perspectivas da Integração. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas.

Pérez Carrillo, E. F.: Crisis económicay financiera en la Unión Europea.

Pérez, N. (2003). La movilidad de trabajadores en la agenda del MERCOSUR. En: Revista de Estudios Migratorios Internacionales. Marzo 149. Roma.

Pérez, N. (2005) MERCOSUR y migración internacional. Expert Group Meeting on International Migration and Development in Latin America and the Caribbean. Disponible: http://www.un.org/esa/population/meetings/IttMigLAC/P05_Vichich.pdf

Pérez, N. y Baer, G. (2004). Los trabajadores migrantes un enclave regional: caso de estudio MERCOSUR. UBA. Buenos Aires.

Pérez-Sainz, J.P. (2012). Sociedades fracturadas: la exclusión social en Centroamérica. San José, C.R: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

Piattoni, S. (2009). Multi-level Governance: a Historical and Conceptual Analysis. European Integration, Vol. 31, N.° 2.

Política externa em tempo de mudança. A gestão do Ministro Fernando Henrique Cardoso no Itamaraty. Brasília: Funag, 1994.

Ponce V., J. E. (2013). Amenazas del ALBA a la Alianza del Pacífico; La Prensa. Revisado: 15 de diciembre de 2013. En: http://www.laprensa.com.ni/2013/08/15/voces/158641-amenazas-alba-a-alianza

Porta, F. (1992). Apertura comercial e integración regional en América Latina", Revista Contribuciones, Año IX N.° 3, Buenos Aires.

Posadas: Universidad Nacional de Misiones.

Premio Ensayo de Ciencias Sociales 2007. Facultad de Ciencias Sociales, Programa de Pensamiento Social Alternativo, Universidad Nacional de Costa Rica; Heredia, C. R. ISBN: 978-9968-9938-2-1.

Presidencia de la República. Ministerio de Defensa Nacional. República de Colombia (2003). Política de Defensa y Seguridad Democrática. Disponible en: http//:www.presidencia.bov.co/seguridad_democrática.pdf (Sitio web consultado el 12 de junio de 2009).

Presser, M. F. "Abertura Externa e Integração Regional: O caso do Mercosul In: Orsini, Salvador (org) (1995). El Mercosur: un desafio. Brasília: Departamento de Brasília de Estudos Sócio-Econômicos e Políticos.

Prizel, I. (1998). National Identity and Foreign Policy. Nationalism and Leadership in Poland, Russia and Ukraine. Gran Bretaña: Cambridge University Press.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2009). Informe de Desarrollo Humano Superando barreras: Movilidad y desarrollo humano. Madrid: Mundiprensa.

Putman, R. (1988). Diplomacy and Domestic Policies: the logic of Two Level Game.» Intenational Organization, Vol. 42, N.° 3.

Ramos Ávalos, E. (2011). América Latina: nuevas oportunidades de negocios. En: Secretaría de Economía (en línea), sección: Comercio exterior/Tratados y Acuerdos firmados por México, <http://www.economia.gob.mx/comunidad-negocios/comercio-exterior/tlc-acuerdos>. Fecha de consulta: enero de 2013.

Ramos C., A. (s.f.). México ante el renovado espíritu integracionista en América Latina y el Caribe; en: Revista Mexicana de Política Exterior. Revisado: 24 de diciembre de 2013. Disponible en: http://www.sre.gob.mx/revistadigital/images/stories/numeros/n97/ramos.pdf

Ramos, J. M. & Escamilla, P. (2009). Relaciones México-Estados Unidos: retos y oportunidades fronterizas bajo la Administración del Presidente Obama. Obtenido de http://www.colef.mx/?coyuntura=relaciones-mexico-estados-unidos-retos-y-oportunidades-fronterizas-bajo-la-administracion-del-presidente-obama&lang=en el 10 de octubre del 2013.

Reflexiones en torno a algunos de los instrumentos estratégicos para la recuperación, en Anuario Mexicano de Derecho Internacional, vol. XI.

Regueiro, L. M. (2008). Los TLC en la perspectiva de la acumulación estadounidense. Visiones desde el MERCOSUR y el ALBA. Ediciones CEA (Centro de Estudios de América, La Habana) y Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) Libros. Buenos Aires, Argentina

Reinoso, J. (2010) China y Taiwan firman el acuerdo comercial más importante de su historia. El País. Disponible en: http://internacional.elpais.com/internacional/2010/06/29/actualidad/1277762406_850215.html. Último acceso en: 15 enero 2013.

Revista Brasileira de Política Internacional, vol. 48, n.º 2, pp. 185-204.

Rigirozzi, P. (2010). Region, Regioness and Regionalism in Latin America.Towards a new Synthesis. Argentina: LATN Working Paper n.° 130, abril.

Rigirozzi, P. y Tussie, D. (eds.) (2011). The Rise of Post-Hegemonic Regionalism. The Case of Latin America. Alemania: Dordrecht, Sprinter.

Rocha Valência, A. La integración regional como vía para alcanzar la autonomía de América Latina. Revista Electrónica del Departamento de Estudios Ibéricos y Latinoamericanos de la Universidad de Guadalajara. http://www.contextualizacioneslatinoamericanas.com/pdf/n_2_contextualizaciones.pdf Acesso em 27/09/2010.

Rocha, A. (2006). La geopolítica de México en Centro América:¿una hegemonía regional?. En: Sociologias, Año 8, N.º 16. Brasil: Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Rodríguez, M. y Collin, D. Redacción PublicoGT (2010). Estados Unidos entrena a soldados guatemaltecos. Escrito para webmaster Política, 14 de diciembre.

Rojas, F. y Altman, J. (Editores) (2012). América Latina y el Caribe: Construyendo posiciones comunes en política exterior. Antecedentes para Centroamérica. San José, C.R.: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

Rojas, M. (2010). Centroamérica: ¿anomalías o realidades? En: Nueva Sociedad, N. 226. Argentina: Friedrich Ebert Stiftung.

Romero, C. (2010). La Política Exterior de la República Bolivariana de Venezuela. Venezuela: Plataforma Democrática.

Romero, C. (2007). La entrada de Venezuela en el MERCOSUR: repercusiones internas. Venezuela: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales.

Rosamond, B. (2000). Theories of European Integration. London: Palgrave.

Rosas, M. C. (2003). La OMC y la Ronda de Doha: ¿Proteccionismo vs Desarrollo? México: UNAM-SELA.

RT Actualidad (2013). Declaran a Juan Orlando Hernández ganador oficial de las elecciones en Honduras. Disponible en: http://actualidad.rt.com/actualidad/view/113961-hernandez-ganador-elecciones-presidenciales-honduras.

RTVE.es. (2013). La autoridad electoral confirma triunfo del oficialista Hernández en Honduras. Disponible en: http://www.rtve.es/noticias/20131128/autoridad-electoral-confirma-triunfo-del-oficialista-hernandez-honduras/804420.shtml

Russell, R. "América Latina: ¿entre la integración y la polarización? Un falso dilema". En: Wollrad, Dörte, Günther, Maihold y Mols, Manfred (eds.) (2011). Agenda internacional de América Latina: entre nuevas y viejas alianzas. Buenos Aires: Nueva Sociedad- Fundación Friedrich Ebert - Stiftung Wissenschaft und Politik.

Saíz, E. (2013). "La Alianza del Pacífico defiende su pujanza en la Cumbre Iberoamericana"; El País. En: http://internacional.elpais.com/internacional/2013/10/18/actualidad/1382122383_351802.html

Salazar Benítez, O. (2012). La Constitución domesticada: algunas reflexiones críticas sobre la reforma del artículo 135 CE, en Teoría y realidad constitucional, núm. 29.

Salgado Tamayo, M. (2001) The Geo-Strategy of Plan Colombia. CovertAction Quaterly, Winter 2001, Number 71, pp. 37-40.

Sallum JR., B. (1997). Estamos reorganizando o capitalismo brasileiro. Entrevista de Fernando H. Cardoso. Lua Nova, n.º 39, p. 11-31.

Salomón, M. (2002). La Teoría de las Relaciones Internacionales en los albores del siglo XXI. Barcelona: CIDOB.

Sanahuja, J. (2011). Multilateralismo y regionalismo en clave suramericana: El caso de UNASUR. Pensamiento Propio, Edición Especial: CRIES-Universidad de Guadalajara-Universidad Iberoamericana, Enero-Junio 2011, Año 16. Recuperado de https://www.academia.edu/789490/Multilateralismo_y_regionalismo_en_clave_suramericana_el_caso_de_UNASUR (15/05/2014).

Sanahuja, J. (2007). Regionalismo e integración en América Latina: balance y perspectivas. En: Pensamiento Iberoamericano. N. 0. España.

Sanahuja, J. A. (2009). '"Del regionalismo abierto" al 'regionalismo post-liberal". Crisis y cambio en la integración latinoamericana'. En: Anuario de la Integración Regional en América Latina y el Gran Caribe, n.° 7, Argentina: CRIES.

Sanahuja, J. A. (2012). Las cuatro crisis de la Unión Europea, en M. Mesa (Coord.): Cambio de ciclo: crisis, resistencias y respuestas globales, Madrid Ceipaz, Fundación Cultura de Paz.

Sanahuja, J. A. y Soltillo, J. A. (1998). Integración y desarrollo en Centroamérica. Más allá del libre comercio. Madrid: Los Libros de la Catarata-Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la Universidad Complutense de Madrid.

Sánchez Barrilao, J. F. (2013). La crisis de la deuda soberana y la reforma del artículo 135 de la Constitución Española, en Boletín Mexicano de Derecho Comparado, n. ° 137.

Sanchez, M. (2005). Pontos críticos da participação da sociedade civil no Mercosul. São Paulo: FGV.

Sánchez, R. (2003). El Sistema de Integración Centroamericana como producto del regateo asimétrico entre Estados: Una perspectiva intergubernamentalista de la integración regional. En: Integración y Comercio; N.º 19. Argentina INTAL.

Sandoval, J. M. (2007). Del Plan Puebla-Panamá al Proyecto Mesoamérica a través del Plan Colombia. Revista de Investigación Social (Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM), Año III, Número 5, Invierno 2007, pp. 121-136.

Sandoval, J. M. (1998). La frontera México-Estados Unidos en la perspectiva de la Seguridad Binacional. En Las fronteras nacionales en el umbral de dos siglos. Sandoval, Juan Manuel (Coordinador), Instituto Nacional de Antropología e Historia, México, serie Antropología Social, Colección Científica N.º 267, pp-65-84.

Sandoval, J. M. (2003). El Plan Puebla-Panamá y el Plan Colombia: Proyectos geoestratégicos para la conformación de las nuevas fronteras geopolíticas del Área de Libre Comercio de las Américas. En, Integración y fronteras en América Latina. Las regiones de frontera en la nueva integración latinoamericana: procesos y actores. Sandoval, Juan Manuel y Raquel Álvarez, (Compiladores), Universidad de Los Andes, Ediciones del Vicerrectorado Académico, Mérida, Venezuela, pp. 45-86.

Sandoval, J. M. (2005). México: país frontera. La nueva frontera geopolítica regional entre América del Norte y América Latina. En, Integración Latinoamericana, Fronteras y Migración: los casos de México y Venezuela, Sandoval, Juan Manuel y Raquel Álvarez (Coordinadores). Universidad de Los Andes (Venezuela); Centro de Estudios Chicanos y de Fronteras, A. C. y Plaza y Valdés, S.A. México, D. F. Pp. 65-100. ISBN: 9707224029.

Sandoval, J. M. (2011). El Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica (Proyecto Mesoamérica) en el marco de la Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPAN), la política de Seguridad Democrática y la Iniciativa Mérida. En, Planes geoestratégicos, desplazamientos y migraciones forzadas en el área del Proyecto de Desarrollo e Integración de Mesoamérica. Juan Manuel Sandoval, Raquel Álvarez y Sara Fernández (Coordinadores). Universidad de Los Andes (Venezuela), Universidad de Antioquia (Colombia); Centro de Investigaciones en Sociedad, Salud y Cultura (Colombia); Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio; y Centro de Estudios Estratégicos de América del Norte, A. C. (México). Medellín, Colombia, 2011, pp. 109-140. ISBN: 978-958-98566-6-6.

Sandoval, J. M. (2013). ´Wings Over the Border´: "Mosquitos", "AWACS" y "Drones" en el control de la frontera de Estados Unidos y México, región estratégica del Cinturón de la Industria de Armamentos (GunBelt). Ponencia presentada en el XIV Congreso Internacional sobre Integración Regional, Fronteras y Globalización en el Continente Americano, realizado conjuntamente con el IV Seminario sobre Reforma del Estado y Territorio, en la sede de la Universidade Federal do Rio Grande do Sul, en la Ciudad de Porto Alegre, Brasil. 20 al 22 de noviembre.

Sandoval, J. M. (En prensa). "El Complejo Industrial de la Inmigración en Estados Unidos", en Border Regimes II. The Global Politics of Control - Transnational Struggles of Migration, Lisa-Marie Heimeshoff, Sabine Hess, Stefanie Kron, Helen Schwenken, Miriam Trzeciak (Eds). Assoziation A, Berlin, Germany. (El libro va a ser publicado en alemán).

Sandoval, J. M. y Alberto Betancourt Posada (2005). El fin de la Guerra Fría y la nueva competencia interimperialista por la hegemonía global. En La hegemonía estadounidense después de la guerra en Irak, Sandoval, Juan Manuel y Alberto Betancourt (coordinadores). Centro de Estudios de América del Norte, A.C. y Plaza y Valdés, México, D. F. pp. 23-53.

SANTOS, L. C. V. G. (2005). A América do Sul no discurso diplomático brasileiro.

Sassen, S. (2007). Una Sociología de la Globalización. Buenos Aires, Argentina: Katz Editores.

Sassen, S. (2010). Territorio, autoridad y derechos. De los ensamblajes medievales a los ensamblajes globales. Buenos Aires, Argentina: Katz Editores.

Sassen, S. (1999). La Ciudad Global. Nueva York, Londres, Tokio. Buenos Aires, Argentina: EUDEBA.

Saxe-Fernández, J., 1992. El Tratado, para E.U. estrategia de seguridad. Excelsior, 5 de mayo.

Schaal, P. (1996). La posición de la Unión Europea frente a los nuevos procesos de integración en América Latina, Revista Contribuciones, Año XIII – N.° 4, Buenos Aires.

Schuman, R. (2006). Por Europa. Madrid: Editorial Encuentro.

Schwarze, J. (2006). European Administrative Law, Sweet & Maxwell, Londres.

Secretaría de Relaciones Exteriores de México (2005). Alianza para la seguridad y la prosperidad de América del Norte. Obtenido de http://www.sre.gob.mx/eventos/aspan/faqs.htm el 10 de octubre del 2013.

Secretaría de Relaciones Exteriores de México (2011). "Plan de acción bilateral México-Estados Unidos a ser adoptado en la tercera reunión del Comité Ejecutivo Bilateral sobre la administración de la Frontera del Siglo XXI del 15 de diciembre del 2011." Obtenido de http://saladeprensa.sre.gob.mx/index.php/en/comunicados/958-sre el 10 de octubre del 2013.

Secretaría de Relaciones Exteriores de México (2013). Libro blanco: acciones para la consolidación de la relación estratégica con América del Norte 2006-2012. Obtenido de http://www.sre.gob.mx/images/stories/doctransparencia/rdc/2lbrean.pdf el 10 de octubre del 2013.

SELA (2012). Cooperación Regional en el ámbito de la Integración Fronteriza. Secretaría Permanente del SELA, Caracas.

SELA, Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla. En: Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (en línea), sección: cumbres regionales, <http://www.sela.org/view/index.asp?ms=258&pageMs=98093>, <http://www.sela.org/view/index.asp?ms=258&pageMs=98098>,<http://www.sela.org/view/index.asp?ms=258&pageMs=98099>. Fecha de consulta: junio de 2013.

Senado de Brasil. (2013). Patriota dice que Alianza del Pacífico no amenaza intereses de Brasil. Revisado: 16 de diciembre de 2013. En: http://www12.senado.gov.br/internacional/es/2013/patriota-dice-que-alianza-del-pacifico-no-amenaza-intereses-de-brasil

Serbin, A. (2010). "Despertares y anarquías: avatares de la cooperación regional". En: Foreign Affairs Latinoamérica, vol. 10, n.°. 3.

Serbin, A. (2011). Los nuevos escenarios de globalización: déficit democrático y participación de la sociedad civil en marco del regionalismo sudamericano, Documento CRIES n.° 17, octubre.

SICA. Acuerdo presidencial CA4. Disponible en: http://www.sica.int/consulta/documentos.asp

SIECA (2011). Centroamérica: Estadísticas de Comercio Mensual 2005-2011. Disponible en: http://www.sieca.int/Documentos/DocumentosMostrar.aspx?SegmentoId=2&DocumentoId=1864.

SIECA (2013). Estado de situación de la integración económica centroamericana. Disponible en: http://www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2013/10763.pdf.

Silva, E. N. da; Jacinto, P. de A. (2007). Coordenação de políticas

Silva, K. de S. (2009). Integração regional e exclusão social na

Sistema de Estadísticas de Comercio da América Central. Disponible en línea: http://estadisticas.sieca.int/sieca-db/

Sistema de Información sobre Comercio Exterior-Organización de los Estados Americanos (SICE-OEA) (2013). Información sobre Estados Unidos. En: SICE-OEA (en línea), sección: Países, <http://www.sice.oas.org/ctyindex/USA/USAagreements_s.asp>. Fecha de consulta: febrero de 2013.

Smith Pussetto, C. (2003). La política comercial de los Estados Unidos. Una contradicción entre comercio libre y comercio justo. En: Comercio Exterior (revista en línea), México, núm. 3, vol. 53, <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/16/12/RCE.pdf>. Fecha de consulta: 11 de mayo de 2013.

Smith, S.; Hadfield, A. & Dunne, T. (2012). Foreign Policy. Theories, Actores, Cases. Second Edition. Oxford: Oxford University Press.

Sociedade. Centro de Pós-graduação, Pesquisa e Extensão da Opec. Ano 1, v.1, 2000.

Soto, W. (1994). Orígenes históricos de la (des-) integración de Centroamérica: Epoca colonial y República Federal, en: Encuentros en Catay, N.º 8. Taiwán: Universidad Fujen.

Soto, W. (2010). Integración Regional: Desafíos para Costa Rica en el marco de las negociaciones con la Unión Europea. Ponencia presentada en: V Jornadas de Investigación. Costa Rica: Universidad Nacional.

Soto, W. (Editor). (2013). Mesoamérica: integración regional y geopolítica. Heredia: Universidad Nacional de Costa Rica.

Soto, W. (1991). Costa Rica y la Federación Centroamericana: Fundamentos Históricos del aislacionismo, en: Anuario de Estudios Centroamericanos, Volumen 17-Fascículo 2. Universidad de Costa Rica.

Soto-Acosta, W. (2010). La integración centroamericana: Desafíos para Costa Rica en el contexto del Acuerdo de Asociación con la Unión Europea. Costa Rica: Universidad Nacional.

Soto-Acosta, W. (2013). Mesoamérica: integración regional y geopolítica. Costa Rica: Universidad Nacional.

Souza, A. de. A Agenda internacional do Brasil. A política externa brasileira de FHC a Lula. Rio de Janeiro: Elsevier; CEBRI, 20.

Spaemann, R. (2004). Europa: comunidad de valores u ordenamiento jurídico, en Alfa y Omega, n.° 414/2.

Spencer, D. (2001). Colombia´s Paramilitaries: Criminals or Political Force. Implementing Plan Colombia Special Series. Strategic Studies Institute, U. S. Army War College and North-South Center, University of Miami.

State Structures, Private Sector Influence and Assymetrical Multi-Level Games." School of Architecture and Urban Planning, University of California, Los Angeles.

Stigliz, J. (2010). Caída Libre: El libre mercado y el hundimiento de la economía mundial. Madrid: Taurus Santillana.

Summit of the Americas. Declaration of Principles. Business America, The Magazine of International Trade. International Trade Administration, U.S. Deparment of Commerce, Vol. 115, Number 12, December 1994, pp. 5-7.

Telesurtv. (2013). Correa lamenta que Alianza del Pacífico contrarreste la integración regional; "Telesurtv". Revisado: 15 de diciembre de 2013. En: http://www.telesurtv.net/articulos/2013/11/07/correa-lamenta-que-alianza-del-pacifico-contrarreste-la-integracion-regional-8007.html

Televisión Venezolana (2009). EE UU reactivará radar y financiará base en Costa Rica. Por: PL / VTV Fecha de publicación: 08/10/09. APORREA.ORG Comunicación popular para la construcción del socialismo del siglo XXI. 9 de octubre. Disponible en: http://www.aporrea.org/tiburon/n143583.html

The Fund for Peace (2013). The Failed States Index. Revisado: 20 de diciembre de 2013. En: http://ffp.statesindex.org/rankings-2013-sortable

The White House (1990). National Security Strategy of the United States. U.S. Government Printing Office; Washington, D.C. March.

The White House (1993). National Security Strategy of the United States. U.S. Government Printing Office, Washington, D.C. January.

The White House (1996). A National Security Strategy of Engagement and Enlargement. U.S. Government Printing Office; Washington, D.C. (February).

Thomson Civitas, Cizur Menor. Barea, Maite (2003). En los orígenes de la Unión Europea, Fundación Universitas, Madrid.

Tickner, Arlene (2011). Opinión pública y política exterior en Colombia. Revista Mexicana de Política Exterior, N.° 93.

Tolchin, M. & Susan J. (1992). Selling Our Security. The Erosion of America's Assets. Alfred A. Knopf; New York.

Torres, B. (1991). México y el Mundo. Historia de sus relaciones exteriores, tomo VII. México: Senado de la República, p. 179.

Torres, C. (2010). Seis oportunidades para las fronteras Centroamericanas. Presentación hecha en el Instituto de Políticas Públicas y Estudios Estratégicos de Nicaragua.

Torres, E. (2010). Las democracias malas de Centroamérica. En: Nueva Sociedad, N.º 226. Argentina: Friedrich Ebert Stiftung.

TransBorder Project (2011). Aiding Insecurity: Four Years of Mexico´s Drug Wars and Merida Initiative. TransBorder Report, July 6, Center for International Policy. Disponible en: https://sites google.com/site/transborderproject/transborder-policy-report Consulta: 21 de julio de 2011.

Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas. Disponible en: http://www.amersur.org.ar/Integ/UNASUR0805.htm; 07 de julho de 2009.

Tratado de Asunción.

Trenz, Hans-Jörg (2013). En busca del sujeto colectivo: formación de la identidad, proceso constituyente y consolidación democrática en la Unión Europea, en El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho, n.° 35.

Tussie, D. y Trucco, P. (eds.) (2010). Nación y región en América del Sur. Los actores nacionales y la economía política de la integración sudamericana. Argentina: Teseo.

Tussie, D., Labaqui, I. y Quiliconi, C. (2001). Disputas comerciales e insuficiencias institucionales: ¿De la experiencia a la esperanza?, en El desafío de integrarse para crecer. Balance y perspectivas del MERCOSUR en su primera década", Hacia una política comercial del MERCOSUR, Serie Red MERCOSUR N.º 4.

Tussie, D. El MERCOSUR ya es propiedad de la gente, Diario Clarín, Opinión, 21 de septiembre de 2010.

Tussie, D. Políticas para el MERCOSUR, Diario Página 12, 27 de febrero de 2011.

U.S. Department of State, Bureau of Public Affairs (2011). The Central America Regional Security Initiative: Citizen-Safety – A Shared Partnership. Fact Sheet, January 26.

U.S. Department of State, Fact Sheet (January 26, 2011).

Unidos/MERCOSUR: una evaluación preliminar, en liberalización comercial e integración regional: de NAFTA a MERCOSUR, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, GEL, Buenos Aires.

United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) (2012). Transnational Organized Crime in Central America and the Caribbean. A Threat Assessment. Vienna, September.

US Department of State, Bureau of Public Affairs (2010). The Central America Regional Security Iniciative. En: US Department of State (en línea), sección: Regional Topics, mayo, 2010, <http://www.state.gov/p/wha/rt/carsi/>. Consulta: octubre de 2013.

Vadell, J., Lamas, B. & Ribeiro, D (2009). Integração e desenvolvimento no Mercosul: divergências e convergências nas políticas econômicas nos governos Lula e Kirchner. Rev. Sociol. Polit., vol.17, nº.33, Curitiba, Jun.

Vaillant, M. (2001). Profundización del proceso de integración económica en bienes, en El desafío de integrarse para crecer. Balance y perspectivas del MERCOSUR en su primera década", Hacia una política comercial del MERCOSUR, Serie Red MERCOSUR N.º 4.

Valenzuela, P.; Lifschitz, R. (2013). El Sistema de Integración Centroamericano frente a amenazas emergentes no militares: el crimen organizado, la pobreza y las necesidades energéticas. En: Mesoamérica: Integración Regional y Geopolítica (compilado por Willy Soto Acosta). Costa Rica: Universidad Nacional.

Van Dijk, T. (2006). Ideología: una aproximación multidisciplinaria. España: Gedisa.

Vasconcellos, M. A.; Garcia, M. E. (2008). Fundamentos de Economia. São Paulo: Saraiva, 3ª. Ed.

Vaz, A. C. (2002). Cooperação, integração e processo negociador: A construção do Mercosul. Brasília: IBRI.

Vazquez, M. La Unión Europea y el MERCOSUR en su proceso de construcción institucional. Historias diferentes, ¿problemas comunes? Sobre la dimensión parlamentaria de los procesos de integración regional; VI Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político.

Vega, M. (1994). La exportación de bienes no tradicionales en Costa Rica a partir de la década del ochenta. Rasgos económicos, socio-económicos y político-organizativos del sector. En: Contribuciones N.º 18. Costa Rica: Universidad de Costa Rica.

Veiga, P. Da M. y Rios, S. (2007). O regionalismo pós-liberal, na America do Sul: origens, iniciativas e dilemas. n.°. 82. Chile: CEPAL Serie Comercio Internacional.

Velasco, H. (2013). "ALBA plantea crear fuerza económica alterna a la Alianza del Pacífico"; La razón. Revisado: 15 de diciembre de 2013. En: http://www.la-razon.com/nacional/ALBA-fuerza-economica-Alianza_del_Pacifico-Quito_0_1879012174.html

Vera, M. y Ching Wong, Y. (2013). Peru: Latin America's Economic Performer. Revisado: 20 de diciembre de 2013. En: http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2013/car022213d.htm

Vieira, L. (1997). Cidadania e globalização. Rio de Janeiro: Record.

Villafuerte Solís, D. (2001). Integraciones comerciales en la frontera sur. Chiapas frente al Tratado de Libre Comercio México-Centroamérica. Chiapas, México: UNAM-Programa de Investigaciones Multidisciplinarias sobre Mesoamérica y el Sureste.

Villarreal, Á. & Lake, J. (2009). Security and prosperity partnership of North America: An overview and selected issues. Obtenido de http://www.fas.org/sgp/crs/row/RS22701.pdf el 10 de octubre del 2013.

Vivero, I. (Coordinador). (2010). Democracia y reformas políticas en México y América Latina. México, D.F.: Serie Las Ciencias Sociales, Miguel Ángel Purrúa, editor

Wallace, W. (1999). The sharing of sovereignty: the European paradox. Political Studies, v. 47, n.º 3.

Wallerstein, 1984. El moderno sistema mundial II. El mercantilismo y la consolidación de la economía-mundo europea, 1600-1750. México D.F.: Siglo XXI Editores.

Waltz, K. (1959). El hombre, el Estado y la guerra. Buenos Aires: GEL.

Waltz, K. (1988). Teoría de la Política Internacional. Buenos Aires: GEL.

Weiler, J. (2003). Una Europa cristiana. Madrid: Ediciones Encuentro.

Wihtol, C. (2013). El fenómeno migratorio en el siglo XXI. Migrantes, refugiados y relaciones internacionales. México D.F.: Fondo de Cultura Económica

WikiLeaks (2013). Acuerdo secreto de la Asociación Trans Pacífico. En: Wikileaks (en línea), sección Trans Pacific Partnership Agreement, noviembre 13, 2013, <https://wikileaks.org/tpp/index-es.html>. Fecha de consulta: 21 de noviembre de 2013

Wilson Center; El Colegio de la Frontera Norte & Arizona State University. (2013). The state of the border report: a comprehensive analysis of the U.S.-Mexico border. Obtenido de http://www.wilsoncenter.org/publication-series/border-issues el 10 de octubre del 2013.

X Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla. Declaración de Villahermosa. México. 28 de junio de 2008.

XI Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla, Declaración de Guanacaste, Costa Rica, 29 de julio de 2009.

Zamora Cordero, M. (2005). El Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica: ´Apuntes y Perspectivas en su Décimo Aniversario´. Colaboraciones del Grupo de Estudios Estratégicos, N.º 404, 30 de Mayo. Disponible en: http://www.gees.org/articulo/1417/4 (Sitio web consultado el 12 de junio de 2009).

Zepeda, B., y Egas, M. G. (2011). La política exterior de la revolución ciudadana: opinión y actitudes públicas. Revista Mexicana de Política Exterior , N.° 93.

Zunino, M. (2010). Integración para el despojo: el Proyecto Mesoamérica, o la nueva escalada de apropiación del territorio. (Primera de tres partes). Boletín de CIEPAC, núm. 583, 28 de mayo. San Cristóbal de Las Casas, Chiapas, México.