

anuario latinoamericano

CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES

vol. 7/2019

América Latina:

continuidad y cambio en el escenario regional



anuario
latinoamericano

CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES

latin american yearbook

POLITICAL SCIENCE AND INTERNATIONAL RELATIONS

ANUARIO LATINOAMERICANO – Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales es una revista arbitrada, publicada por la Facultad de Ciencias Políticas y Periodismo de la Universidad Maria Curie-Skłodowska en Lublin, Polonia. La revista aparece en la versión impresa y en línea. Las contribuciones recibidas son sometidas a la evaluación de expertos según el sistema de doble anonimato (double-blind peer review). Los artículos publicados son de exclusiva responsabilidad de los autores y no representan necesariamente la opinión de la revista.

DIRECTORA

Katarzyna Krzywicka

CONSEJO DE REDACCIÓN

Paweł Trefler – Secretario de Redacción

Marcos Pablo Moloeznik, Daniel Morales Ruvalcaba, Yanina Welp – Editores Asociados

CONSEJO CIENTÍFICO

Manuel Alcántara Sáez, Universidad de Salamanca, España

Victor Alarcón Olguín, Universidad Autónoma Metropolitana, México

Martha Ardila, Universidad Externado de Colombia, Colombia

Raúl Benítez Manaut, Universidad Nacional Autónoma de México, México

Peter Birle, Ibero-Amerikanisches Institut, Berlín, Alemania

Adrian Bonilla, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – FLACSO, Ecuador

Heriberto Cairo Carou, Universidad Complutense de Madrid, España

Marcin Florian Gawrycki, Universidad de Varsovia, Polonia

Jennifer L. McCoy, Georgia State University, EE.UU.

Maria de Monserrat Llairó, Universidad de Buenos Aires, Argentina

Leonardo Morlino, Libera Università Internazionale degli Studi Sociali Guido Carli, Italia

Simón Pachano, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – FLACSO, Ecuador

Aníbal Pérez-Liñán, University of Notre Dame, EE.UU.

Alberto Rocha Valencia, Universidad de Guadalajara, México

Héctor Luis Saint-Pierre, Universidade Estadual Paulista, Brasil

Jesús Tovar Mendoza, Universidad Autónoma del Estado de México, México

DIRECCIÓN

Plac Litewski 3, oficina núm. 119, 20-080 Lublin, Polonia

tel. (48-81) 537 60 29, tel./fax (48-81) 537 60 20

e-mail: anuario.latinoamericano@umcs.edu.pl

www.anuario-latinoamericano.umcs.pl

anuario latinoamericano

CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES

vol. 7/2019

ISSN 2392-0343

e-ISSN 2449-8483



WYDAWNICTWO UNIWERSYTETU MARIII CURIE-SKŁODOWSKIEJ
LUBLIN 2019

REDACCIÓN LINGÜÍSTICA

Maria Ochab – Coordinadora
Helena Beatriz Xavier Lourenço
María Luisa Cobo Aguilar

DISEÑO DE PORTADA

Krzysztof Rumowski

DIAGRAMACIÓN

Agnieszka Muchowska

IMPRENTA

Mazowieckie Centrum Poligrafii Wojciech Hunkiewicz

© Wydawnictwo UMCS, Lublin 2019

Tiraje 85 ejemplares



La publicación del volumen 7/2019 del Anuario Latinoamericano fue financiada bajo el contrato no. 613/P-DUN/2019 de fondos del Ministro de Ciencia y Educación Superior de la República de Polonia, asignados a actividades de divulgación científica.

EDITORIAL DE LA UNIVERSIDAD MARIA CURIE-SKŁODOWSKA

20-031 Lublin, ul. Idziego Radziszewskiego 11
tel. + 48 81 537 53 04
www.wydawnictwo.umcs.lublin.pl
e-mail: sekretariat@wydawnictwo.umcs.lublin.pl
Distribución: tel./fax +48 81 537 53 02
Librería virtual: www.wydawnictwo.umcs.edu.eu
e-mail: wydawnictwo@umcs.eu

Índice

Editorial	9
<i>Katarzyna Krzywicka</i>	
Dossier	
América Latina: continuidad y cambio en el escenario regional	
Presentación	
Continuidad y cambio en el escenario regional de América Latina y el Caribe.....	13
<i>Katarzyna Krzywicka</i>	
La dimensión político-institucional de los procesos de integración de América Latina (2000-2016).....	17
<i>Alberto Rocha Valencia</i>	
La Alianza del Pacífico a ocho años de su creación. Balance crítico y perspectivas.....	75
<i>Geneviève Marchini</i>	
Los nuevos desafíos y ejes de poder de la integración latinoamericana: la dualidad Mercosur – Alianza del Pacífico (2010–2017)	111
<i>María de Monserrat Llairó</i>	
La gobernanza de la seguridad alimentaria en América Latina: desde la cooperación Norte-Sur hacia la cooperación Sur-Sur	131
<i>Katarzyna Marzęda-Młynarska</i>	
Relaciones comerciales México – Estados Unidos de América: 2016–2018. .	153
<i>Gerardo Reyes Guzmán</i>	
Imperio, liderazgo o hegemonía: estrategias de Estados Unidos hacia los países del Triángulo Norte en el siglo XXI.....	175
<i>Ieva Giedraityte</i>	
La reformulación de la política exterior argentina en el gobierno de Macri: el difícil equilibrio entre los cambios globales y las crisis domésticas (2015–2018).....	193
<i>Priscila Palacio</i>	
Legitimidad y compromiso democrático. Impases contemporáneos en América Latina.....	213
<i>Maria do Socorro Sousa Braga, Gabriel Avila Casalecchi</i>	
Qhapaq Ñan: patrimonio de los pueblos indígenas como instrumento de la política de integración interamericana	231
<i>Marta Kania</i>	

índice	América Latina como la región de transformaciones religiosas en el siglo XXI	257
	<i>Marta Zuzanna Osuchowska</i>	
	Artículos y ensayos	
	Los esfuerzos para combatir el crimen organizado en Brasil	279
	<i>Edyta Chwiej</i>	
	Una historia de violencia urbana en Brasil. El caso de Marielle Franco	297
	<i>Monika Sawicka</i>	
	Armas de fuego e (in)seguridad en América Central en el siglo XXI	313
	<i>Michał Stelmach</i>	
	La geopolítica de la corrupción en México	329
	<i>Nubia Nieto</i>	
	Reseñas e informes	
	Thomas Piketty, <i>El capital en el siglo XXI</i> , Cambridge, Massachusetts, London 2014	353
	<i>Gerardo Reyes Guzmán</i>	
	La III Conferencia Internacional Latinoamericanista en la Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad Maria Curie-Skłodowska, 21–22 de noviembre de 2018, Lublin, Polonia	357
	<i>Katarzyna Krzywicka</i>	
	El II Congreso Latinoamericano Ignacio Domeyko en la Facultad de Estudios Internacionales y de Ciencias Políticas de la Universidad de Łódź, 15–16 de diciembre de 2018, Łódź, Polonia	361
	<i>Stanisław Kosmyńska, Michał Stelmach</i>	
	El II Congreso Internacional de Derechos Humanos, Justicia y Migración, 11–16 de febrero de 2019, Guadalajara, México	365
	<i>Katarzyna Krzywicka</i>	
	La V Conferencia Cracoviana Latinoamericanista <i>La Violencia en América Latina. Retos y perspectivas para el futuro</i> , 5–6 de abril de 2019, Cracovia, Polonia	367
	<i>Monika Sawicka</i>	
	La V Edición del Simposio Internacional “Encuentros Científicos con América Latina” en la Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad Maria Curie-Skłodowska, 22–23 de mayo 2019, Lublin, Polonia.	371
	<i>Katarzyna Krzywicka</i>	
	Información para los autores	373
	Guidelines for authors	375
	Informação para autores	377

Content

Editorial	9
<i>Katarzyna Krzywicka</i>	
Dossier	
Latin America: Continuity and Change in the Regional Scene	
Presentation	
Continuity and Change in the Latin American and Caribbean Regional Scene	13
<i>Katarzyna Krzywicka</i>	
The Political-Institutional Dimension of the Integration Processes of Latin America (2006–2016).....	17
<i>Alberto Rocha Valencia</i>	
The Pacific Alliance Eight Years after Its Creation. Critical Balance and Perspectives	75
<i>Geneviève Marchini</i>	
New Challenges and Power Axes of Latin American Integration: Mercosur – Pacific Alliance Duality (2010–2017)	111
<i>María de Monserrat Llairó</i>	
Food Security Governance in Latin America: from North-South to South-South Cooperation	131
<i>Katarzyna Marzęda-Młynarska</i>	
Mexico – United States of America Trade Relations: 2016–2018.....	153
<i>Gerardo Reyes Guzmán</i>	
Empire, Leadership or Hegemony: US Strategies towards the Northern Triangle Countries in the 21 st Century.....	175
<i>Ieva Giedraityte</i>	
The Reformulation of Argentina’s Foreign Policy under the Government of Macri: the Difficult Balance between Global Changes and Domestic Crises (2015–2018)	193
<i>Priscila Palacio</i>	
Legitimacy and Democratic Commitment. Contemporary Impasses in Latin America	213
<i>Maria do Socorro Sousa Braga, Gabriel Avila Casalecchi</i>	

Content	Qhapaq Ñan: Indigenous Peoples' Heritage as an Instrument of Inter-American Integration Policy	231
	<i>Marta Kania</i>	
	Latin America as a Region of Religious Transformations in the 21 st Century. . .	257
	<i>Marta Zuzanna Osuchowska</i>	
	Articles and essays	
	The Efforts to Combat Organized Crime in Brazil.	279
	<i>Edyta Chwiej</i>	
	A Tale of Urban Violence in Brazil. The Case of Marielle Franco	297
	<i>Monika Sawicka</i>	
	Firearms and (In)security in Central America in the 21 st Century	313
	<i>Michał Stelmach</i>	
	The Geopolitics of Corruption in Mexico	329
	<i>Nubia Nieto</i>	
	Reviews and reports	
	Thomas Piketty, <i>Capital in the Twenty-First Century</i> , Cambridge, Massachusetts, London 2014.	353
	<i>Gerardo Reyes Guzmán</i>	
	The 3rd International Latin American Conference at the Faculty of Political Science of Maria Curie-Skłodowska University, November 21–22, 2018, Lublin, Poland.	357
	<i>Katarzyna Krzywicka</i>	
	The 2nd Latin American Congress Ignacio Domeyko in the Faculty of International Studies and Political Science of the University of Łódź, December 15–16, 2018, Łódź, Poland	361
	<i>Stanisław Kosmyńka, Michał Stelmach</i>	
	The 2nd International Congress on Human Rights, Justice and Migration, February 11–16, 2019, Guadalajara, Mexico	365
	<i>Katarzyna Krzywicka</i>	
	The 5th Cracovian Conference of Latin Americanists <i>Violence in Latin America. Challenges and Perspectives for the Future</i> , 5–6 th of April 2019, Cracow, Poland	367
	<i>Monika Sawicka</i>	
	The 5th Edition of the International Symposium “Scientific Meetings with Latin America” at the Faculty of Political Science of Maria Curie-Skłodowska University, May 22–23, 2019, Lublin, Poland.	371
	<i>Katarzyna Krzywicka</i>	
	Información para los autores	373
	Guidelines for authors	375
	Informação para autores	377

Editorial

El año 2019 es muy especial para la revista *Anuario Latinoamericano – Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales*, ya que entramos en el segundo lustro de su publicación. Pensando en el futuro desarrollo de nuestra actividad científica y para garantizar la continuidad de la publicación de la revista, la editora en jefe de *Anuario Latinoamericano* consiguió subvenciones ministeriales para los años 2019-2020, participando en dos concursos organizados por el Ministerio de Ciencia y Educación Superior de Polonia. La revista recibió una alta calificación de 95 puntos en la escala de 100 puntos bajo el programa “Apoyo a las revistas científicas” del Ministerio de Ciencia y Educación Superior.

Además, como resultado de cinco años de trabajo científico y editorial, *Anuario Latinoamericano* fue introducido en la lista de revistas científicas del Ministerio de Ciencia y Educación Superior y fue asignado 20 puntos. Cabe agregar que la revista está presente en muchas bases de datos de referencia científica, entre otras: Directorio de Revistas de Acceso Abierto (DOAJ), European Reference Index for the Humanities and the Social Sciences (ERIH PLUS), Index Copernicus International Journals Master List, Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal – Latindex, Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico (REDIB), Central European Journal of Social Sciences and Humanities (CEJSH).

Los volúmenes temáticos de *Anuario Latinoamericano* se presentan sistemáticamente durante conferencias y congresos internacionales de ciencia política. En la primera mitad de 2019, la editora en jefe de la revista tuvo la oportunidad de presentarla durante una visita científica en la Universidad de Guadalajara, México. La presentación de *Anuario Latinoamericano* tuvo lugar en la biblioteca principal de la universidad, en la librería Carlos Fuentes. El evento fue organizado en cooperación con el Departamento de Estudios Políticos y el Departamento de Estudios Internacionales de la Universidad de Guadalajara. La revista también se presentó durante la V Conferencia Cracoviana Latinoamericanista, que tuvo lugar en el Instituto de Estudios Americanos y la Diáspora Polaca de la Universidad Jaguelónica en Cracovia, y durante el XIX Congreso de la Federación Internacional de Estudios sobre América Latina y el Caribe (FIEALC) organizado por la Universidad de Szeged en Hungría.

Paralelamente a la actividad editorial, los editores de la revista *Anuario Latinoamericano* se comprometen a organizar eventos científicos centrados en el debate sobre los problemas actuales de la región de América Latina

Editorial

y el Caribe. En estos eventos participan investigadores de las universidades polacas y extranjeras que cooperan con la revista. Los días 22 al 23 de mayo de 2019, bajo el patrocinio de *Anuario Latinoamericano* se organizó uno más de los simposios internacionales que tienen lugar cíclicamente en la Facultad de Ciencias Políticas y Periodismo de la Universidad Maria Curie-Skłodowska en Lublin. El simposio fue la quinta edición (primaveral) de los “Encuentros científicos con América Latina”, y se enfocó sobre el tema de los Estados como sujetos de relaciones internacionales en la región de América Latina. En este contexto, se prestó especial atención al análisis de la política exterior de Argentina, Brasil, Chile y México. Aparte de los mencionados eventos de carácter científico y académico, los editores de la revista también emprendieron la cooperación con otras entidades educativas, por ejemplo, el IV Liceo Stefania Sempołowska en Lublin. La revista patrocinó el Concurso Provincial sobre el Conocimiento de América Latina que se celebra periódicamente y cuyo final tuvo lugar el 17 de mayo de 2019 en esta escuela. La directora de la revista fundó premios para los alumnos ganadores de la competencia.

Les entregamos a los lectores el séptimo volumen de *Anuario Latinoamericano* y los invitamos a leerlo. El *Dossier* incluye artículos cuyos autores realizaron un análisis multidimensional de los condicionamientos, el desarrollo y la dinámica del escenario político, económico, social y cultural actual de América Latina. En la sección *Artículos y ensayos*, los autores de los artículos publicados allí centraron su atención en analizar varios aspectos de la seguridad en Brasil, América Central y México. En la sección *Reseñas e informes*, les recomendamos leer tanto la reseña de un libro como informes de congresos, conferencias y simposios científicos dedicados a los estudios latinoamericanos que tuvieron lugar en la Universidad de Guadalajara en México y en las universidades polacas en Łódź, Cracovia y Lublin.

Nos complace anunciar el lanzamiento del próximo, octavo volumen de *Anuario Latinoamericano* sobre el tema *América Latina: género y política*. Los autores del volumen analizan, entre otros, problemas de la igualdad y diversidad en la teoría y práctica política, género y élites políticas, como también de la representación y participación política de las mujeres.

Invitamos a todos a la lectura y cooperación con nuestra revista.

Katarzyna Krzywicka

Dossier

América Latina: continuidad y cambio en el escenario regional

Coordinado por Katarzyna Krzywicka

Continuidad y cambio en el escenario regional de América Latina y el Caribe

Continuity and Change in the Latin American and Caribbean Regional Scene

Presentación

*Katarzyna Krzywicka**

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y PERIODISMO
UNIVERSIDAD MARIA CURIE-SKŁODOWSKA
LUBLIN, POLONIA

✉ katarzyna.krzywicka@umcs.edu.pl
<https://orcid.org/0000-0001-5623-5384>

La región de América Latina y el Caribe es un elemento importante del sistema internacional global que a fines de la segunda década del siglo XXI aparece como un área de cambios dinámicos. En la década de los años 90, en los países latinoamericanos empezaron procesos de transformaciones sistémicas políticas y económicas de carácter democrático y liberal, lo que influyó en la creciente importancia de la región en el sistema global de relaciones internacionales. Como resultado, América Latina y el Caribe se han convertido en una de las tres regiones del mundo –al lado de América del Norte y Europa– donde predominan los sistemas democráticos de gobernanza. Este es un fenómeno ya bien establecido, teniendo en cuenta que, entre los 33 Estados latinoamericanos, casi tres cuartos de ellos son democráticos. En los restantes países se nota la falta o cierto déficit en cuanto al respeto por los principios democráticos, así pues, en este aspecto se puede hablar de una erosión gradual de los sistemas democráticos y una disminución de la calidad de la democracia.

Un problema notable de las democracias latinoamericanas es la crisis de representación, la cual se expresa en la falta de confianza de los votantes en los

* Politóloga, Doctora en Humanidades por la Universidad Maria Curie-Skłodowska (UMCS) en Lublin, Polonia. Doctora habilitada en Ciencias Sociales por la Universidad de Wrocław, Polonia. Profesora, docente e investigadora del Departamento de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Periodismo de la UMCS en Lublin, Polonia.

Fundadora en 2011 y Directora Científica de la serie editorial Estudios Iberoamericanos de la UMCS. Fundadora en 2014 y Editora en Jefe de la revista *Anuario Latinoamericano – Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales* publicada por la Facultad de Ciencias Políticas y Periodismo de la UMCS.

partidos políticos. Esto se debe a que los partidos políticos tienen dificultades para adaptarse a los desafíos causados por los dinámicos cambios sociales, las crecientes expectativas de la clase media, la decepción por poca eficacia en la lucha contra la corrupción, la falta de la seguridad pública y de las soluciones a los problemas de desigualdad social en los países de la región.

El ciclo electoral 2017-2019 trajo un cambio en las preferencias electorales y, en algunos Estados de América Latina, los líderes políticos populistas y antisistema obtuvieron apoyo social. Este fenómeno viene acompañado por un aumento de la polarización social y una clara caída de apoyo a la democracia que, según las encuestas de opinión pública, ha alcanzado el 12% en la última década. Por otro lado, los países de América Latina mantienen un alto nivel de participación electoral en comparación con otras regiones del mundo, lo que se debe indudablemente también al hecho de que en 14 Estados latinoamericanos la participación en las elecciones es obligatoria.

En la última década del siglo XX, los países de América Latina y el Caribe experimentaron cambios económicos, pasando del neoliberalismo a la implementación de proyectos posliberales en la primera década del siglo XXI. Han surgido nuevas formas de integración regional sin la participación de los Estados Unidos de América. Por otro lado, algunos países de América Central y la región andina continúan implementando proyectos neoliberales en cooperación con los Estados Unidos. El papel tradicional de los países latinoamericanos como base global de recursos naturales no ha cambiado. Las economías de los países de la región siguen dependiendo de la exportación de materias primas y son sensibles a los cambios en sus precios en los mercados mundiales. Teniendo en cuenta los fenómenos políticos y económicos mencionados, se puede notar una clara correlación de dos tendencias principales en la región, a saber, la decepción de los ciudadanos tanto por el neoliberalismo como por la democracia.

Los autores de los artículos del *Dossier* analizan los procesos de cambio que tienen lugar en la región de América Latina, adoptando dos perspectivas de investigación. En primer lugar, se refieren a las principales tendencias políticas, económicas, sociales y culturales que dominan en la región y, en segundo lugar, llevan a cabo el análisis del Estado desde el nivel sistémico. Reflexionan sobre los condicionamientos, desafíos y amenazas a la estabilidad económica y política de los países de la región; formas de cooperación política, económica y cultural regional e interregional; las particularidades del liderazgo político; la especificidad de la transformación de los sistemas políticos; la naturaleza y características de las amenazas a la seguridad. Los autores tratan los problemas políticos y socioeconómicos en los países latinoamericanos, analizándolos como elementos de la seguridad ampliamente entendida.

En el artículo *La dimensión político-institucional de los procesos de integración de América Latina (2000-2016)*, Alberto Rocha Valencia analiza las cuestiones de la gobernabilidad y gobernanza en los planos regional y subregional del proceso de integración de la región, con la finalidad de explorar la relación

entre la gobernabilidad y gobernanza de los esquemas político-institucionales de los procesos de integración subregionales y el esquema de gobernabilidad y gobernanza del proceso de integración regional.

En el siguiente artículo, Geneviève Marchini caracteriza el funcionamiento de la Alianza del Pacífico a ocho años de su creación. La autora dedica su análisis a las expectativas que generó la Alianza en materia de integración intrarregional y extrarregional y a las condiciones necesarias para su éxito. Además, discute las perspectivas de este mecanismo a la luz de acontecimientos y cambios recientes en la economía global.

A su vez, María de Monserrat Llairó, continuando con el tema de la integración regional, analiza los nuevos desafíos y ejes de poder de la integración latinoamericana, concentrándose en la dualidad Mercosur - Alianza del Pacífico durante el periodo 2010-2017. La autora intenta explicar los procesos de la integración regional en un entorno cambiante, en vista de la globalización y de los cambios políticos e institucionales en la región de América Latina.

Katarzyna Marzęda-Młynarska, en el artículo titulado *La gobernanza de la seguridad alimentaria en América Latina: desde la cooperación Norte-Sur hacia la cooperación Sur-Sur*, analiza el modelo latinoamericano de gobernanza de la seguridad alimentaria con especial énfasis en el papel de las organizaciones regionales, demostrando que el modelo regional de gobernanza de la seguridad alimentaria se basa en el mecanismo de cooperación Sur-Sur, el cual promueve la cooperación y las acciones conjuntas de los países en desarrollo para resolver el problema del hambre y desnutrición. La investigación abarca el periodo relacionado con la implementación de la Agenda 2030, en la cual la cooperación Sur-Sur ha sido reconocida como un instrumento importante para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

El artículo de Gerardo Reyes Guzmán, titulado *Relaciones comerciales México-Estados Unidos de América: 2016-2018*, es un análisis de las principales características del comercio entre ambos países vecinos durante la administración de Donald Trump. Partiendo del enrarecimiento de la relación comercial reflejado en la volatilidad del tipo de cambio y los compromisos acordados en el Tratado México-Estados Unidos-Canadá, el autor explica los factores que determinan el nuevo proteccionismo-nacionalismo de los Estados Unidos.

La política exterior de los Estados Unidos de América es también un tema de reflexión de Ieva Giedraityte. La autora, en su artículo titulado *Empire, Leadership or Hegemony: US Strategies towards the Northern Triangle Countries in the 21st Century*, sistematiza y analiza las estrategias de los EE. UU. hacia Honduras, Guatemala y El Salvador, los países del Triángulo Norte, siguiendo la categorización de Destradi. El análisis lleva a una conclusión que la estrategia de los EE. UU. hacia la región puede definirse como hegemónica, sin embargo, progresivamente se ha cambiado de dura a intermedia, a medida que los EE. UU. se hicieron más perceptivos a las necesidades de sus socios regionales.

En el siguiente artículo, titulado *La reformulación de la política exterior argentina en el gobierno de Macri: el difícil equilibrio entre los cambios globales*

y las crisis domésticas (2015–2018), su autora Priscila Palacio analiza la política exterior del gobierno de Mauricio Macri, destacando las restricciones que impuso la economía doméstica. Se indaga sobre las causas que han generado el resurgimiento del proteccionismo o nacionalismo económico, en detrimento de la globalización y neoliberalismo institucional. La autora analiza los aspectos más relevantes de la política exterior de Argentina entre 2015 y 2018, el período en el cual se definieron los ejes fundamentales de la gestión política.

Los autores Maria do Socorro Sousa Braga y Gabriel Avila Casalecchi, en su artículo titulado *Legitimidad y compromiso democrático. Impases contemporáneos en América Latina*, analizan algunas actitudes políticas de los ciudadanos y su relación con los cambios en el régimen político para identificar cuál es el nivel de la reserva de legitimidad política y de compromiso con la democracia en la región. Los autores concluyen que la combinación de una baja legitimidad y compromiso democrático con la percepción negativa de la efectividad de las instituciones y del gobierno sirve como una alerta para la democracia en América Latina.

El objetivo del artículo escrito por Marta Kania, titulado *Qhapaq Ñan: Indigenous Peoples' Heritage as an Instrument of Inter-American Integration Policy*, es de presentar las relaciones entre los países de América del Sur en cuanto a la política de la protección y salvaguarda de uno de los elementos más excepcionales del patrimonio cultural de los pueblos indígenas de la región, representado por el Sistema Vial Andino – Qhapaq Ñan. La autora comparte algunas reflexiones sobre el estado actual de la política cultural y el proceso de implementación de los derechos de los pueblos indígenas en relación con el derecho a la participación y la gestión de su patrimonio cultural.

Marta Zuzanna Osuchowska, en el artículo titulado *América Latina como la región de transformaciones religiosas en el siglo XXI*, analiza los cambios que se están produciendo en el ámbito religioso en la región, con especial énfasis en los aspectos legales de este fenómeno. Las constituciones de los Estados latinoamericanos consideran la libertad religiosa en diversos grados. Las dificultades suelen residir en actos y disposiciones administrativas que protegen este derecho y regulan su expresión en el espacio público. La autora indica principales tendencias regionales en relación con los cambios que tienen lugar en el espacio religioso en los países de América Latina y el Caribe.

La lectura de los artículos del *Dossier* lleva a la conclusión que América Latina no es una región homogénea a pesar de los fuertes lazos históricos y culturales, como el idioma y la religión, que comparten los países latinoamericanos. La diversidad se expresa en diferentes prioridades políticas y económicas, los cuales se cambian dinámicamente, junto con ciclos electorales sucesivos. Tal situación implica una disminución de la capacidad de cooperar, lo cual se evidencia en baja eficiencia de los proyectos de integración emprendidos en América Latina y el Caribe. Además, afecta la posibilidad de cooperación en otros campos relevantes para la seguridad de los Estados de la región.

La dimensión político-institucional de los procesos de integración de América Latina (2000–2016)

The Political-Institutional Dimension of the Integration Processes of Latin America (2006–2016)

*Alberto Rocha Valencia**

DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE ESTADO Y SOCIEDAD
DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS IBÉRICOS Y LATINOAMERICANOS
UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA
MÉXICO

✉ albertorochav@yahoo.com.mx

<https://orcid.org/0000-0002-5570-9872>

RESUMEN

Este trabajo aborda el análisis de la dimensión político-institucional del tercer periodo del proceso de integración regional (2000–2015/16) de ALC, que se distinguió por haber propiciado un impulso sustantivo de éste y se caracterizó por ser progresista y semi-abierto. No solamente los procesos subregionales avanzaron (MERCOCUR, UNASUR, PIM, SICA, CARICOM, AP, ALBA), sino que con la creación de la CE-LAC (foro político y diplomático regional) se logró constituir un bosquejo de gobernabilidad-gobernanza regional que generó unidad y autonomía.

PALABRAS CLAVE: *Latinoamérica, integración, gobernabilidad, gobernanza, procesos, instituciones, tratados, gobiernos, progresismo, neoliberalismo, multilateralismo, bilateralismo, autonomía.*

ABSTRACT

This article addresses the analysis of the political-institutional dimension of the third period of the regional integration process (2000–2015/16) of LAC, which was dis-

* Doctor por la Universidad de Paris VIII, 1982, Francia. Profesor Investigador Titular C y Jefe del Departamento de Estudios Ibéricos y Latinoamericano-DEILA; Profesor de la Licenciatura en Relaciones Internacionales del Departamento de Estudios Internacionales; Profesor de la Maestría en Relaciones Económicas Internacionales y Cooperación (Énfasis en ALC y UE) del Centro Universitario en Ciencias Económicas y Administrativas; Profesor de la Maestría y Doctorado en Ciencias Políticas del Departamento de Estudios Políticos del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores-SNI, CONACYT, México.

tinguished by having fostered a substantive impetus of this process and had a progressive and semi-open character. Not only did the subregional processes advance (MERCOSUR, UNASUR, PIM, SICA, CARICOM, AP, ALBA), but with the creation of CELAC (a regional political and diplomatic forum) it was possible to establish a regional governability-governance outline that generated unity and autonomy.

KEYWORDS: *Latin America, integration, governability, governance, processes, institutions, agreements, governments, progressivism, neoliberalism, multilateralism, bilateralism, autonomy.*

INTRODUCCIÓN

En este trabajo se abordan las cuestiones de la gobernabilidad y gobernanza en los planos regional y subregional del proceso de integración de la región, con la finalidad de explorar la relación entre los procesos de gobernabilidad y gobernanza de los esquemas político-institucionales de los procesos de integración subregionales y el esquema de gobernabilidad y gobernanza del proceso de integración regional. Lo anterior solamente será posible si antes se realiza un recorrido analítico por cada una de las dimensiones político-institucionales de los procesos de integración regional y subregional existentes¹, para clasificarlas en función de sus organigramas y luego en relación con los cuadros de análisis político-institucional. Antes de avanzar, dejamos constancia que en este escrito no se incursionará en las dinámicas desplegadas por cada uno de los esquemas político-institucionales de los procesos de integración regional y subregional.

Como resultado de este recorrido analítico hemos clasificado a las dimensiones político-institucionales de los procesos de integración en cuatro categorías:

- Forma político-institucional simple de gobernanza sencilla
- Forma político-institucional relativamente avanzada
- Forma político-institucional avanzada y dinámica
- Forma político-institucional amplia y compleja

A cada una de estas formas le corresponden diferentes prácticas de gobernabilidad y gobernanza: gobernanza llana, gobernanza intensa con rasgos de una gobernabilidad germinal, gobernanza fuerte acompañada de una gobernabilidad creciente y gobernabilidad establecida.

Hasta antes de los inicios de los años dos mil, los esquemas político-institucionales de los procesos de integración subregionales y regionales se presentaban muy de manera dispersa y desvinculados. En el periodo de 2000–2015/16 se ensaya un proceso de gobernabilidad autónoma regional a partir de la crea-

¹ Sobre el tema de las instituciones de los procesos de integración regional y subregional se pueden consultar los libros de Noemí Beatriz Mellado (ed.) (2009, 2010 y 2012), los libros Alberto Rocha V. *et al.* (1997, 2002, 2003, 2006, 2007, 2008, 2016) y los trabajos de este mismo autor (2001, 2007, 2013, 2014 y 2015). En estos trabajos se pueden consultar los análisis realizados sobre las dinámicas de los esquemas político-institucionales de los niveles regional y subregional.

ción y puesta en funcionamiento de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños – CELAC. Este ensayo de gobernabilidad autónoma regional buscaba sincronizarse con las experiencias de gobernanza y gobernabilidad subregionales existentes. Ahora bien, en este periodo, entre la gobernabilidad del plano regional y las gobernanzas y gobernabilidades del plano subregional no hay buena correspondencia, debido a las inercias existentes y a las situaciones de intergubernamentalidad prevalecientes en ambos planos, pero esto no impidió que se formaran consensos y se impulsaran una dinámica interna regional y una dinámica externa regional; ambas dinámicas generadoras de cohesión, unidad y autonomía de la región. Existió pues una tensión entre la “homogeneidad” del esquema político-institucional de la CELAC (de una institución joven) y a la “heterogeneidad” de los esquemas político-institucionales (una diversidad de instituciones) de los procesos de integración subregionales.

Para lograr una mejor contextualización de este trabajo presentamos los periodos de desenvolvimiento de la integración regional, con la finalidad de colocar el énfasis en el tercero de ellos y dejar sentado que se ha iniciado uno nuevo:

- a) Primer periodo 1960–1980: el regionalismo cerrado y su lógica de desarrollo hacia adentro (de cuño estructuralista) sustentado en el modelo de industrialización por sustitución de importaciones – ISI.
- b) Segundo periodo 1980–2000: el regionalismo abierto y su lógica de desarrollo hacia afuera (de matriz neoliberal) que reposaba sobre la acción externa de los capitales (de afuera hacia adentro) y la dinámica económica volcada hacia las exportaciones.

Hasta aquí tenemos los siguientes procesos de integración: Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), Grupo de Río, Parlamento Latinoamericano (PARLATINO), Sistema Económico Latinoamericano (SELA), Comunidad Andina (CAN), Mercado Común del Sur (MERCOSUR), Grupo de los (G-3), Sistema de Integración Centroamericano (SICA), Caribbean Community and Common Market (CARICOM), Asociación de Estados del Caribe (AEC) y un conjunto de acuerdos bilaterales. Sobre estos dos primeros periodos consultar (Rosenthal 1993, Salazar 1993, Vieira 2006, Sanahuja 2006, Gudynas 2006).

- c) Tercer periodo 2000–2015/16: el regionalismo alternativo y semiabierto (cercano del neoestructuralismo y del nuevo desarrollismo), impulsado por los gobiernos progresistas.

En este periodo, los primeros cambios se producen en el nivel subregional cuando se inicia la convergencia integradora de México con el SICA. Entonces, aparece el espacio de integración mesoamericano, primero llamado Plan Puebla Panamá-PPP y, más adelante, Proyecto Mesoamericano-PM. De este modo, toma forma una suerte de mesoregión de integración; por supuesto muy influida por el rol de México como potencia regional. Luego toma forma el Área de Libre Comercio de Sudamérica, con base en la convergencia integradora entre el MERCOSUR, la CAN y Chile. Este proceso dará lugar después a la Comunidad Sudame-

ricana de Naciones y, finalmente, a la Unión de Naciones Sudamericanas-UNASUR (ahora se añaden Surinam y Guyana). Entonces toma forma la segunda mesoregión, liderada por la otra potencia regional, Brasil. En seguida se funda la Alternativa Bolivariana de las Américas-ALBA y Venezuela decide salir de la CAN para incorporarse al MERCOSUR. Finalmente, se funda la CELAC, como foro político y diplomático regional (en sustitución del Grupo de Río) y casi al mismo tiempo se crea la Alianza del Pacífico-AP en el nivel subregional. Esta tercera etapa se habría cerrado con el declive relativo de los gobiernos progresistas y la crisis de los modelos económicos neo-extractivistas, debido a la caída de los precios de las materias primas (petróleo, gas y minerales diversos). Este periodo puede llamarse “alternativo” puesto que los gobiernos progresistas se propusieron un modelo económico desarrollista, semiestatista, de bienestar, democrático y con orientaciones geo-económicas y geopolíticas sur-sur (China, Rusia e India). Brasil, como potencia regional, miembro del BRICS, fue el líder en todo este periodo. Una cuestión fue fundamental en este periodo, la autonomía de los países y la autonomía de la región. Estas propuestas se encuentran expuestas en la obra *Dimensiones, estrategias y alternativas de la integración autónoma para América Latina y el Caribe. Desafíos para el caso mexicano* (Preciado Coronado 2018) y en *Sentido de la investigación sobre la integración autónoma de la integración de América Latina y el Caribe. Fundamentos teóricos y metodológicos* (Preciado Coronado 2018).

Recordamos que varios autores han llamado a este periodo como el de “integración posliberal”, “posneoliberal” y “poshegemonía”. Nombramos el caso de José Antonio Sanahuja quien enumera algunas de sus características más importantes: a) la primacía de la agenda política y una menor atención a la agenda económica y comercial; b) el retorno de la “agenda de desarrollo”, en el marco de las agendas económicas del “post-Consenso de Washington”; c) un mayor papel de los actores estatales frente al protagonismo de los actores privados y las fuerzas del mercado; d) un énfasis mayor en la agenda “positiva” de la integración, centrada en la creación de instituciones y políticas comunes y en una cooperación más intensa en ámbitos no comerciales; e) mayor preocupación por las dimensiones sociales y las asimetrías en cuanto a niveles de desarrollo; f) la búsqueda de fórmulas para promover una mayor participación y la legitimación social de los procesos de integración (Sanahuja 2009).

- d) Cuarto periodo, desde 2016 hacia adelante: el regreso del “regionalismo abierto” (muy controvertido, por cierto, por la crisis general del neoliberalismo y del consenso de Washington), la vuelta relativa de nuevos-viejos gobiernos conservadores neoliberales y el proceso de rearticulación de la región con los Estados Unidos del conservador proteccionista D. Trump. Según autores como Jorge Garzón y Detlef Nolte, habríamos ingresado a una nueva etapa que ellos definen como la del “regionalismo cruzado”, propio de un contexto de crisis del neoliberalismo, de transición hacia un

mundo multipolar y de prácticas acentuadas de relaciones bilaterales entre los procesos de integración regional (Garzón 2015; Garzón, Nolte 2016).

En esta investigación se abordarán los puntos siguientes: primero, el tema de la gobernabilidad y gobernanza en un sistema político nacional, en el sistema político internacional y en el sistema-mundo emergente, de manera muy resumida.

La dimensión político-institucional de los procesos de integración de América Latina (2000–2016)

Alberto Rocha Valencia

Gobernabilidad y gobernanza

El nivel espacial nacional del sistema-mundo moderno

En un sistema político nacional: Gobernabilidad = dirección política + gobernanza. Gobernabilidad es la “capacidad de gobernar” (frase tomada de Yehezkel Dror 1994). Dirección política es la definición de una estrategia gubernamental resultado de la toma de decisiones por la élite política gubernamental en función de los apoyos que recibirá de los actores de la sociedad civil; este es el eje de la legitimidad del gobierno. Gobernanza es la gestión de los

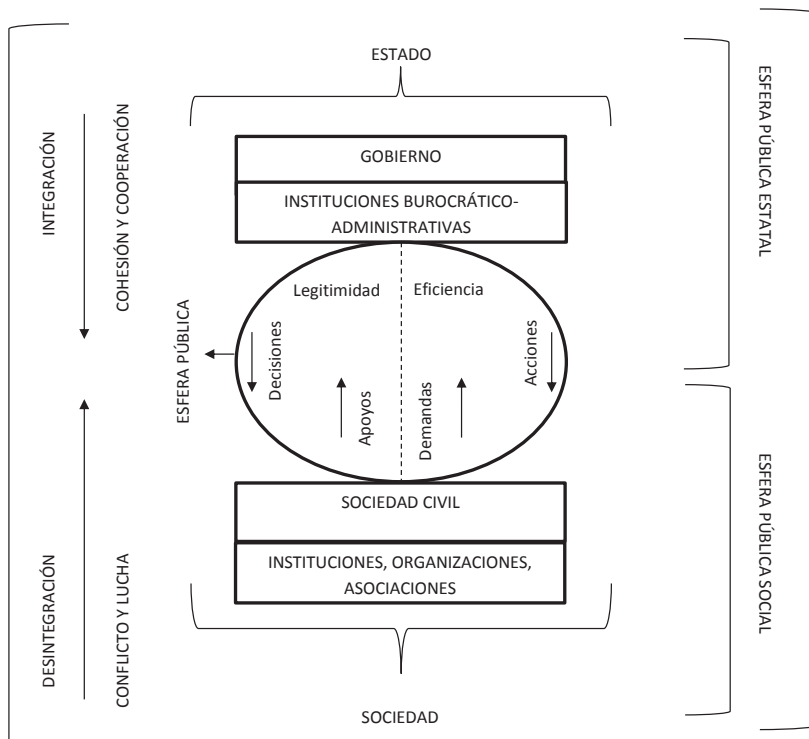


Gráfico 1.
Esquema del Sistema Político Nacional (SPN)

Fuente: elaboración propia.

asuntos públicos resultante de las acciones (políticas públicas) emprendidas por la élite política gubernamental en relación con las demandas procesadas por los actores de la sociedad civil; este es el eje de la eficiencia del gobierno (Rocha Valencia 2003). De esta manera, gobernabilidad implica legitimidad y eficiencia. Un buen gobierno es el que combina adecuadamente legitimidad y eficiencia, es decir, el que dispone de capacidad para gobernar. En síntesis, la gobernabilidad es la variable dependiente y la dirección política y la gobernanza son variables independientes (Prats 2000; Camou 2008; Briceño 2018).

El nivel internacional

En el sistema político internacional de la Guerra Fría y Posguerra Fría se presentaron tres situaciones:

- a) Durante la Guerra Fría (la bipolaridad) los dos hegemones (por separado) se encargaron de establecer la dirección política en Occidente y en Oriente. En esta medida, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) por medio del Consejo Económico y Social (ECOSOC) y las instituciones internacionales especializadas de cooperación solamente lograron impulsar una gobernanza internacional (por medio de la cooperación internacional), pues el Consejo de Seguridad (CS) estaba paralizado por el veto de las dos superpotencias.
- b) En Posguerra Fría I (la unipolaridad) 1990–2000) la dirección política la imparte el el Grupo de los Siete (G-7). Esto quiere decir que la ONU solamente impulsa una gobernanza internacional (haciendo uso de la cooperación internacional) y esto porque el CS sigue paralizado por el veto.
- c) En Posguerra Fría II (la unipolaridad desafiada) (2000–2016) la elaboración e impartición de la dirección política se complica, pues ahora el G-7 y el Foro Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica (BRICS) compiten abiertamente por impartir dirección política. En consecuencia, la ONU sigue impulsando una gobernanza internacional, debido a que el CS sigue siendo un campo de disputa de los grandes poderes estatales.

En síntesis, la ONU en los tres momentos no pudo producir dirección política, la dirección política provenía o de los hegemones, o del G-7 y de los BRICS. Pero lo importantes es que siempre se logró generar una gobernabilidad *sui generis* en cada momento en el sistema político internacional; de allí que cuando nos referimos a la ONU, al ECOSOC y el sistema de Instituciones Internacionales hablamos solamente de gobernanza internacional (Rocha Valencia 2003).

El sistema-mundo emergente

El mundo emergente es multinivel: global, regional, posnacional y local; eso quiere decir que en cada uno de los cuatro niveles se plantean las cuestiones de

la gobernabilidad-gobernanza, aunque de diferentes maneras y con diferentes alcances. Veamos (Rocha Valencia 2003):

- a) En el nivel global, es una apuesta futura la gobernabilidad y la gobernanza; existen problemas globales, empresas transnacionales y actores sociales transnacionales, pero no hay una sola institución que se la pueda llamar global.
- b) En el nivel regional, todavía es una promesa la concreción de la gobernabilidad y la gobernanza, esto debido al proceso heterogéneo de conformación de los sistemas político-institucionales regionales.
- c) En el nivel posnacional, los procesos de gobernabilidad-gobernanza se están redefiniendo en relación con los cambios de los sistemas políticos nacionales debido a los procesos de integración regional y a los procesos de globalización.
- d) En el nivel local, se siguen consolidando los sistemas políticos locales subnacionales y de igual manera los procesos de gobernabilidad-gobernanza.

La dimensión político-institucional de los procesos de integración de América Latina (2000–2016)

Alberto Rocha Valencia

DINÁMICAS POLÍTICAS VERTICALES INTERNIVELES	NIVELES ESPACIALES	FORMAS POLÍTICAS GENERALES	FORMAS POLÍTICAS PARTICULARES
	GLOBAL	RÉGIMEN POLÍTICO GLOBAL	UN GOBIERNO GLOBAL Y UNA SOCIEDAD CIVIL GLOBAL
	REGIONAL Y SUPRANACIONAL	SISTEMAS POLÍTICOS REGIONALES SUPRANACIONALES	GOBIERNOS Y ESTADOS-REGIÓN SUPRANACIONALES; SOCIEDADES CIVILES REGIONALES TRANSNACIONALES
	NACIONAL	SISTEMAS POLÍTICOS POSNACIONALES	GOBIERNOS, ESTADOS Y SOCIEDADES CIVILES POSNACIONALES
	LOCAL	SISTEMAS POLÍTICOS LOCALES	GOBIERNOS LOCALES, REGIONALES, ESTATALES Y MUNICIPALES
	DINÁMICAS POLÍTICAS HORIZONTALES INTRANIVELES		

Cuadro 1.
El Sistema Político Mundial Virtual del Siglo XXI

Fuente: *Configuración política de un mundo nuevo* (Rocha Valencia 2003).

Clasificación de las dimensiones político-institucionales (dpi) de los procesos de integración regional y subregional de acuerdo con sus organigramas

Con base en los organigramas de las DPI hacemos una clasificación en cuatro grupos²:

Esquemas simples: TLC México-Colombia y TLC México-Chile

Se trata de instituciones sencillas económico-comerciales o similares, donde los actores principales son las tecnocracias nacionales. En estos esquemas no hay lugar alguno para la participación de la sociedad civil. En este grupo se pueden anotar todos los Tratados de Libre Comercio (TLC) bilaterales y algunos Acuerdos de Complementación Económica (ACE).

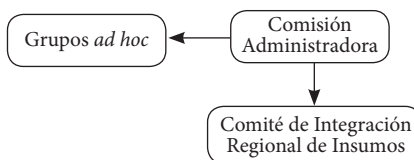


Gráfico 2.
Tratado de Libre Comercio
México-Colombia

Fuente: elaboración propia.

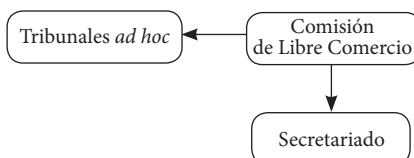


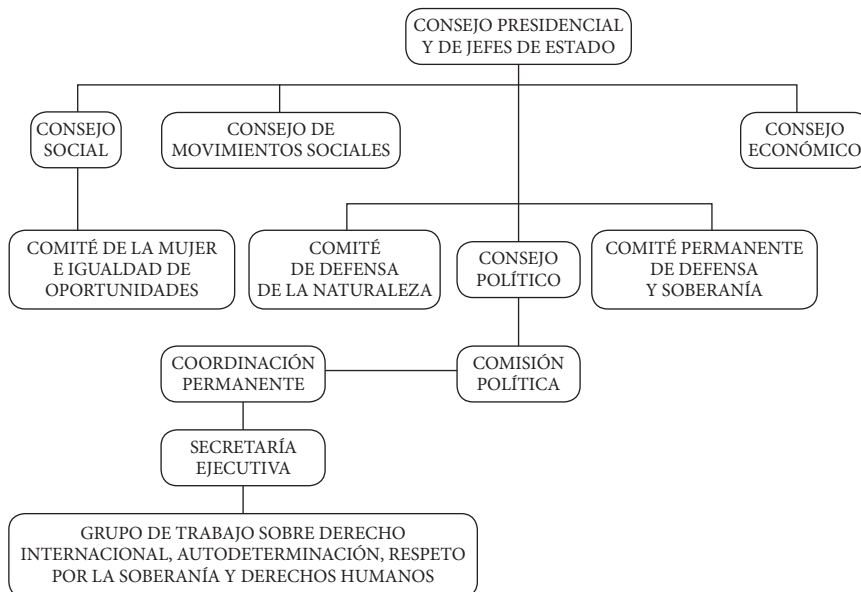
Gráfico 3.
Tratado de Libre Comercio
México-Chile

Fuente: elaboración propia.

Esquemas relativamente avanzados: ALBA, AEC y PIM

Estos esquemas están constituidos por instituciones políticas de decisión-ejecución débiles. Predominan las instituciones económico-comerciales y algunas otras. Las instituciones administrativas tienen menor presencia. Las instituciones sociales no están presentes y sólo son germinales en el ALBA. Los actores principales siguen siendo las tecnocracias, pero ya se manifiestan las élites políticas gubernamentales nacionales, aunque en el ALBA estas élites están más presentes. En este grupo anotamos a tres procesos de cooperación con relativos avances.

² Consultar *Dimensiones, estrategias y alternativas de la integración autónoma para América Latina y el Caribe*, Tomo II Preciado Coronado 2018.

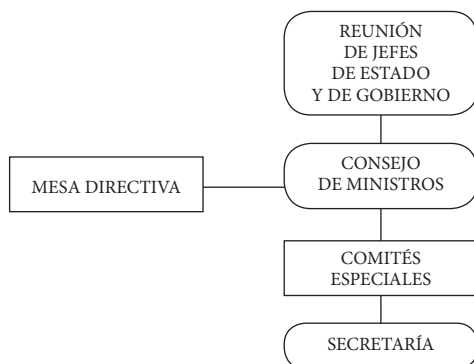


La dimensión político-institucional de los procesos de integración de América Latina (2000–2016)

Alberto Rocha Valencia

Fuente: elaboración propia.

Gráfico 4. Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América Latina (ALBA-TCP)



COMITÉS ESPECIALES

- Comité Especial de Desarrollo del Comercio y las Relaciones Económicas Externas
- Comité Especial de Transporte
- Comité Especial de Turismo Sustentable
- Zona de Turismo Sustentable del Gran Caribe
- Comité Especial de Reducción del Riesgo de Desastres
- Comité Especial de Presupuesto y Administración

Planes de acción bianuales:

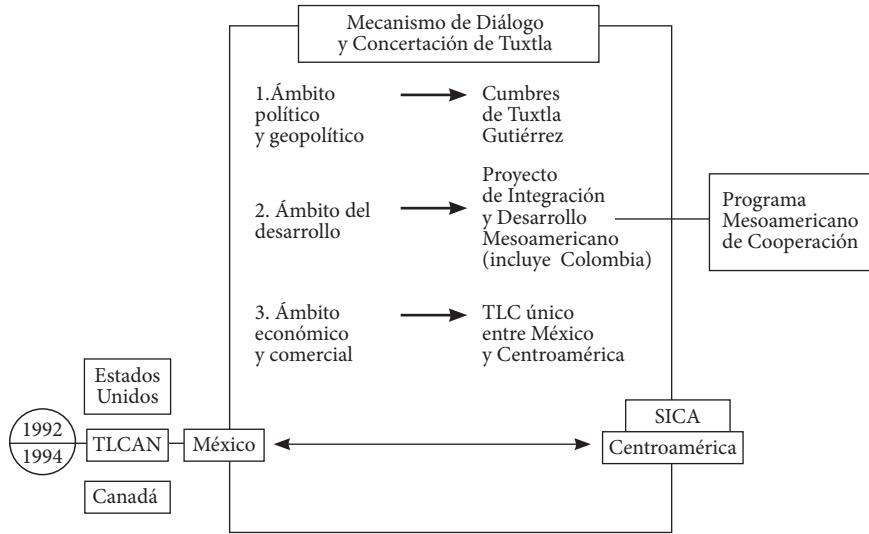
2014–2016 – Declaración de Mérida

2016–2018 – Declaración de la Habana

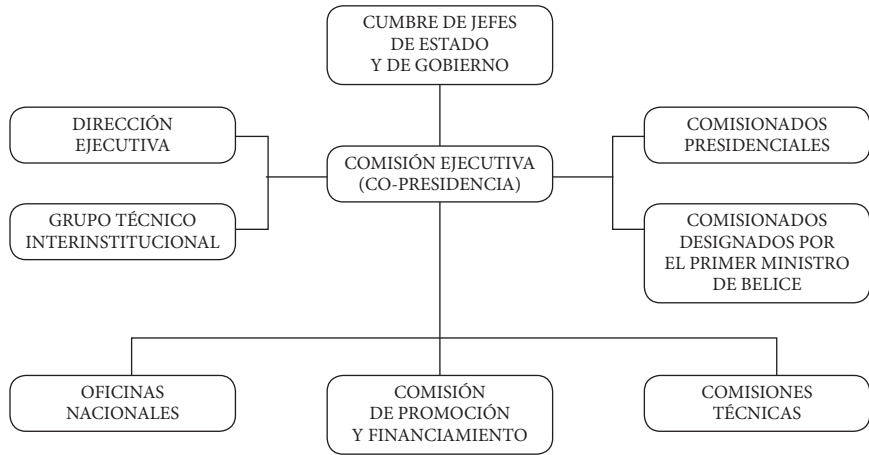
Fuente: elaboración propia.

Gráfico 5. Asociación de Estados del Caribe (AEC)

Gráfico 6.
 Proyecto de Integración
 y Desarrollo
 Mesoamericano (PIM)



Fuente: elaboración propia.



PROYECTOS EMBLEMÁTICOS

- Sistema de Interconexión Eléctrica de los Países de América Central
- Interconexión eléctrica México-Guatemala
- Red de Carreteras Mesoamericanas
- Comisión Regional de la Iniciativa Mesoamericana de Turismo
- Convenio para Facilitar Operaciones Aéreas en la Región del Mundo Maya
- Acuerdo de Cooperación entre Bancomext y entidades públicas y privadas de los países CA
- Corredor Biológico Mesoamericano

Gráfico 7.
 Proyecto
 Mesoamérica (PM)

Fuente: elaboración propia.

Esquemas avanzados y dinámicos: CELAC, UNASUR y AP

En estos esquemas las instituciones políticas de decisión-ejecución están medianamente constituidas, pero ya ocupan el centro de los organigramas. En la AP predominan las instituciones comerciales y otras. Las instituciones técnicas y administrativas tienen mayor relevancia. Las instituciones sociales están presentes inicialmente de una u otra manera. Las élites políticas gubernamentales han ocupado lugares importantes y centrales, pero las tecnocracias siguen estableciéndose con más fuerza. En este grupo anotamos tres procesos de integración destacados, donde la AP y la UNASUR son mucho más que sencillos TLC.

La dimensión político-institucional de los procesos de integración de América Latina (2000–2016)

Alberto Rocha Valencia

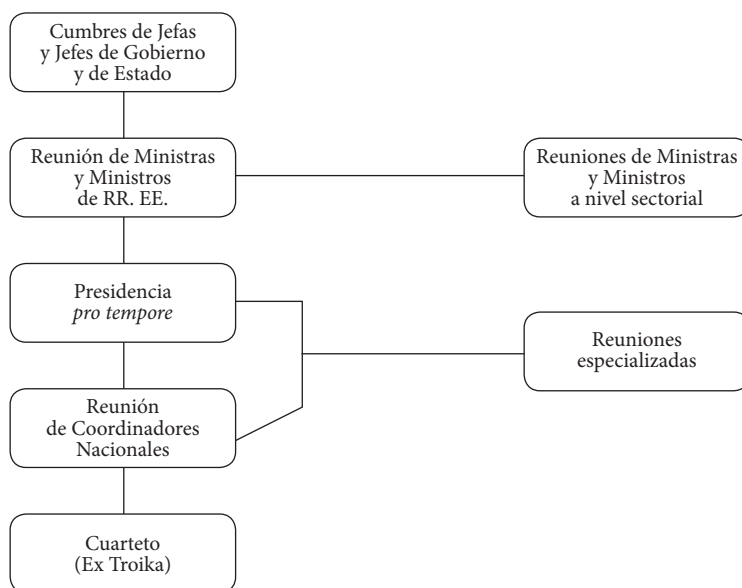
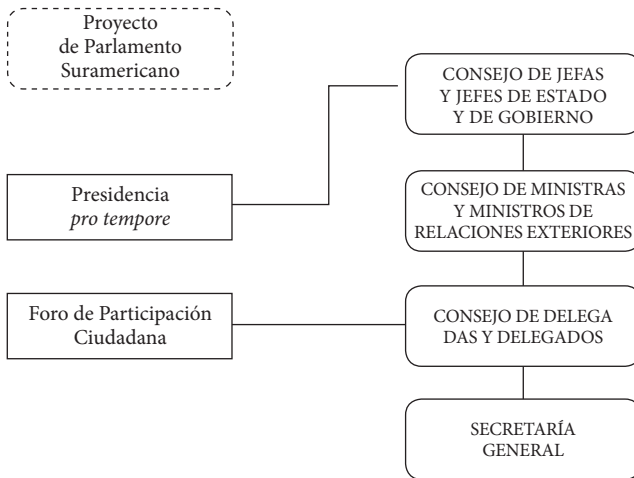


Gráfico 8. Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC)

Fuente: elaboración propia.

Dossier
América Latina:
continuidad y cambio
en el escenario regional



CONSEJOS

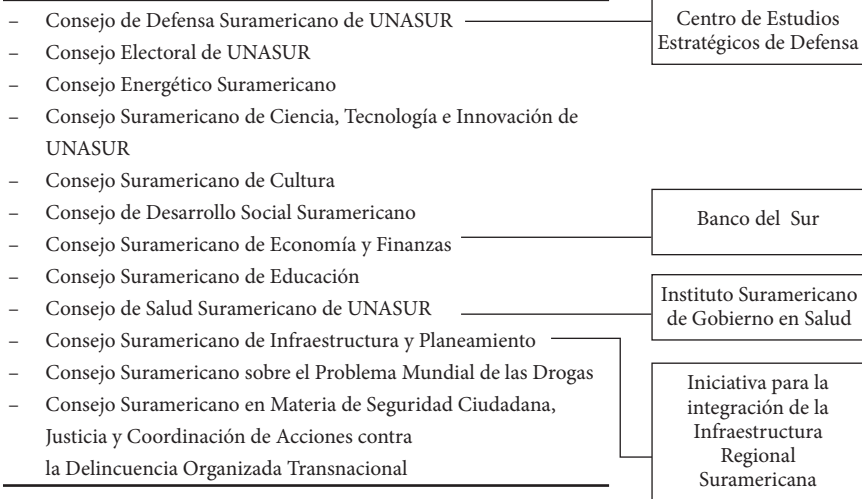
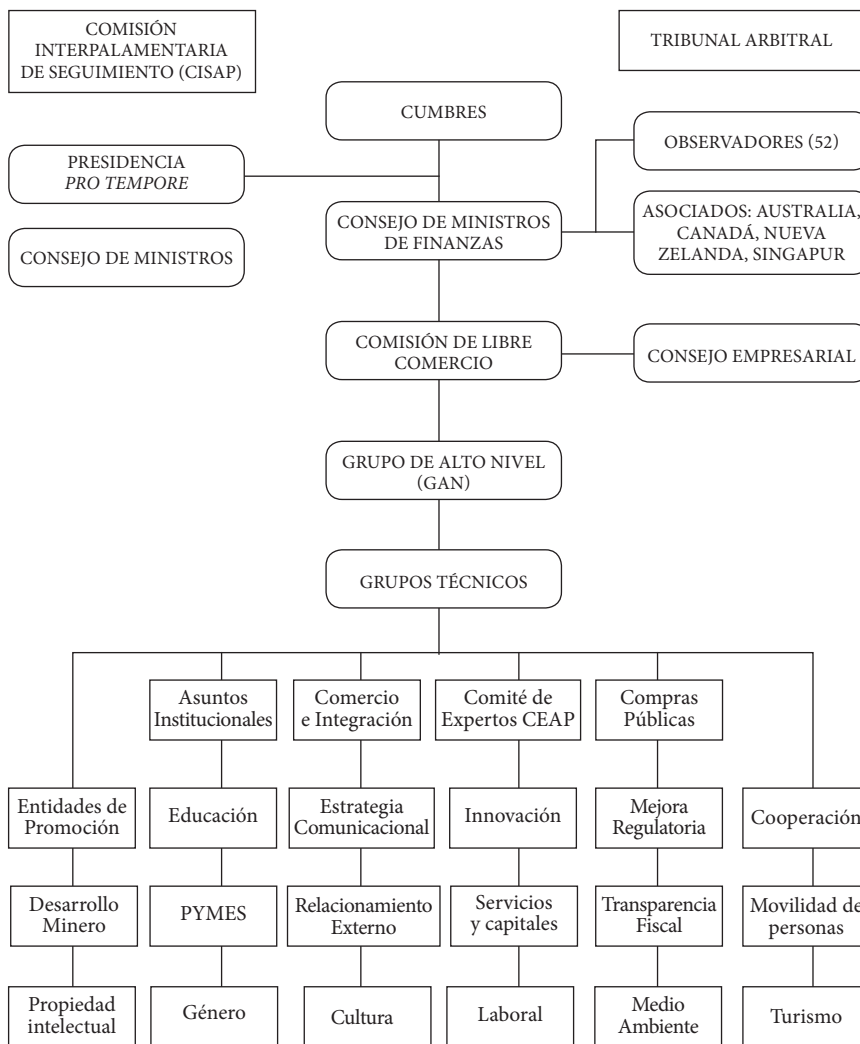


Gráfico 9.
 Unión de Naciones
 Sudamericanas (UNASUR)

Fuente: elaboración propia.



La dimensión político-institucional de los procesos de integración de América Latina (2000–2016)

Alberto Rocha Valencia

Gráfico 10.
Alianza del Pacífico (AP)

Fuente: elaboración propia.

Esquemas amplios y complejos: CAN, SICA, CARICOM y MERCOSUR

En el caso de estos esquemas, la institucionalización es de las más avanzadas y complejas. Existen instituciones económicas, políticas, sociales y culturales, dando lugar a la constitución de importantes subsistemas. Las instituciones políticas de decisión-ejecución (ejecutivas, legislativas y judiciales) son ya centrales y principales y las tecnocracias ya están muy bien establecidas.

Las instituciones administrativas se han fortalecido. Las élites políticas gubernamentales nacionales actúan como los actores principales, pero en este caso se encuentran acompañadas de otros actores como las tecnocracias, burocracias, jueces y legisladores. Las instituciones sociales se han logrado conformar y estabilizar y los actores sociales han logrado ganar mayores espacios de participación. Un proceso democrático inicial avanza, en la medida de que se instalan parlamentos subregionales. Aquí nos encontramos con las cuatro Uniones Aduaneras (UA) imperfectas de la región, donde destaca el MERCOSUR y declina la CAN, la que se encuentra en una situación de seria involución y crisis.

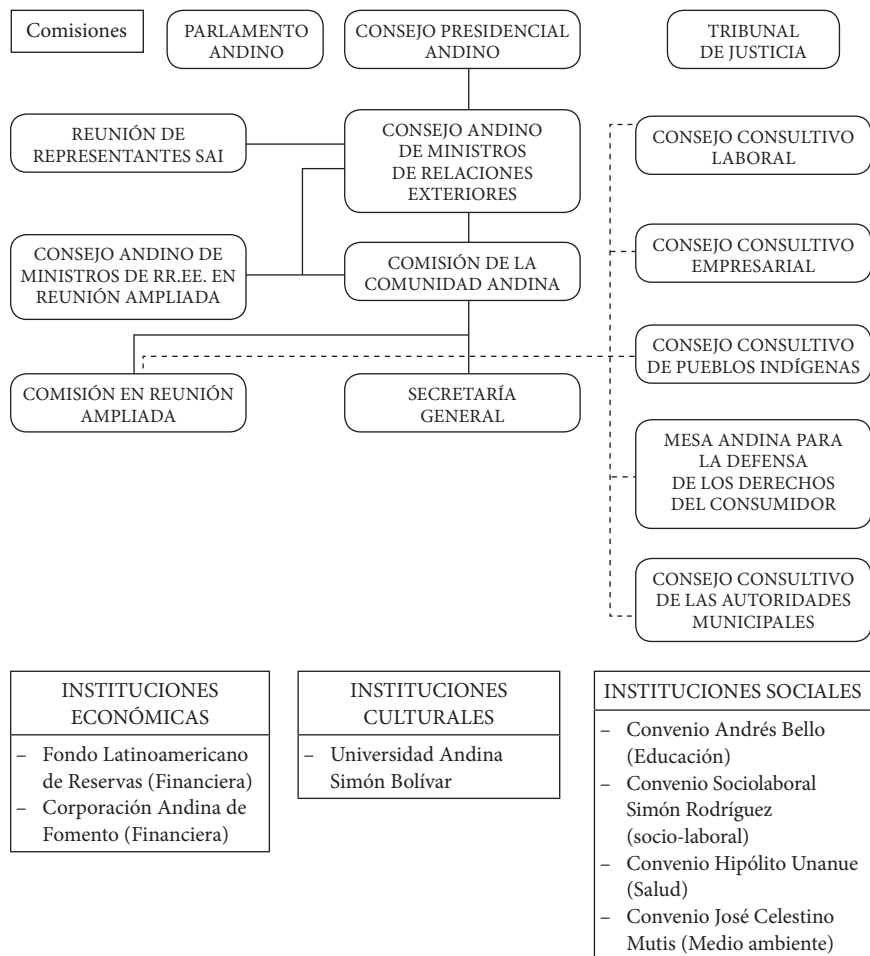
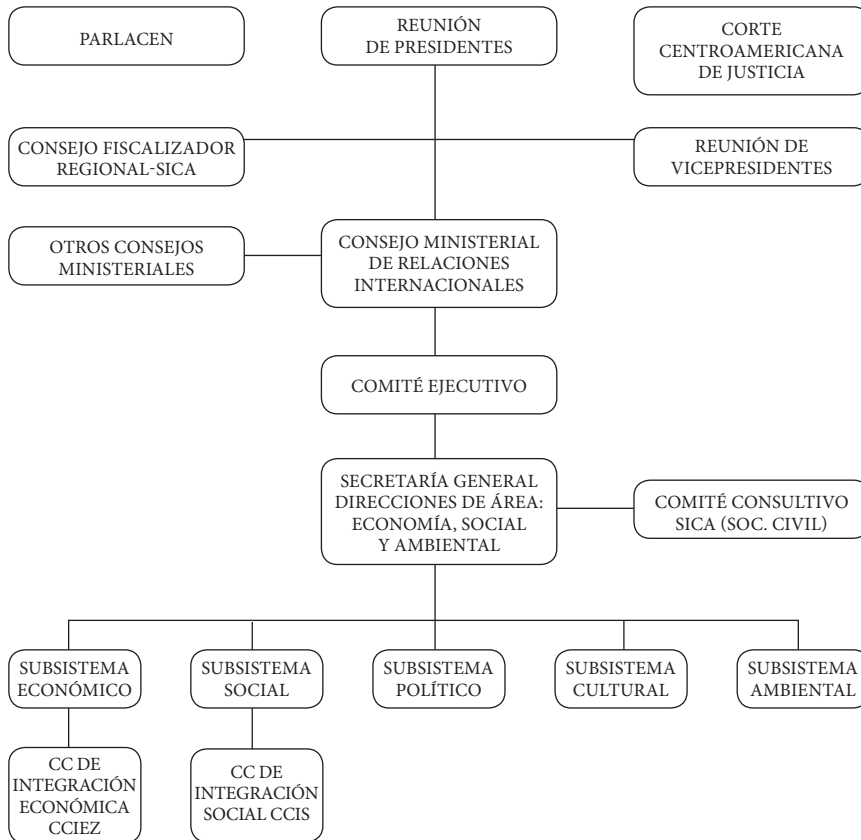


Gráfico 11.
 Comunidad Andina de Naciones (CAN)

Fuente: elaboración propia.



Fuente: elaboración propia.

Gráfico 12.
Sistema de Integración
Centroamericano (SICA)

**Dossier
América Latina:
continuidad y cambio
en el escenario regional**

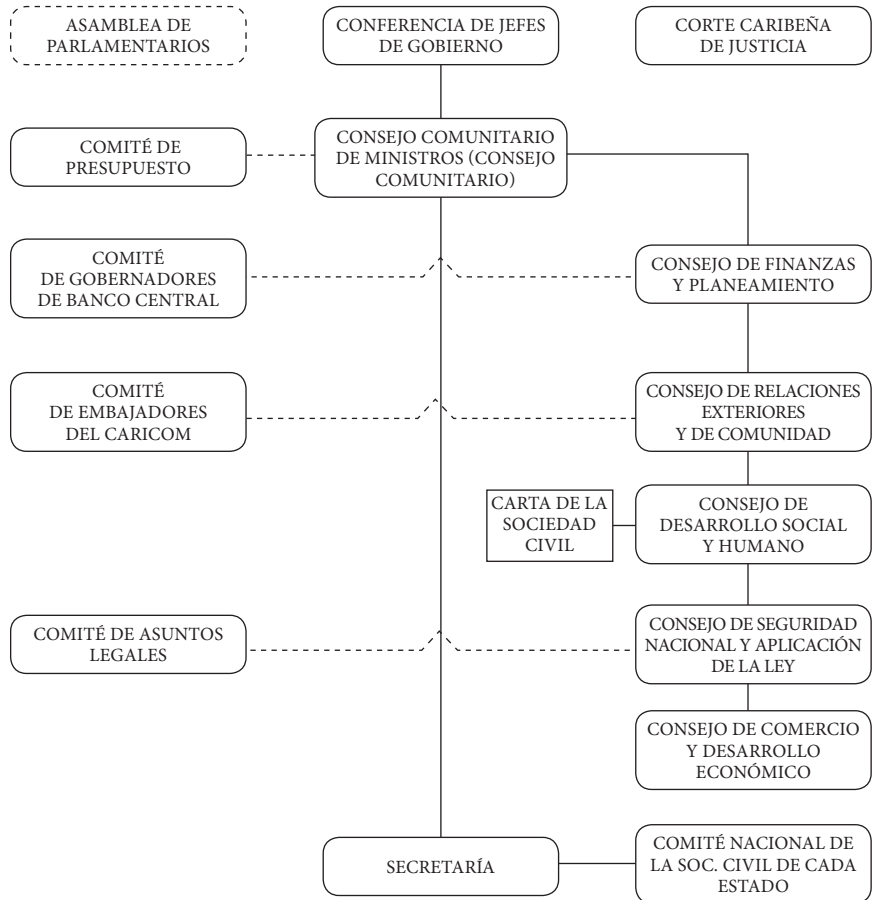
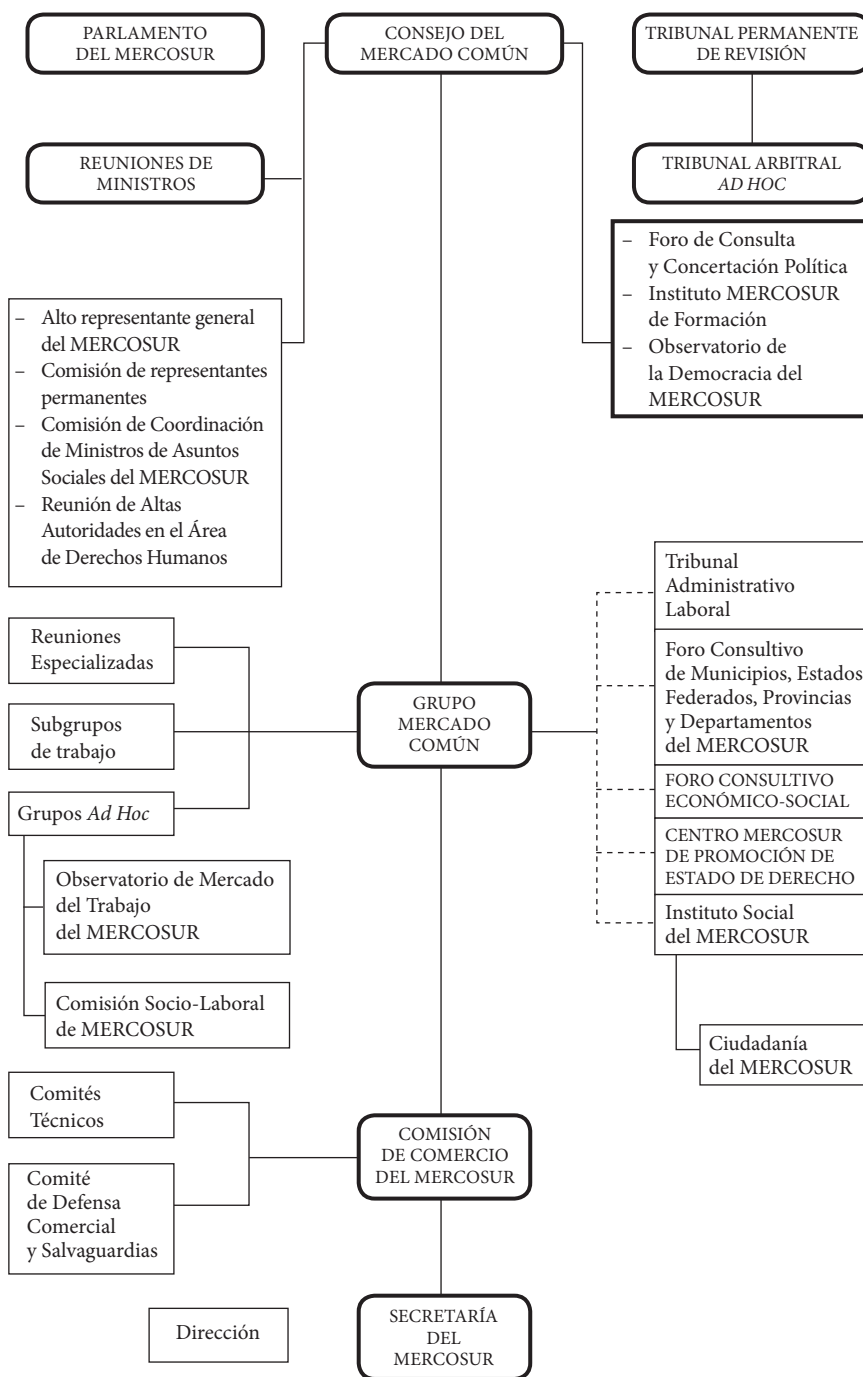


Gráfico 13.
Caribbean Community
and Common Market
(CARICOM)

Fuente: elaboración propia.



La dimensión político-institucional de los procesos de integración de América Latina (2000–2016)

Alberto Rocha Valencia

Gráfico 14.
Mercado Común del Sur (MERCOSUR)

Fuente: elaboración propia.

Clasificación de las dimensiones político-institucionales de los procesos de integración regional y subregional de acuerdo con sus cuadros de análisis político-institucional

Sobre la base de la clasificación anterior, ahora proponemos una clasificación en cuatro categorías de formas político-institucionales. La primera clasificación se hizo teniendo como referencia los organigramas de cada uno de los procesos de integración, la segunda clasificación se hará a partir de los cuadros de análisis político-institucional de cada uno de ellos.

Como podemos ver este trabajo pone mucho énfasis en la dimensión institucional de los procesos de integración regional y subregional, esto debido a que compartimos la visión anotada por el SELA sobre el rol de las instituciones en los procesos de integración regional:

Los estudios empíricos sugieren que la institucionalidad es clave para el desarrollo de la integración regional (SELA 2004). De esta forma, aunque los esfuerzos puedan tardar muchos años en rendir los frutos deseados, se requiere de un profundo compromiso político que tenga como objetivo fortalecer lo que se ha llamado “integración institucional” (SELA 2018: 3).

Veamos la siguiente clasificación:

Forma político-institucional simple: TLC México-Colombia y TLC México-Chile

Los procesos de integración son unidimensionales y eminentemente comerciales. Las formas son muy simples y las instituciones son elementales e intergubernamentales. En estas formas se practica una gobernanza llana, pues la dirección política viene de afuera, esto es de los gobiernos nacionales.

Forma político-institucional relativamente avanzada: ALBA, AEC y PIM

Estos procesos de integración son multidimensionales, aunque muy acotados. Las formas están conformadas por instituciones más numerosas y un poco más constituidas y son fundamentalmente intergubernamentales. Solamente en el ALBA se promueve la participación inicial de los actores sociales. En esta forma se practica una gobernanza intensa (la toma de decisiones viene de los gobiernos nacionales) a la que se le añaden rasgos de una gobernabilidad germinal (ya se contempla la formalidad de reuniones presidenciales).

Forma político-institucional avanzada y dinámica: CELAC, UNASUR y AP

Los procesos de integración son multidimensionales, aunque todavía un poco limitados. En estas formas las instituciones son más numerosas, consolidadas y plenamente intergubernamentales. Las instituciones políticas y las élites gubernamentales ya se están instalando en el centro del esquema institucional.

Clasificación/ Nombre	Titulares	Nombramiento	Funciones	Toma de decisiones	Documento creador	Nivel de integración
Comisión Administradora	Titulares de los órganos nacionales responsables de cada país	Auto- designación	<ul style="list-style-type: none"> - Velar por el cumplimiento y correcta aplicación de las disposiciones del tratado - Evaluar los resultados logrados en la aplicación del Tratado, vigilar su desarrollo y recomendar a las Partes las modificaciones que estime conveniente - Intervenir en las controversias - Supervisar la labor de los comités y grupos de trabajo - Seguimiento de prácticas y políticas de precios de sectores específicos 	Unanimidad	Acuerdo de Bogotá 1994 Protocolo modificadorio al TLC entre los Estados Unidos Mexicanos, la República de Colombia y la República de Venezuela, 2011 (Anexo 9)	Intergubernamental
Comité de Integración Regional de Insumos	Representantes del sector público y privado de cada Parte	Designado por las Partes	<ul style="list-style-type: none"> - Emitir resoluciones que deben pasar por la Comisión Administradora para entrar en vigor, por dos años.	Consenso	Protocolo modificadorio al TLC entre los Estados Unidos Mexicanos, la República de Colombia y la República de Venezuela, 2011 (Anexo 6)	Intergubernamental

Fuente: elaboración propia^a.

^a El tratado de libre comercio G-3 se suscribió el 13 de junio de 1994 y se registró en ALADI como Acuerdo de Complementación Económica (ACE) No 33. En 2004, Panamá solicitó ingresar al G-3. Venezuela sale el G-3, 2006. A partir del 19 de noviembre de 2006 sólo participan en el TLC del G-3 Colombia y México. En agosto de 2009 y luego de dos años de negociaciones, Colombia y México finalizaron los trabajos de adecuación del TLC y suscribieron cinco decisiones contenidas en un protocolo modificadorio referidas al acceso a mercados, las adecuaciones a las reglas de origen, el Comité Regional de Insumos, las facultades adicionales a la Comisión Administradora y el cambio de nombre del Tratado. En 2010, se modifica el nombre por TLC entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Colombia.

**La dimensión
político-institucional
de los procesos
de integración
de América Latina
(2000–2016)**

Alberto Rocha Valencia

Cuadro 2.
Análisis político-institucional
del TLC México–Colombia

Cuadro 3.
 Análisis político-institucional
 TLC México-Chile

Clasificación/ Nombre	Titulares	Nombramiento	Funciones	Toma de decisiones	Documento creador	Nivel de integración
Comisión de Libre Comercio	Funcionarios Para el caso de Chile, el Ministro de Relaciones Exteriores, o su sucesor. Para el caso de México, el Secretario de Comercio y Fomento Industrial, o su sucesor.	Autodesignación	<ul style="list-style-type: none"> - velar por el cumplimiento y la correcta aplicación de las disposiciones de este Tratado; - evaluar los resultados logrados en la aplicación de este Tratado; - resolver las controversias que surjan respecto a su interpretación o aplicación; - supervisar la labor de todos los comités, subcomités y grupos de expertos establecidos o creados conforme a este Tratado, incluyendo los del anexo 17-01(2); - conocer de cualquier otro asunto que pudiese afectar el funcionamiento de este Tratado, o de cualquier otro que le sea encomendado por las Partes 	Mutuo acuerdo	Tratado de Libre Comercio entre el Gobierno de la República de Chile y el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos (1999) Artículo 17-01	Intergubernamental

Clasificación/ Nombre	Titulares	Nombramiento	Funciones	Toma de decisiones	Documento creador	Nivel de integración
Secretariado	Secciones nacionales con oficina permanente en cada país	Designado por las Partes	<ul style="list-style-type: none"> - proporcionar asistencia a la Comisión; - brindar apoyo administrativo a los grupos arbitrales creados de conformidad con el capítulo 18 (Solución de controversias), de acuerdo con los procedimientos establecidos según el artículo 18-10 (Reglas modelo de procedimiento); - por instrucciones de la Comisión, apoyar la labor de los comités, subcomités y grupos de expertos establecidos conforme a este Tratado; y las demás que le encomiende la Comisión. 	-----	Tratado de Libre Comercio entre el Gobierno de la República de Chile y el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos (1999) Anexo 17-01	Intergubernamental

Fuente: elaboración propia.

**La dimensión
político-institucional
de los procesos
de integración
de América Latina
(2000–2016)**

Alberto Rocha Valencia

Cuadro 3.
continuado

Cuadro 4.
Análisis político-institucional
de la ALBA-TCP

Clasificación/ Nombre	Titulares	Nombramiento	Funciones	Toma de decisiones	Documento creador	Nivel de integración
Consejo presidencial	Jefes de Estado o de Gobierno	Autodesignación	- Máxima instancia de deliberación decisión y orientación política de la Alianza	Consenso	VI Cumbre extraordinaria del ALBA (2009)	Intergubernamental
Consejo Social	Ministros de las áreas sociales	Autodesignación	- Implementar, profundizar y hacer seguimiento a la ejecución de los Programas Sociales del ALBA-TCP.	Consenso		Intergubernamental
Consejo Económico	Ministros designados por cada país	Designación por el país	- Instancia de coordinación de estrategias, políticas y proyectos para la complementación productiva, agroalimentaria, industrial, energética, comercial, financiera y tecnológica.	Consenso		Intergubernamental
Consejo de Movimientos Sociales	Organizacio- nes sociales de cada país	Representatividad	- Articular a los Movimientos Sociales de los países miembros del ALBA-TCP y a aquellos de países no miembros, que se identifiquen con este esfuerzo y tiene la responsabilidad de aportar al desarrollo y ampliación del proceso del ALBA-TCP.	Coordinación		Acuerdos

Clasificación/ Nombre	Titulares	Nombramiento	Funciones	Toma de decisiones	Documento creador	Nivel de integración
Consejo Político	Ministros de Relaciones Exteriores	Autodesignación	– Asesorar al Consejo Presidencial del ALBA-TCP en los temas políticos y presentar propuestas de temas de política internacional para el debate en esa instancia – Coordinación y orientación estratégica para el funcionamiento de la Alianza.	Consenso		Intergubernamental
Comisión Política	Altos Funcionarios de Relaciones Exteriores	Autodesignación	– Coordinación y concertación política operativa.			Intergubernamental
Coordinación Permanente (Secretaría Ejecutiva) (Caracas, Venezuela)	Coordinador Permanente (2 años). Coordinadores Nacionales	Autodesignación	– Órgano de apoyo con la responsabilidad principal para las actividades de cooperación e integración de la Alianza	Consenso		Intergubernamental

Fuente: elaboración propia sobre la base de ALBA-TCP Página Oficial (2010), Bolivarian Alliance for the Peoples of Our America - Peoples' Trade Treaty (ALBA-TCP), recuperado de <http://alba-tcp.org/> (documento deshabilitado)^b.

^b A partir de 2009 se modifica la estructura institucional porque la ALBA se fusiona con el TCP Zona Económica de desarrollo compartido. La zona económica tiene una importancia fundamental que pone énfasis en la constitución de una estructura productiva a nivel regional basada en la complementación y cooperación encaminada a desarrollar y potenciar capacidades propias en cada uno de los países miembros.

Cuadro 4.
continuado

**La dimensión
político-institucional
de los procesos
de integración
de América Latina
(2000–2016)**

Alberto Rocha Valencia

Cuadro 5.
Análisis político-institucional
de la AEC

Clasificación/ Nombre	Titulares	Nombramiento	Funciones	Toma de decisiones	Documento Creador	Nivel de integración
Políticos						
1. Reunión de Jefes de Estado o Gobierno	Jefes de Estado o de Gobierno	Autodesignación	Discutir, analizar y proponer políticas	Consenso	Convenio Constitutivo de la asociación de Estados del Caribe (1994) Artículo VI	Intergubernamental
2. Consejo de Ministros	Ministros	Presidentes	Determinar acciones, políticas y programas	Consenso	Convenio Constitutivo de la asociación de Estados del Caribe (1994) Artículo VIII	Intergubernamental
3. Comités Especiales	Representantes gubernamentales	Ministerios	Asistir al Consejo	-----	Convenio Constitutivo de la asociación de Estados del Caribe (1994) Artículo V	Intergubernamental
Administrativos						
1. Secretaría	Secretario General	Consejo de Ministros	Asistir al Consejo y Comités, contactar con organizaciones, realizar estudios sobre la integración	-----	Convenio Constitutivo de la asociación de Estados del Caribe (1994) Artículo XIV	Supranacional Inicial

Fuente: elaboración propia.

Clasificación/ Nombre	Titulares	Nombramiento	Funciones	Toma de decisiones	Documento creador	Nivel de integración
Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno	Jefes de Estado y de Gobierno	Autodesignación	Máxima instancia del Proyecto Mesoamérica – Toma de decisiones – Establecen directrices	Consenso	Acta que Institucionaliza el Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica (Artículo 5, 7, 8) (2009)	Intergubernamental
Comisión Ejecutiva	Comisionados Presidenciales y Comisionado designado por Belice.	Autodesignación	– Planificación, coordinación y seguimiento de la ejecución de todos los proyectos y acciones que se adopten al Amparo del Proyecto	Consenso	Acta que Institucionaliza el Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica (Artículo 5, 7, 8) (2009)	Intergubernamental
Oficinas Nacionales	Personal designado por el país	Designación por país	Instancias Internas que cada país establece de manera formal o funcional, de acuerdo con su normativa, para la coordinación y operación de todas las actividades derivadas del Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica	Particular	Acta que Institucionaliza el Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica (Artículo 5) (2009) Reglamento del Funcionamiento del Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica (Artículo 21) (2010)	-----

La dimensión político-institucional de los procesos de integración de América Latina (2000–2016)

Alberto Rocha Valencia

Cuadro 6.
Análisis político-institucional del PM

Cuadro 6.
continuado

Clasificación/ Nombre	Titulares	Nombramiento	Funciones	Toma de decisiones	Documento creador	Nivel de integración
Comisión de Promoción y Financia- miento	Presidentes o repre- sentantes de Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Centroamerica- no de Integración Económica, Corpo- ración Andina de Fomento, y otros organismos finan- cieros	Autodesignación	– Apoyar a los países en la identificación y creación de mecanismos innovadores de financiamiento, así como en la promoción y búsqueda de recursos financieros y de cooperación que se requieran para el diseño y ejecución de los proyectos contemplados en el Proyecto Mesoamérica	Consenso	Acta que Institucio- naliza el Proyecto de Integración y Desa- rrollo de Mesoamérica (Artículo 5, 16, 17) (2009)	Intergubernamental
Comisiones Técnicas	Titulares de los Mi- nistérios, Secreta- rías o instituciones nacionales de los países miembros	Autodesignación	– Proponer, diseñar, aprobar y ejecutar los proyectos que se acuerden impulsar en el marco del Proyecto Mesoamérica	Consenso	Acta que Instituciona- liza el Proyecto de Inte- gración y Desarrollo de Mesoamérica (Artículo 5, 20) (2009)	Intergubernamental

Fuente: elaboración propia^c.

^c En la X Cumbre del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla, que tuvo lugar el 27 y 28 de junio de 2008, el Plan Puebla Panamá es reestructurado y renombrado pasando a llamarse Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica (Proyecto Mesoamericano). En 2017, se propone la iniciativa de crear un Consejo Empresarial de Mesoamérica. Se genera especial cooperación en cuestiones de desastre. Cooperación en cuestión de 9 ejes de acción: energía, transporte, facilitación comercial y cooperación, telecomunicaciones, medio ambiente, salud, gestión de riesgo, vivienda y seguridad alimentaria y nutricional. El 22 de noviembre de 2011, México, Costa Rica, Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua firmaron el Tratado de Libre Comercio (TLC) entre México y Centroamérica. Mecanismo de Tuxtla, máximo foro mesoamericano.

Clasificación / Nombre	Titulares	Nombramientos	Funciones	Toma de Decisiones	Nivel de Integración
1. Cumbre de Jefas y Jefes de Estado y Jefes de Estado y de Gobierno	Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno	Gobiernos Nacionales	<p>Instancia suprema de la Comunidad</p> <ul style="list-style-type: none"> - Definir directrices y lineamientos políticos, y establecer las prioridades, estrategias y planes de acción para alcanzar los objetivos de la CELAC - Adoptar los lineamientos políticos y estrategias para las relaciones con terceros Estados u otras organizaciones o foros intergubernamentales de carácter internacional, regional o subregional 	Consenso	Intergubernamental
2. Reunión de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores	Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores	Gobiernos Nacionales	<ul style="list-style-type: none"> - Adoptar resoluciones y emitir pronunciamientos sobre temas de carácter regional o internacional - Adoptar resoluciones para implementar las decisiones y declaraciones 	Consenso	Intergubernamental

La dimensión político-institucional de los procesos de integración de América Latina (2000–2016)

Alberto Rocha Valencia

Cuadro 7.
Análisis político-institucional de la CELAC

Cuadro 7.
 continuado

Clasificación / Nombre	Titulares	Nombramientos	Funciones	Toma de Decisiones	Nivel de Integración
3. Presidencia Pro Tempore	Jefa o Jefe de Estado y de Gobierno del País sede de la Presidencia <i>Pro Tempore</i>	Cumbre de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno	Órgano de apoyo institucional, técnico y administrativo de la CELAC <ul style="list-style-type: none"> - Preparar, convocar y presidir las Cumbres de los Órganos más importantes de la CELAC, así como las reuniones de los Mecanismos Regionales y Subregionales de Integración - Instrumentar las decisiones de la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno y la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores 	Consenso	Intergubernamental
4. Reunión de Coordinadores Nacionales	Coordinadores Nacionales	Gobiernos de cada País	Vinculación de los Estados Nacionales con la Presidencia <i>Pro Tempore</i> de la CELAC <ul style="list-style-type: none"> - Coordinar a nivel nacional los temas de la unidad, diálogo y concertación política regional - Ser las instancias de enlace y coordinación para los temas de la unidad, concertación y diálogo político de la CELAC - Ser las instancias de enlace y coordinación para los programas, proyectos e iniciativas de integración, cooperación y desarrollo 	Consenso	Intergubernamental

Clasificación / Nombre	Titulares	Nombramientos	Funciones	Toma de Decisiones	Nivel de Integración
5. Reuniones especializadas	Funcionarios de Alto Nivel	Gobiernos de cada País	Atender áreas de interés y otras prioritizadas para la promoción de la unidad, integración y la cooperación regionales	Consenso	Intergubernamental
6. Cuarteto (ex-Troika)	Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno del País sede de la Presidencia <i>Pro Tempore</i> actual, País sede de la Presidencia <i>Pro Tempore</i> anterior, País de la próxima Presidencia <i>Pro Tempore</i> y la Presidencia <i>Pro Tempore</i> de un Estado miembro de la CARICOM	Gobiernos Nacionales	Asistir a la Presidencia <i>Pro Tempore</i>	Consenso	Intergubernamental

Fuente: elaboración propia^d.

^d Asistentes a la V cumbre de la CELAC 2017, Punta Cana: Danilo Medina (República Dominicana-anfitrión), Raúl Castro (Cuba), Nicolás Maduro (Venezuela), Evo Morales (Bolivia), Rafael Correa (Ecuador), Daniel Ortega (Nicaragua), Jocelerme Privert (Haití), Salvador Sánchez Cerén (El Salvador), Andrew Holness (Jamaica), en total 10 presidentes y 20 representantes de los países. La VI cumbre de la CELAC (2018) no se realizó por falta de consenso entre los presidentes de ALC.

La dimensión político-institucional de los procesos de integración de América Latina (2000–2016)

Alberto Rocha Valencia

Cuadro 7.
continuado

Cuadro 8.
 Análisis político-institucional
 de UNASUR

Clasificación/ Nombre	Titulares	Nombramiento	Funciones	Toma de decisiones	Documento creador	Nivel de integración
Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno	Jefes de Estado o de Gobierno	Presidentes	<ul style="list-style-type: none"> - Establecer lineamientos políticos, planes de acción, programas y proyectos. - Implementación de los anteriores. - Convocar Reuniones Ministeriales Sectoriales y crear Consejos de nivel Ministerial - Decidir sobre las propuestas presentadas por el Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores. - Adoptar los lineamientos políticos para las relaciones con terceros. 	Consenso	Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas (Artículo 4)	Intergubernamental
Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores	Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores	Consejo de Ministros	<ul style="list-style-type: none"> - Adoptar Resoluciones para implementar las Decisiones del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno. - Proponer proyectos de Decisiones y preparar las reuniones del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno. - Coordinar posiciones en temas centrales de la integración suramericana. - Desarrollar y promover el diálogo político y la concertación sobre temas de interés regional e internacional. - Realizar el seguimiento y evaluación del proceso de integración en su conjunto. 	-----	Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas (Artículo 4)	Intergubernamental

Clasificación/ Nombre	Titulares	Nombramiento	Funciones	Toma de decisiones	Documento creador	Nivel de integración
Consejo de Delegadas y Delegados	Presidencia Pro Tempore	Representantes de Estados Miembros	<ul style="list-style-type: none"> - Implementar mediante la adopción de las Disposiciones pertinentes, las Decisiones del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, y las Resoluciones del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, con el apoyo de la Presidencia Pro Tempore y la Secretaría General. - Preparar las reuniones del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores. - Elaborar proyectos de Decisiones, Resoluciones y Reglamentos para la consideración del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores. - Compatibilizar y coordinar las iniciativas de UNASUR con otros procesos de integración regional y subregional vigentes, con la finalidad de promover la complementariedad de esfuerzos. - Conformar, coordinar y dar seguimiento a los Grupos de Trabajo 	-----	Tratado Constitutivo de la Unión Suramericanas (Artículo 4)	Intergubernamental

La dimensión político-institucional de los procesos de integración de América Latina (2000–2016)

Alberto Rocha Valencia

Cuadro 8.
continuado

Cuadro 8.
 continuado

Clasificación/ Nombre	Titulares	Nombramiento	Funciones	Toma de decisiones	Documento creador	Nivel de integración
Secretaría General	Secretario General	Secretario General	<ul style="list-style-type: none"> - Apoyar al Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, al Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, al Consejo de Delegadas y Delegados y a la Presidencia Pro Tempore, en el cumplimiento de sus funciones. - Proponer iniciativas y efectuar el seguimiento a las directrices de los órganos de UNASUR. - Participar con derecho a voz y ejercer la función de Secretaría en las reuniones de los órganos de UNASUR. - Preparar y presentar la Memoria Anual y los informes respectivos a los órganos correspondientes de UNASUR. - Servir como depositaria de los Acuerdos en el ámbito de UNASUR y disponer su publicación correspondiente. - Preparar el proyecto de presupuesto anual para la consideración del Consejo de Delegadas y Delegados y adoptar las medidas necesarias para su buena gestión y ejecución. 	Consenso	Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas (Artículo 4)	Intergubernamental

Clasificación/ Nombre	Titulares	Nombramiento	Funciones	Toma de decisiones	Documento creador	Nivel de integración
			<ul style="list-style-type: none"> - Preparar los proyectos del Reglamento para el funcionamiento de la Secretaría General, y someterlos a la consideración y aprobación de los órganos correspondientes. - Coordinar con otras entidades de integración y cooperación de América Latina y el Caribe para el desarrollo de las actividades que le encomienden los órganos de UNASUR. - Celebrar, de acuerdo con los reglamentos, todos los actos jurídicos necesarios para la buena administración y gestión de la Secretaría General. 			

Fuente: elaboración propia^e.

^e Iniciativa para la conformación del Parlamento Suramericano (2006-reiterada en 2014). En 2013, creación del Foro de Participación Ciudadana de UNASUR. En 2017, Mauricio Macri ha declarado que no encuentra sentido en la permanencia de Argentina en UNASUR. En abril 2018, Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, Paraguay y Perú anuncian su salida temporal de UNASUR.

**La dimensión
político-institucional
de los procesos
de integración
de América Latina
(2000–2016)**

Alberto Rocha Valencia

Cuadro 8.
continuado

Cuadro 9.
Análisis político-institucional
de la AP

Clasificación/ Nombre	Titulares	Nombramiento	Funciones	Toma de decisiones	Documento creador	Nivel de integración
Cumbres	Jefes de Estado o de Gobierno	Autodesignación	<ul style="list-style-type: none"> - Reunirse para tomar decisiones respecto a la AP - Tomar decisiones respecto del camino a seguir por la AP. 	Consenso	Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico (2012)	Intergubernamental
Presidencia Pro Tempore	Presidente	Designación por miembros	<ul style="list-style-type: none"> - Llevar a cabo la coordinación del mecanismo. 	Consenso	Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico (Artículo 7) (2012)	Intergubernamental
Consejo de Ministros	Ministros de Comercio Exterior y Relaciones Exteriores	Autodesignación	<ul style="list-style-type: none"> - Adoptar decisiones que desarrollen los objetivos y acciones específicas previstas en el Acuerdo Marco, así como en las declaraciones presidenciales de la Alianza del Pacífico. 	Consenso	Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico (Artículo 4) (2012)	Intergubernamental
Comisión de Libre Comercio	Funcionarios gubernamentales de cada Parte. (Presidida por la Parte quien ejerza la Presidencia Pro Tempore)	Autodesignación	<ul style="list-style-type: none"> - Velar por el cumplimiento y la correcta aplicación de las disposiciones del Protocolo Adicional. - Evaluar los resultados logrados en la aplicación del Protocolo Adi. - Contribuir a la solución de diferencias - Supervisar la labor de todos los comités, subcomités y grupos de trabajo. 	-----	Protocolo Adicional al Acuerdo Marco (Capítulo 16) (2014)	Intergubernamental
Consejo Empresarial	-----	-----	<ul style="list-style-type: none"> - vincular al sector privado con este proceso de integración 	-----	Declaración conjunta de presidentes de la Alianza del Pacífico (punto 10) (2012)	Intergubernamental

Clasificación/ Nombre	Titulares	Nombramiento	Funciones	Toma de decisiones	Documento creador	Nivel de integración
Tribunal Arbitral	-----	-----	- Asistir, a pedido por escrito de la parte reclamante, cuando la Comisión de Libre Comercio no se haya reunido en los 10 días posteriores a la presentación de la reclamación, el asunto no se haya resuelto en los 30 días siguientes a la reunión de la Comisión de Libre Comercio, el asunto no ha sido resuelto dentro de cualquier otro plazo acordado por las partes consultantes.		Protocolo Adicional al Acuerdo Marítimo (Capítulo 17) (2014)	
Grupo de Alto Nivel	Viceministros de Comercio Exterior y de Relaciones Exteriores	Autodesignación	- Supervisar los avances de los grupos técnicos y preparar una propuesta para la proyección y acercamiento externo con otros organismos o grupos.	Consenso	Declaración Presidencial sobre la Alianza del Pacífico de Lima (2011)	Intergubernamental
Comisión Interparla- mentaria de Seguimiento a la Alianza del Pacífico	Miembros de la Comisión de Seguimiento Parlamentario de cada país.	Autodesignación	- Seguimiento del Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico	-----	Declaración conjunta. Reunión de Parlamentos de la Alianza del Pacífico. (2013)	Intergubernamental

Fuente: elaboración propia^f.

^f Proceso que promueve la integración regional profunda a través de la libre circulación de personas, bienes, servicios y capitales. Consolidación de la plataforma de movilidad estudiantil y académica.

**La dimensión
político-institucional
de los procesos
de integración
de América Latina
(2000–2016)**

Alberto Rocha Valencia

Cuadro 9.
continuado

Las instituciones sociales son iniciales y comienzan a propiciar la participación de los actores sociales, sobre todo en la UNASUR y la AP. La práctica de la gobernanza es fuerte (debido a la intergubernamentalidad, aunque en la Secretaría General de la UNASUR se intentó plasmar un rasgo mínimo de supranacionalidad) y complementada por un ejercicio de gobernabilidad creciente (las reuniones presidenciales, de ministros y de otras autoridades se encuentran debidamente instaladas).

Forma político-institucional amplia y compleja: CAN, SICA, CARICOM y MERCOSUR

Los procesos de integración disponen de una multidimensionalidad amplia (están presentes y constituidas cuatro dimensiones) y compleja (hay complementariedad y retroalimentación entre las dimensiones). Las instituciones son mucho más numerosas, más consolidadas y cubren todas las dimensiones; entre las instituciones políticas ya están presentes las necesarias (ejecutivo, legislativo y judicial) y con funciones bastante definidas. Algunas instituciones políticas abordaron el nivel de la supranacionalidad: parlamentos, cortes y tribunales de justicia, así como las secretarías administrativas. Las instituciones sociales se transformaron en consejos, comités y foros para la participación de la sociedad civil. La práctica de la gobernabilidad está claramente establecida, pues en cada una de estas dimensiones se produce dirección política y gobernanza. La excepción es la CAN por su involución. En estos casos, la gobernabilidad es un proceso donde interactúan las instituciones políticas ejecutiva, legislativa y judicial, las instituciones sociales y la misma sociedad civil. En estos procesos subregionales se impulsaron procesos democráticos para la elección de los parlamentos respectivos, siendo los más avanzados en el MERCOSUR, el SICA y la CAN (ahora en plena involución), pero en menor medida en la CARICOM.

Clasificación / nombre	Titulares	Nombramiento	Funciones	Toma de Acuerdos	Forma de Pronunciamiento	Documento creador	Modificaciones/Ajustes	Nivel de Integración
Políticos								
Consejo Presidencial Andino	Presidentes de las repúblicas (durante la permanencia en su mandato)	Autodesignación	Máximo órgano del Sistema. Definir la política de integración subregional andina; orientar e impulsar las acciones en asuntos de interés de la subregión en su conjunto; evaluar el desarrollo y los resultados del proceso de la integración subregional andina.	Consenso	Directrices	Instrumento de creación del CPA y del sistema de coordinación de las instituciones de integración andina (mayo de 1990)	Protocolo de Trujillo (marzo de 1996) Decisión 427 (diciembre de 1997)	Intergubernamental

La dimensión político-institucional de los procesos de integración de América Latina (2000–2016)

Alberto Rocha Valencia

Cuadro 10.
Análisis político-institucional de la CAN

Cuadro 10.
 continuado

Clasificación / nombre	Titulares	Nombramiento	Funciones	Toma de Acuerdos	Forma de Pronunciamiento	Documento creador	Modificaciones/Ajustes	Nivel de Integración
Políticos								
Consejo Andino de Relaciones Exteriores	Ministros de Relaciones Exteriores (durante la permanencia en su cargo)	Presidentes	Órgano de dirección política Formular la política exterior de los Países Miembros en los asuntos que sean de interés subregional, así como orientar y coordinar la acción externa de los diversos órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración.	Consenso	Declaraciones (manifestaciones de voluntad de carácter no vinculante)	Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores del 12 de noviembre de 1979 en Lima	Reglamento: Decisión 407 (junio de 1987)	Intergubernamental
					Decisiones (Normas jurídicas)	Protocolo de Trujillo (incorporación al SAI, marzo de 1996)		

Clasificación / nombre	Titulares	Nombramiento	Funciones	Toma de Acuerdos	Forma de Pronunciamiento	Documento creador	Modificaciones/Ajustes	Nivel de Integración
Políticos								
Comisión de la Comunidad Andina	Un representante plenipotenciario de cada país (1 año)	Presidentes	Órgano decisorio Formular, ejecutar y evaluar la política de integración subregional andina en materia de comercio e inversiones	Consenso absoluto Mayoría absoluta sin voto negativo para temas específicos)	Decisiones	Acuerdo de Cartagena (mayo de 1969)	Protocolo de Quito (mayo de 1987) Protocolo de Trujillo (marzo de 1996) Decisión 404 (abril de 1997) Reglamento Decisión 471 (agosto de 1999) Decisión 508 (agosto de 2001)	Intergubernamental

La dimensión político-institucional de los procesos de integración de América Latina (2000–2016)

Alberto Rocha Valencia

Cuadro 10.
continuado

Cuadro 10.
continuado

Clasificación / nombre	Titulares	Nombramiento	Funciones	Toma de Acuerdos	Forma de Pronunciamento	Documento creador	Modificaciones/Ajustes	Nivel de Integración
Parlamento Andino	Cinco representantes por Estados (durarán un periodo igual al de su mandato en su respectivo país)	Representantes elegidos por sufragio universal y directo. En caso de que no proceda lo anterior, los Congresos designarán de entre sus Parlamentarios Nacionales a los Representantes.	Órgano deliberante y de control Participar en la promoción y orientación del proceso de integración subregional andino; examinar la marcha del proceso de integración subregional andino y el cumplimiento de sus objetivos; participar en la generación normativa del proceso mediante sugerencias a los órganos del SAI; promover la armonización de las legislaciones de los países miembro.	Mayoría simple	Recomendaciones Decisiones Propuestas Acuerdos Declaraciones Actos de Coordinación y Control	Tratado constitutivo del Parlamento Andino, (octubre de 1979)	Protocolo de Quito (mayo de 1987) Protocolo de Trujillo (marzo de 1996) Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo del Parlamento Andino (abril de 1997) Protocolo adicional al tratado constitutivo del Parlamento Andino sobre elecciones directas y universales de sus representantes (abril de 1997) Reglamento interno del Parlamento Andino (julio de 2000)	Supranacional/Comunitario
Políticos								

Clasificación / nombre	Titulares	Nombramiento	Funciones	Toma de Acuerdos	Forma de Pronunciamiento	Documento creador	Modificaciones/ Ajustes	Nivel de Integración
Políticos								
Tribunal de Justicia	Cinco magistrados nacionales por Estado (6 años)	Plenipotenciarios de cada país por unanimidad	Órgano jurisdiccional Declarar el derecho andino y asegurar su aplicación e interpretación uniforme en todos los Países Miembros.	Mayoría Absoluta	Resoluciones	Tratado que crea el Tribunal de Justicia (mayo de 1979)	Decisión 184 (agosto 1983) Reglamento interno: (mayo de 1984) Protocolo de Quito (mayo de 1987) Protocolo de Trujillo (marzo de 1996) Protocolo de Cochabamba (mayo de 1996) Decisión 394 (julio de 1996) Decisión 472 (septiembre de 1999) Decisión 500 (junio de 2001)	Supranacional/ Comunitario

La dimensión político-institucional de los procesos de integración de América Latina (2000–2016)

Alberto Rocha Valencia

Cuadro 10.
continuado

Cuadro 10.
 continuado

Clasificación / nombre	Titulares	Nombramiento	Funciones	Toma de Acuerdos	Forma de Pronunciamiento	Documento creador	Modificaciones/ Ajustes	Nivel de Integración
Consejo Consultivo Empresarial	Cuatro representantes de alto nivel del sector (1 año)	Organizaciones representativas del sector empresarial	institución consultiva Asegurar una efectiva participación del sector empresarial en el proceso de integración subregional	Mayoría Absoluta	Acuerdos Opiniones	Acuerdo de Cartagena (mayo de 1969) Decisión 175 (enero de 1983) Protocolo de Quito (mayo de 1987)	Decisión 187 (septiembre de 1983) Protocolo de Trujillo (marzo de 1996) Decisión 438 (junio de 1998) Decisión 442 (julio de 1998) Decisión 464 (mayo de 1999) Reglamento interno (marzo de 2002)	Intergubernamental
Sociales								

Clasificación / nombre	Titulares	Nombramiento	Funciones	Toma de Acuerdos	Forma de Pronunciamiento	Documento creador	Modificaciones/Ajustes	Nivel de Integración
Sociales								
Consejo Consultivo Laboral	Cuatro representantes de alto nivel del sector (1 año)	Organizaciones representativas del sector laboral	Institución consultiva Asegurar la efectiva participación de los trabajadores en el proceso de integración subregional	Mayoría Absoluta	Acuerdos	Acuerdo de Cartagena (mayo de 1969) Decisión 176 (enero de 1983) Protocolo de Quito (mayo de 1987)	Decisión 188 (septiembre de 1983) Protocolo de Trujillo (marzo de 1996) Decisión 441 (julio de 1998) Reglamento interno (noviembre de 1998) Decisión 464 (mayo de 1999) Decisión 494 (marzo de 2001)	Intergubernamental

La dimensión político-institucional de los procesos de integración de América Latina (2000–2016)

Alberto Rocha Valencia

Cuadro 10.
continuado

Cuadro 10.
continuado

Clasificación / nombre	Titulares	Nombramiento	Funciones	Toma de Acuerdos	Forma de Pronunciamiento	Documento creador	Modificaciones/ Ajustes	Nivel de Integración
Sociales								
Consejo Consultivo Andino de Autoridades Municipales	Tres representantes de cada país miembro (1 año)	Elegidos entre las alcaldías inscritas a la Red Andina de Ciudades y aprobados por el CAMRE	Institución consultiva Emitir su opinión sobre los temas del proceso de integración de interés local y presentar proyectos de interés comunitario en el ámbito de los gobiernos locales			Decisión 585 (mayo de 2004)	(Aún no cuenta con Reglamento Interno)	Intergubernamental
Administrativos								
Secretaría General	Secretario General (5 años)	Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores en reunión ampliada	Órgano ejecutivo Brinda apoyo técnico y administrativo a los órganos del Sistema Andino de Integración	-	Resoluciones Propuestas Laudos arbitrales	Acuerdo de Cartagena (mayo de 1969)	Protocolo de Trujillo (marzo de 1996) Reglamento interno: Decisión 409 (junio de 1997)	Supranacional

Fuente: elaboración propia⁸

⁸ Mesa Andina para la Defensa de los Derechos del Consumidor creada en el año 2003. Salida de Venezuela en 2006. Firma de Tratado de Libre Comercio: Colombia-Estados Unidos y Perú-Estados Unidos en 2006. Consejo Consultivo de Pueblos Indígenas, creado el 26 de septiembre de 2007. En 2011, Ecuador es aceptado en el MERCOSUR como país asociado. En 2012, Colombia y Perú se incorporan a la Alianza del Pacífico. Reunión ampliada del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores con los Representantes Titulares de la Comunidad Andina, toman la decisión 792 el 19 septiembre de 2013 sobre la reingeniería del Sistema Andino de Integración (SAI). El 19 de septiembre de 2013, se forma un Grupo de Alto Nivel. Este grupo debe trabajar basándose sobre el informe de un grupo de trabajo presentado el 12 de julio de 2013 y un documento presentado por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana de la República de Ecuador en septiembre de 2013. En estos dos documentos de manera general se recomienda la desactivación de la Comunidad Andina y su transición progresiva hacia otros esquemas de integración como el MERCOSUR, la UNASUR y la AP. El 17 de julio de 2015, Bolivia ingresa al MERCOSUR.

**La dimensión
político-institucional
de los procesos
de integración
de América Latina
(2000–2016)**

Alberto Rocha Valencia

Cuadro 11.
Análisis político-institucional
del SICA

Clasificación / Nombre	Titulares	Nombramiento	Funciones	Toma de decisiones	Documento creador	Nivel de integración
Políticos						
1. Reunión de Presidentes	Presidentes Constitucionales	Autodesignación	Definir y dirigir la política	Consenso	Protocolo de Tegucigalpa (Artículo 12) 1991	Intergubernamental
2. Reunión de Vicepresidentes	Vicepresidentes	Autodesignación	Asesoría y consulta	Consenso	Protocolo de Tegucigalpa (Artículo 12) 1991	Intergubernamental
3. Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores y otros	Ministros del Ramo	Presidente	Asegurar la ejecución de la política	Consenso	Protocolo de Tegucigalpa (Artículo 12) 1991	Intergubernamental
4. Parlamento Centroamericano	20 diputados por cada Estado y ex Presidentes	Elecciones directas y populares excepto en el caso de la República Dominicana	Planteamiento, análisis y recomendación	Mayoría simple	Protocolo de Tegucigalpa (Artículo 12) 1991	Supranacional
5. Corte Centroamericana de Justicia	Un titular más un suplente por Estado	Designados por la Corte Suprema de Justicia de cada Estado	Respeto del derecho comunitario	Mayoría absoluta	Protocolo de Tegucigalpa (Artículo 12) 1991	Supranacional
6. Consejo Fiscalizador Regional	Titular de la Entidad Fiscalizadora Superior del país de la sede y dos funcionarios que él elija	Consenso	Velar por la transparencia, legalidad, eficiencia, economía y equidad de los órganos del SICA	Consenso	Acuerdo de creación del Organismo Superior de Control del SICA 2007	Intergubernamental

Clasificación / Nombre	Titulares	Nombramiento	Funciones	Toma de decisiones	Documento creador	Nivel de integración
Administrativos						
1. Comité Ejecutivo	Un representante por cada Estado miembro	Presidente	Ejecución de la política	-----	Protocolo de Tegucigalpa (Artículo 24) 1991	Intergubernamental
2. Secretaría General	Secretario General	Reunión de Presidentes	Representante legal y ejecutor o coordinador de la ejecución de los mandatos	-----	Protocolo de Tegucigalpa (Artículo 12) 1991	Supranacional
Social						
1. Comité consultivo único	Representantes de sectores sociales	Acreditados por los gobiernos nacionales	Asesorar a la Secretaría General	Consenso	Protocolo de Tegucigalpa (Artículo 12) 1991	Intergubernamental
2. Comité consultivo de integración social	Diversos sectores representativos de la región.	Acreditados por los gobiernos nacionales	Velar por los acuerdos suscritos en el Tratado de San Salvador y por la Integración Regional	-----	Tratado de Integración Social Centroamericana (Tratado de San Salvador) 1995	Intergubernamental

La dimensión político-institucional de los procesos de integración de América Latina (2000–2016)

Alberto Rocha Valencia

Cuadro 11.
continuado

Cuadro 11.
 continuado

Clasificación / Nombre	Titulares	Nombramiento	Funciones	Toma de decisiones	Documento creador	Nivel de integración
Económico						
1. Comité consultivo de integración económica	Representantes de sectores sociales	Acreditados por los gobiernos nacionales	Evaluar consultas respecto a determinados asuntos de integración económica	-----	Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana (Protocolo de Guatemala) (Artículo 49)	Intergubernamental
					1993	

Fuente: elaboración propia^h.

^h Grado de integración económica: siguen en la unión aduanera imperfecta, pero Honduras y Guatemala habrían decidido profundizar entre ellos su nivel de integración, tratando de ir hacia un proceso de integración profunda.

Clasificación/ Nombre	Titulares	Nombramiento	Funciones	Toma de decisiones	Documento creador	Nivel de integración
Conferencia de Jefes de Gobierno	Jefes de Estado o de Gobierno	Autodesignación	<ul style="list-style-type: none"> - Es el Órgano supremo de la Comunidad del Caribe y determina y provee su dirección política - Es la autoridad final para la conclusión de Tratados en pro de la Comunidad y para entrar en relaciones entre la Comunidad y Organizaciones Internacionales 	Por mayoría cualificada	Tratado de Chaguaramas (Artículo 11-12) (1973), Declaración Grand Anse (1989) y Revisión del Tratado de Chaguaramas (2001)	Intergubernamental
Consejo Comunitario de Ministros o Consejo de la Comunidad	Ministros responsables de las relaciones del CARICOM	Autodesignación	<ul style="list-style-type: none"> - Responsabilidad primaria para el desarrollo del plan estratégico de la Comunidad - Coordinar en las áreas de integración regional, cooperación funcional (desarrollo social y humano) y relaciones exteriores. 	Por mayoría cualificada	Tratado de Chaguaramas (Artículo 13) (1973), Declaración Grand Anse (1989) y Revisión del Tratado de Chaguaramas (2001)	Intergubernamental
Secretaría	Secretario General	Designado por la Conferencia de Jefes de Gobierno	<ul style="list-style-type: none"> - Es el Principal Órgano Administrativo de la Comunidad del Caribe. - Tiene el mandato de proveer una amplia gama de servicios para promover e intensificar la integración regional de la Comunidad. 	Por mayoría cualificada	Tratado de Chaguaramas (Artículo 23) (1973), Declaración Grand Anse (1989) y Revisión del Tratado de Chaguaramas (2001)	Supranacional
Consejo de Desarrollo Social y Humano	Ministros designados por los Estados miembros	Designación por cada país miembro	<ul style="list-style-type: none"> - Responsable de la promoción del desarrollo humano y social de la Comunidad. - Promover y establecer programas para el desarrollo de la cultura y los deportes 	-----	Revisión del Tratado de Chaguaramas (Artículo 17, 2001)	Intergubernamental

**La dimensión
político-institucional
de los procesos
de integración
de América Latina
(2000–2016)**

Alberto Rocha Valencia

Cuadro 12.
Análisis político-institucional
de la CARICOM

Cuadro 12.
continuado

Clasificación/ Nombre	Titulares	Nombramiento	Funciones	Toma de decisiones	Documento creador	Nivel de integración
Consejo de Relaciones Exteriores	Ministros responsa- bles de las relaciones exteriores de los Estados miembros	Designado por cada país miem- bro	<ul style="list-style-type: none"> - Responsable de determinar relaciones entre la Comunidad y organizaciones internacionales y Estados terceros. - Promover el desarrollo de relaciones amistosas y mutuamente benéficas entre los Estados miembros - Establecer medidas para co-ordinar las po- líticas exteriores de los Estados Miembros 	-----	Revisión del Trata- do de Chaguaramas (Artículo 16, 2001)	Interguberna- mental
Corte Caribeña de Justicia	1 presi- dente y 9 jueces	El Presidente nombrado por la Comisión de Servicios Legales y Judiciales de la Región mediante mayoría calificada de ¾ y los jueces mediante voto mayoritario.	<ul style="list-style-type: none"> - Atender casos de disputas entre las partes - Contratar el acuerdo - Disputas entre cualquier parte contratan- te y algún miembro de la comunidad - Dar asesorías respecto de la interpretación y aplicación del tratado, solo a petición de alguna de las partes contratantes. 	Mayoría calificada	20 Reunión de la Conferencia de Jefes de Gobierno Acuerdo para el Establecimiento de la Corte Caribeña de Justicia (1999)	Supranacio- nal

Fuente: elaboración propia.

ⁱ Con la Declaración del Grand Anse se establece la Unión Aduanera. Con la Revisión del Tratado de Chaguaramas del 2001 (conformado por nueve protocolos) se inicia el proceso de conformación del Mercado Común e incluye, además, la Carta de la Sociedad Civil y un Acuerdo para el Establecimiento de la Asamblea de Parlamentarios de la Comunidad del Caribe y, finalmente, el Acuerdo sobre Seguridad Social.

Clasificación/ Nombre	Titulares	Nombra- miento	Funciones	Toma de Acuerdos	Forma de Pro- nunciamento	Documento creador	Modificacio- nes/ Ajustes	Nivel de Integración
Políticos								
1. Consejo del Merca- do Común	Ministros de Rela- ciones Exteriores y de Economía (en las reuniones participan los presidentes de los Estados Parte)	Presidente	Conducción de la política y toma de decisiones	Consenso	Decisiones	Tratado de Asunción (26-03-91)	Protocolo de Ouro Preto (17-12-94)	Interguber- namental
2. Grupo Mercado Común	Cuatro miembros titulares y cuatro alternos por país, representantes de los Ministerios de Relaciones Exte- riores, Economía y Bancos Centrales	Ministerios Nacionales y Bancos Centrales	Ejecución de políticas	Consenso	Resoluciones	Tratado de Asunción (1991)	Protocolo de Ouro Preto (1994) Decisión No. 59/00	Interguber- namental
3. Comisión de Co- mercio del MERCOSUR	Cuatro miembros titulares y cuatro alternos por Estado	Poderes ejecutivos nacionales	Velar por la aplica- ción de la política comercial común.	Consenso	Directivas	Decisión No. 13/93 (1ª mención) (1993) Decisión No. 09/94 (1994)	Protocolo de Ouro Preto (Reiteración) Decisión No. 59/00	Interguber- namental
4. Foro de Consulta y Con- certación Política	Altos funcionarios de las cancillerías	Ministerios Nacionales	Auxiliar del Consejo Mercado Común: Ampliar y sistema- tizar la cooperación política.	Consenso	Recomenda- ciones	Decisión No. 18/98 (1998)	Decisión No. 02/02	Interguber- namental

**La dimensión
político-institucional
de los procesos
de integración
de América Latina
(2000–2016)**

Alberto Rocha Valencia

Cuadro 13.
Análisis político-institucional
del MERCOSUR

Cuadro 13.
continuado

Clasificación/ Nombre	Titulares	Nombra- miento	Funciones	Toma de Acuerdos	Forma de Pro- nunciamento	Documento creador	Modificacio- nes/ Ajustes	Nivel de Integración
Políticos								
5. Parlamento del MER- COSUR	1 Presidente y un Vicepresidente por cada Esta- do miembro y titulares electos por cada Estado miembro	Designa- ción por Sociedades Civiles Nacionales mediante sufragio directo, universal y secreto	- Garantizar la participación de los actores de la sociedad civil en el proceso de integración - Impulsar el desa- rrollo sustentable de la región - Velar por la observancia de las normas del MER- COSUR	Mayoría simple, absoluta, especial o calificada (depen- diendo de la decisión)	Dictámenes; Proyectos de normas; Ante-proyec- tos de normas; Declaraciones; Recomenda- ciones; Infor-mes; y Disposiciones	Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR (2005)	-----	Supranacio- nal inicial
6. Tribunal Perma- nente de Revisión	Cinco árbitros	Designados por los Es- tados Partes de una lista de árbitros	Solución de contro- versias	Mayoría	Laudos	Protocolo de Olivos para la solución de controversias en el MERCOSUR (2002)		Entre interguber- namental y supranacio- nal inicial
Sociales								
1. Foro Consultivo Económi- co-Social	Representantes de los sectores económicos- sociales	Sectores Económi- cos Sociales Nacionales	Consultivo	Consenso	Recomenda- ciones	Protocolo de Ouro Preto (1994)		Interguber- namental

Clasificación/ Nombre	Titulares	Nombra- miento	Funciones	Toma de Acuerdos	Forma de Pro- nunciamento	Documento creador	Modificacio- nes/ Ajustes	Nivel de Integración
Sociales								
2. Instituto Social del MERCOSUR	Representante gubernamental de cada uno de los Estados Partes		<ul style="list-style-type: none"> - Proporcionar colaboración técnica en el diseño y planificación de proyectos sociales. - Atender los asuntos sociales en busca de cooperación - Espacio más inclusivo 	Consenso	-----	Decisión 03/07 del CMC (2007)		Intergubernamental
Administrativas								
1. Secretaría del MERCOSUR	Director	Consejo del Mercado Común	Asesoría y apoyo técnico Apoyo a la actividad normativa			Protocolo de Ouro Preto (1994)	Resolución 01/03 Decisión CMC N° 30/02 del Consejo del Mercado Común Decisión CMC 07/07 Decisión CMC 15/15	Supranacional inicial

Fuente: elaboración propia¹.

¹ Protocolo de Ushuaia sobre el compromiso democrático del MERCOSUR (1998). Relanzamiento del MERCOSUR (2000). Fortalecimiento Institucional (2002). Por resolución del Grupo del Mercado Común se crea el Tribunal Administrativo Laboral (2003). Creación del Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (2004). Se establece la Ciudadanía del MERCOSUR (2010). Protocolo de Montevideo sobre Compromiso con la Democracia (Ushuaia II) (2011). Nivel de Integración Económica: Unión Aduanera Imperfecta. Elaboración del Plan de Acción para el fortalecimiento del MERCOSUR comercial y económico (2017). Reestructuración de los órganos existentes con vistas a mejorar la eficiencia y a racionalizar el uso de los recursos humanos y financieros (2017). Existe una propuesta del PARLASUR (abril de 2009) para convertir el Tribunal Permanente de Revisión en una Corte de Justicia del MERCOSUR.

**La dimensión
político-institucional
de los procesos
de integración
de América Latina
(2000–2016)**

Alberto Rocha Valencia

Cuadro 13.
continuado

La CELAC y la gobernabilidad regional

Podemos decir que la gobernabilidad de nuestra región fue un asunto continental, esto por lo menos hasta antes de la existencia de la CELAC. El Grupo de Río, por sus limitaciones, fue el primer ensayo tímido y limitado que nos recordó siempre lo que nos hacía falta en la región: una gobernabilidad adecuada. La gobernabilidad continental siempre fue un asunto heterónomo, es decir, un arreglo político-institucional del hegemón mundial y continental norteamericano para mantener bajo control geopolítico la región: OEA, TIAR y otros mecanismos a los cuales se sumó después la Cumbre de las Américas.

La CELAC es el segundo ensayo osado (práctica) y extenso (diseño) y de una gobernabilidad regional autónoma:

- Un foro político y diplomático regional (incluyente de todos los 33 países). Una cumbre de jefas y jefes de Estado y Gobierno de la región, con capacidad de dotar de dirección política a la región, mismo si tenía que hacerlo por consenso.
- Una reunión de ministros y ministras de la región, así como de un Cuarteto (con su presidencia Pro-Témpore), capaces de impulsar una suerte de gobernanza regional y generar una dinámica interna regional multi-sectorial.
- Un Cuarteto (con su presidencia Pro-Témpore), habilitado para relacionar a la región con países y regiones del mundo.

La CELAC es un ensayo histórico y un experimento trascendental para la región. Nunca antes en la región se había logrado plasmar un nivel importante de autonomía (capacidades regionales, toma de decisiones adecuadas y perspectiva histórica propia), pues la región comenzó a ser gobernada en función de sus propias perspectivas de desenvolvimiento histórico (Rocha Valencia 2014: 27–44, 2018: 41–60).

La CELAC no estuvo sola en este primer despliegue gubernamental regional:

- Recibió apoyos de la UNASUR y el Foro de Tuxtla Gutiérrez, dos foros políticos mesoregionales.
- Recibió sustento del MERCOSUR, la CAN, el SICA, la CARICOM, la AEC, la ALBA y la AP.
- También fue apoyada hasta 2015 por todos los gobiernos progresistas y neoliberales.

Con la CELAC se configuró el primer bosquejo de gobernabilidad-gobernanza regional, a partir del cual se había proyectado continuar trabajando por una mejor vinculación internacional y un diferente posicionamiento mundial de nuestra región.

Conclusiones

La dimensión
político-institucional
de los procesos
de integración
de América Latina
(2000–2016)

Alberto Rocha Valencia

En el tercer periodo del proceso de integración regional, consideramos que el logro mayor es haber logrado la configuración de un bosquejo de gobernabilidad-gobernanza autónoma regional. Por gobernabilidad autónoma regional entendemos un ensayo de dirección política propia y de una gobernanza adecuada para impulsar una dinámica interna-externa con la finalidad de buscar el fortalecimiento de las capacidades internas (materiales, semimateriales e inmateriales) y el despliegue de la región en el mundo.

Este bosquejo de gobernabilidad-gobernanza regional fue apuntalado por la CELAC y se sustentó en el conjunto heterogéneo de procesos meso-regionales, subregionales y bilaterales. Lo importante fue que este diseño primero de gobernabilidad-gobernanza permitió generar una dinámica interna regional de coordinación y convergencia de todos los procesos de integración existentes y una dinámica externa regional de relacionamiento internacional sur-sur y norte-sur. Nunca antes la región se había unificado y cohesionado tanto como en el tercer periodo de su integración regional.

En el cuarto periodo del proceso de integración regional nos encontramos en una total incertidumbre. La CELAC se encuentra casi paralizada como foro político-diplomático, no hay consenso y tampoco cumbres presidenciales. La UNASUR también se encuentra casi detenida como foro político-diplomático, tampoco hay consenso y un grupo de países se ha retirado temporalmente. Todo indica que este proceso será reestructurado (de hecho, ya fue reestructurado como Foro PROSUR). El MERCOSUR está en proceso de reorientación política y posiblemente también será reestructurado. La multidimensionalidad y la institucionalidad que le corresponde causa temor en los nuevos gobiernos conservadores y neoliberales. La CAN posiblemente desaparecerá, como la primera víctima del bilateralismo exacerbado. Todo bilateralismo extremo, dicho sea de paso, termina tarde o temprano por cuestionar la cohesión del proceso de integración regional o subregional. El SICA y la CARICOM muestran un bajo perfil y a la espera de los acontecimientos. La AP es el único proceso que se mantiene y persiste porque está apuntalado por los gobiernos conservadores neoliberales en plaza que buscan redefinir y reorientar el llamado “regionalismo abierto”.

Lo cierto es que en el mundo actual en crisis el experimento unipolar estadounidense y se avanza rápidamente hacia un escenario de multipolaridad sumamente competitiva y conflictiva. En ese contexto, las tres regiones más importantes del mundo (América del Norte, Europa y Asia Pacífico) tratan de reconstituirse, fortalecerse y reimpulsarse de acuerdo con esta nueva situación mundial. La pregunta que queda planteada es sobre la estrategia que seguirá América Latina para proseguir con su proceso de integración regional en los nuevos tiempos de la multipolaridad mundial. La única respuesta que tenemos es el proceso de convergencia Alianza del Pacífico –

MERCOSUR. cuyos avances son los siguientes: Reunión Informativa del MERCOSUR y la Alianza del Pacífico, Colombia (01/11/2014); Primera Reunión de Cancilleres AP-MERCOSUR, Chile (24/11/2014); Propuesta de Plan de Acción remitida a la AP (2015); Reunión de los presidentes Mauricio Macri y Michelle Bachelet (12/2016); Reunión de Ministros del MERCOSUR y la AP para crear hoja de ruta para acercamiento (07/04/2017); Realización del Seminario MERCOSUR-Alianza del Pacífico, Mendoza (19/07/2017); y, Primera reunión del Grupo de Alto Nivel y Grupo del Mercado Común (04/08/2017).

Referencias bibliográficas

ALBA-TCP Página Oficial (2010), *Bolivarian Alliance for the Peoples of Our America – Peoples' Trade Treaty (ALBA-TCP)*, recuperado de <http://alba-tcp.org> (documento deshabilitado).

Bizzozero L. Y., Vaillant M. (eds.) (1996), *La inserción internacional del MERCOSUR ¿Mirando al Sur o mirando al Norte?*, Arca, Montevideo.

Briceño J. (2018), *Las teorías de la integración regional: más allá del eurocentrismo*, Universidad Cooperativa de Colombia, Bogotá.

Caetano G. Y., Perina R. (eds.) (2000), *Parlamentos e instituciones en el Mercosur: los nuevos desafíos*, Editorial Lima, Montevideo.

Cairo H. Y., De Sierra G. (comp.) (2008), *América Latina, una y diversa: teorías y métodos para su análisis*, Editorial Alma Mater, San José.

Camou A. (2008), *Gobernabilidad y democracia*, IFE, Ciudad de México.

De Sierra G. (comp.) (2001), *Los rostros del MERCOSUR. El difícil camino de lo comercial a lo societal*, CLACSO, Buenos Aires.

De Sierra G., Bernales M. (comps.) (2004), *Democracia, gobernanza y desarrollo en el Mercosur. Hacia un proyecto propio en el siglo XXI*, UNESCO-CLACSO, Montevideo.

Dror Y. (1994), *La capacidad de gobernar: informe al Club de Roma*, Galaxia Gutenberg.

Garzón J. (2015), *Latin American Regionalism in a Multipolar World*, Instituto de la Universidad de Europa, Roma.

Garzón J., Nolte D. (2018), *The New Minilateralism in Regional Economic Governance: Cross-regionalism and the Pacific Alliance*, en: *Handbook of South American Governance*, P. Riggiorozzi, C. Wylde (eds.), Routledge, London/New York.

Gudynas E. (2006), *Los fantasmas de la integración regional*, "Revista del Sur", no 166, julio-agosto 2006.

Lander E. (2004), *¿Modelos alternativos de integración? Proyectos neoliberales y resistencias populares*, CLACSO, Buenos Aires.

Mellado N. (ed.) (2009), *Mercosur y Unasur, ¿hacia dónde van?*, Editorial Lerner, Córdoba.

Mellado N. (ed.) (2010), *Gobernabilidad e instituciones en la integración regional*, Editorial Lerner, Córdoba.

Mellado N. (ed. y dir.) (2012), *Instituciones, comercio y cooperación monetaria en la integración sudamericana: sus efectos sobre la gobernabilidad regional*, Editorial Lerner, Córdoba.

Prats J. (2000), *Previendo crisis de gobernabilidad democrática. Un aspecto olvidado de la cooperación política*, “Revista Electrónica DHIAL”, no 3, disponible en: <http://www.iiigov.org/dhial/>

Prats J. (2001), *Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano: marco conceptual y analítico*, “Instituciones y Desarrollo”, vol. 10.

Prats J. (2003), *El concepto y el análisis de la gobernabilidad*, disponible en: http://www.researchgate.net/scientific-contributions/21913076_Joan_Oriol_Prats

Preciado Coronado J. et al. (2013), *La comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños. Integración postneoliberal, neoliberal ortodoxa y contrahegemónica*, CLACSO – ARCIS, Santiago de Chile.

Preciado Coronado J. (coord.) (2018), *Dimensiones, estrategias y alternativas de la integración autónoma para América Latina y el Caribe. Desafíos para el caso mexicano (2010–2015)*, tomo I, *Historia, economía y políticas exteriores*, Universidad de Guadalajara.

Preciado Coronado J. (coord.) (2018), *Dimensiones, estrategias y alternativas de la integración autónoma para América Latina y el Caribe. Desafíos para el caso mexicano (2010–2015)*, tomo II, *Política, geopolítica y ecología política*, Universidad de Guadalajara.

Preciado Coronado J. (coord.) (2018), *Dimensiones, estrategias y alternativas de la integración autónoma para América Latina y el Caribe. Desafíos para el caso mexicano (2010–2015)*, tomo III, *Cultura, educación, ciencia, tecnología y cibercrítica*, Universidad de Guadalajara.

Preciado Coronado J. (coord.) (2018), *Dimensiones, estrategias y alternativas de la integración autónoma para América Latina y el Caribe. Desafíos para el caso mexicano (2010–2015)*, tomo IV, *Dimensión social, turismo y crimen organizado: conclusiones generales, desafíos de la integración autónoma para el caso mexicano*, Universidad de Guadalajara.

Preciado Coronado J., Rocha Valencia A., Estay J. (eds.) (2006), *El MERCOSUR en la integración latinoamericana y caribeña. Contextos, dimensiones y procesos*, UdeG-BUAP, Guadalajara.

Regueiro L. (2008), *Los TLC en la perspectiva de la acumulación estadounidense. Visiones desde el Mercosur y el ALBA*, CLACSO, Buenos Aires.

Rocha Valencia A. (2001), *La dimensión política de los procesos de integración regional y subregional de América Latina y el Caribe*, en: *La integración política latinoamericana y caribeña: un proyecto comunitario para el siglo XXI*, J. Preciado Coronado (coord.), AUNA, UdeG, Rectoría de Historia de la UMSNH, Morelia.

Rocha Valencia A. (2003), *Configuración política de un mundo nuevo. Las dimensiones políticas de lo global, lo supra regional, lo posnacional y lo local*, Universidad de Guadalajara, Guadalajara.

Rocha Valencia A. (2007), *La integración regional de ALC ante el TLCAN y el ALCA: el triángulo asimétrico de la hegemonía y las subhegemonías en las Américas*, en: *Globalización y bloques económicos: mitos y realidades*, J.L. Calva (coord.), UNAM, Porrúa, México D.F.

Rocha Valencia A. (2014), *El proceso político-diplomático hacia la constitución de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños: integración, autonomía y unidad*, en: *Integración, seguridad y democracia en América Latina*, I. Medina Núñez y C. Oliva Campos (coord.), ITESO, Guadalajara.

Rocha Valencia A. (2018), *La CELAC en el proceso de construcción de una región autónoma global*, en: *Dimensiones, estrategias y alternativas de la integración autónoma para América Latina y el Caribe. Desafíos para el caso mexicano (2010–2015)*. Tomo II, *Política, Geopolítica y Ecología Política*, J. Preciado Coronado (coord.), UdeG, Guadalajara.

Rocha Valencia A., Preciado Coronado J. (comp.) (1997), *América Latina realidad, virtualidad y utopía de la integración*, UdeG, Guadalajara.

- Rocha Valencia A., Preciado Coronado J., Marum Espinosa, E. (coords.) (2002), *Dinámicas y escenarios estratégicos de la integración en América Latina*, UdeG, Guadalajara.
- Rocha Valencia A. et al. (2003), *La integración regional de América Latina en una encrucijada histórica*, UdeG, Guadalajara.
- Rocha Valencia A., Preciado Coronado J., Cairo Carou H. (eds.) (2007), *La construcción de una región. México y la geopolítica del plan Puebla-Panamá*, Catarata, Universidad Complutense de Madrid.
- Rocha Valencia A., Preciado Coronado J. (coords.) (2008), *Proyectos y estrategias de integración. América Latina y el Caribe en el contexto de América del Norte y Europa*, UdeG, Guadalajara.
- Rocha Valencia A., Morales Ruvalcaba D. (2013), *Desafíos en la construcción de la Unión de Naciones de Suramérica*, en: *Mercosul a Unasul: Avanços do Processo de Integração*, R. M. Gadelha (org.), Educ-Fapesp, São Paulo.
- Rocha Valencia A., Loza M., Lahuerta M., Nogueira M. (coord.) (2014), *Brasil y México en América Latina del siglo XXI*, UdeG, Guadalajara.
- Rocha Valencia A., Morales Ruvalcaba D. (2015), *Geopolítica de la Alianza del Pacífico en América Latina, el continente americano y Asia Pacífico*, en: *Perspectivas y oportunidades de la Alianza del Pacífico*, I. Rodríguez Aranda y E. Vieira Posada (ed.), CESA, Bogotá.
- Rocha Valencia A., Preciado Coronado J. (coords.) (2016), *El proceso de integración de América Latina en el siglo XXI. La competencia-cooperación entre México y Brasil con la presencia de Estados Unidos y China*, UdeG, Guadalajara, México.
- Rosenthal G. (1993), *La integración regional en los años noventa*, "Revista de la CEPAL", no 50, Santiago de Chile.
- Salazar J. (1993), *El resurgimiento de la integración y el legado de Prebisch*, "Revista de la CEPAL", no 50, Santiago de Chile.
- Sanahuja J. (2006), *Regionalismo e integración en América Latina: balance y perspectivas*, disponible en: https://www.researchgate.net/publication/28248897_Regionalismo_e_integracion_en_America_Latina_Balance_y_perspectivas
- Sanahuja J. (2009), *Del "regionalismo posliberal". Crisis y cambio en la integración regional en América Latina y el Caribe*, "Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe", no 7, Buenos Aires.
- SELA (2004), *La integración y sus instituciones en América Latina y el Caribe*, SELA, no 10, Caracas.
- SELA (2018), *Una visión perspectiva de la integración latinoamericana y caribeña*, SELA, no 2, marzo, Caracas.
- Vieira E. (2006), *Développements régionaux d'espaces sous-nationaux, transfrontaliers et transnationaux: une option pour l'intégration de l'Amérique Latine*, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá.

La Alianza del Pacífico a ocho años de su creación. Balance crítico y perspectivas

The Pacific Alliance Eight Years after Its Creation. Critical Balance and Perspectives

*Geneviève Marchini**

DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS DEL PACÍFICO
UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA
MÉXICO

✉ genevievemarchini@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0002-3730-2235>

RESUMEN

A ocho años de la Declaración de Lima (28 de abril de 2011), la Alianza del Pacífico sigue suscitando interés internacional. Este mecanismo de integración surgió en un contexto de transición de la economía global hacia un mundo multipolar, en el cual Asia del Este, liderada por la República Popular China y Japón, ha adquirido un mayor protagonismo económico. En este contexto, la Alianza se creó como un mecanismo de integración regional novedoso, que estableció un doble objetivo: integración entre sus miembros y proyección al mundo, en especial hacia el Asia-Pacífico.

Este texto se propone analizar y caracterizar la Alianza del Pacífico, e interrogarse acerca del potencial de este mecanismo de integración para: 1. cumplir con el doble objetivo que se propone, creando sinergias entre los distintos aspectos que lo integran; y 2. transformarse en una plataforma de cooperación y en un nuevo modelo de integración para América Latina. Para ello, resume en la primera sección los hitos más importantes de la Alianza y sus principales iniciativas. En la segunda sección, aborda el debate relativo a sus objetivos y caracterización en tanto mecanismo de integración regional. La tercera sección se dedica a las expectativas que generó la Alianza en materia de integración intrarregional y extrarregional y a las condiciones necesarias para su éxito, mientras que la cuarta sección discute

* Profesora e investigadora del Departamento de Estudios del Pacífico de la Universidad de Guadalajara (Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades) e investigadora nacional nivel II (Conacyt, México). Es Doctora en Economía por la Universidad de Paris XIII (Francia). Sus temas de investigación recientes versan sobre relaciones económicas Alianza del Pacífico-Asia del Este, desarrollo económico y financiero en Asia del Este y en América Latina, cooperación financiera regional, criptomonedas y regulación en Asia del Este.

las perspectivas de este mecanismo a la luz de acontecimientos y cambios recientes en la economía global.

PALABRAS CLAVE: *Alianza del Pacífico, integración regional, relaciones económicas interregionales, América Latina, Asia-Pacífico.*

ABSTRACT

Eight years after the Declaration of Lima (April 28, 2011), the Pacific Alliance continues to generate international interest. This integration mechanism emerged in a context of transition of the global economy to a multipolar world, in which East Asia, led by the People's Republic of China and Japan, has acquired a greater economic role. In these circumstances, the Alliance was created as a new regional integration mechanism, which pursues a double objective: integration among its members and projection to the world, especially towards Asia-Pacific.

This text seeks to analyze and characterize the Pacific Alliance, and to question the potential of this integration mechanism as to: 1. fulfilling its double objective by creating synergies between the different aspects that integrate it and, 2. becoming a cooperation platform and a new integration model for Latin America. For this, in the first section, it summarizes the most important milestones of the Alliance and its main initiatives. In the second section, it addresses the debate regarding its objectives and characterization as a regional integration mechanism. The third section is devoted to the expectations generated by the Alliance in terms of intraregional and extraregional integration and the conditions necessary for its success, while the fourth section discusses the perspectives of this mechanism in light of recent events and changes in the global economy.

KEYWORDS: *Pacific Alliance, regional integration, interregional economic relations, Latin America, Asia-Pacific.*

Introducción

A ocho años de la Declaración de Lima (28 de abril de 2011), la Alianza del Pacífico (AP) sigue suscitando interés internacional. En el plano de las relaciones internacionales, éste se observa en primer lugar en el creciente número de países observadores del mecanismo: 55 en febrero de 2019¹, originarios de todos los continentes, incluyendo 14 países de las Américas, 28 países europeos, 9 observadores de Asia, 2 de África y 2 de Oceanía². En segundo lugar, el in-

¹ Información extraída el 13 de febrero de 2019 de <https://alianzapacifico.net/paises-observadores/>. En mayo, se acordó el ingreso de Kazajistán y Azerbaiyán, (Secretaría de Relaciones Exteriores de México, mayo 2019).

² A título de comparación, la Comunidad Andina de Naciones (CAN), a la cual pertenecen tanto Colombia como Perú, tiene cinco países asociados –los cinco países del Cono Sur de América Latina, incluyendo Chile- y un único país observador, España, <http://www.comunidadandina.org>.

terés se manifiesta en el apoyo técnico brindado por organismos internacionales, en particular el BID (Banco Interamericano de Desarrollo), la CEPAL (Comisión Económica para América Latina) o la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico). En tercer lugar, siguen enriqueciéndose las publicaciones dedicadas a la AP: después de la prensa y los *think tanks* internacionales, la comunidad académica regional e internacional se ha abocado a investigar numerosos aspectos de la Alianza desde distintos ángulos teóricos y disciplinarios, en especial desde la economía política internacional y desde la economía. Estas contribuciones se pueden ordenar en distintos ejes: los objetivos y las características institucionales de la Alianza constituyen un primer eje de discusión, el cual lleva a un segundo eje que debate los resultados esperados de su puesta en práctica y su impacto a nivel regional.

La Alianza del Pacífico (AP) surgió en un contexto de transición de la economía global hacia un mundo multipolar, en el cual Asia del Este, liderada por la República Popular China (China, de aquí en adelante) y Japón, ha adquirido un mayor protagonismo económico. Éste se manifestó en América Latina a través de un alza rápida de los intercambios comerciales, en ciertos casos asociada a una creciente presencia de inversionistas originarios de esta región del mundo. En este contexto, la Alianza se creó como un mecanismo (Comunidad Andina desde 1996, anteriormente Pacto Andino, 1969) de integración regional novedoso, que estableció un doble objetivo: integración entre sus miembros y proyección al mundo, en especial hacia el Asia-Pacífico. La AP presenta varias particularidades que la diferencian de los mecanismos anteriores de la integración latinoamericana, si bien, como lo veremos, recoge muchos de sus principales objetivos. Así, se fundamenta no tanto en una cercanía geográfica, sino en una visión económica y política común, en la cual destacan la ortodoxia macroeconómica y la búsqueda de una inserción internacional basada en el libre comercio. La “integración profunda”, que busca promover entre sus miembros, acompañada de iniciativas de cooperación en distintos ámbitos, difiere también de las etapas clásicas de la integración regional teorizadas en las décadas anteriores. Finalmente, otra diferencia sobresaliente se destaca en la forma en que la AP se propone alcanzar sus objetivos: a través de mecanismos estrictamente intergubernamentales, sin creación de instituciones supranacionales, en contraste con un mecanismo regional de integración como la CAN (Comunidad Andina de Naciones), a la cual pertenecen Colombia y Perú.

Este artículo se propone analizar y caracterizar la Alianza del Pacífico, e interrogarse acerca del potencial de este mecanismo de integración para cumplir con el doble objetivo que se propone, creando sinergias entre los distintos aspectos que lo conforman, y transformarse en una plataforma de cooperación y en un nuevo modelo de integración para América La-

El MERCOSUR (Mercado Común del Sur) no contempla la figura de Estado observador y, en abril de 2019, tenía siete países asociados, entre los cuales se encuentran Chile, Colombia y Perú. <https://www.mercosur.int/quienes-somos/paises-del-mercotur/>.

tina. Para ello, resume en una primera sección los hitos más importantes de la Alianza y sus principales iniciativas. En la segunda sección, el artículo aborda el debate relativo a sus objetivos y a su caracterización en tanto mecanismo de integración regional. La tercera sección se dedica a las expectativas que generó la AP en materia de integración intrarregional y extrarregional y a las condiciones necesarias para su éxito, mientras que la cuarta sección discute las perspectivas de este mecanismo a la luz de acontecimientos y cambios recientes en la economía global.

La Alianza del Pacífico: principales hitos

El 28 de abril de 2011, la Declaración de Lima propuso “...la Alianza del Pacífico como un área de integración profunda [...] que aliente la integración regional, así como un mayor crecimiento, desarrollo y competitividad de nuestras economías” y afirmó el compromiso de “avanzar progresivamente hacia la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas”. A la vez, se planteaba que ello permitiría proyectar los países miembros “con mayor competitividad, especialmente hacia la región del Asia-Pacífico” (Alianza del Pacífico 2011a: 1–2). La declaración se cerraba con una invitación a participar dirigida a los países de la región “que compartan la voluntad de alcanzar las metas de esta Alianza” (Alianza del Pacífico 2011a: 1–2).

El Acuerdo Marco, firmado un año después, en la IV Cumbre de Paranal (abril de 2012), estableció la Alianza del Pacífico como “área de integración regional” (art. 1), y estipuló en el art. 2 los requisitos de vigencia del Estado de derecho, democracia, separación de poderes y respeto de los derechos humanos, para todo país que quisiera postular al mecanismo. Planteó luego como objetivos de la Alianza:

- a. *construir, de manera participativa y consensuada, un área de integración profunda para avanzar progresivamente hacia la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas;*
- b. *impulsar un mayor crecimiento, desarrollo y competitividad de las economías de las Partes, con miras a lograr un mayor bienestar, la superación de la desigualdad socioeconómica y la inclusión social de sus habitantes; y*
- c. *convertirse en una plataforma de articulación política, de integración económica y comercial, y de proyección al mundo, con especial énfasis al Asia-Pacífico* (Alianza del Pacífico 2012).

Por otro lado, el art. 8 afirma que las decisiones y los acuerdos tomados en el marco de la Alianza “no reemplazarán, ni modificarán los acuerdos económicos, comerciales y de integración bilaterales, regionales, multilaterales vigentes entre las Partes”, y el art. 11 establece que “El presente Acuerdo Marco

quedará abierto a la adhesión de los Estados que así lo soliciten y tengan vigente un acuerdo de libre comercio con cada una de las Partes”.

En el plano institucional, la Declaración de Lima estableció el Grupo de Alto Nivel (GAN) conformado por los viceministros de Relaciones Exteriores y de Comercio de los cuatro países, mientras que el Acuerdo Marco creó el Consejo de Ministros (art. 4), definió sus participantes –ministros de Relaciones Exteriores y de Comercio Exterior–, y sus atribuciones. Se estableció la obligación de sesionar con la presencia de todas las partes y de tomar decisiones por consenso (art. 5). En el art. 7, se establecieron las atribuciones de la Presidencia *pro tempore* y el principio de rotación anual entre los países miembros.

Simultáneamente, la Alianza del Pacífico ha buscado dotarse de una serie de mecanismos de cooperación, que se agregan a los objetivos de liberalización de flujos económicos y de “integración profunda”. En diciembre de 2011, en la segunda cumbre de mandatarios, se firmó el Memorando de Entendimiento sobre la Plataforma de Cooperación del Pacífico (2011), que incluyó entre sus metas iniciales la cooperación en cuatro áreas específicas: el medio ambiente y el cambio climático, la innovación, la ciencia y la tecnología, las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MPyMEs) y el desarrollo social. En esta misma cumbre, se formalizó el apoyo de las autoridades de los cuatro países al Mercado Integrado Latinoamericano (MILA), una iniciativa privada de integración de las bolsas de valores de los tres países andinos en función desde mayo de 2011, a la cual se sumó la Bolsa Mexicana de Valores en 2014. Por otro lado, la Alianza ha sido dotada tempranamente de un organismo empresarial. El Consejo Empresarial de la Alianza del Pacífico (CEAP), establecido en noviembre de 2012, se ha propuesto temas de trabajo bastante concretos y precisos y se generó una dinámica entre éste y las Cumbres de mandatarios, a las cuales entrega recomendaciones. La AP creó también mecanismos de intercambio estudiantil y académico con ambiciones modestas pero activos casi desde sus inicios.

Estas notas dejan claro que los objetivos establecidos por la Alianza se centran alrededor de la apertura económica y la integración, concebidas como medios para fortalecer la competitividad de sus miembros y para alcanzar metas de crecimiento económico, desarrollo y equidad social. Queda también claro que la Alianza se define en parte por su ambición de proyectarse hacia el Asia-Pacífico y que las instituciones que plantea son exclusivamente de tipo intergubernamental, con decisiones que se deberán tomar por consenso y unanimidad en distintos niveles: Presidencia, Consejo de Ministros, Grupo de Alto Nivel, estos últimos integrados por funcionarios de cada país.

A la vez, los planteamientos iniciales de la AP muestran niveles de ambigüedad o de indefinición, que los avances realizados en cerca de ocho años de existencia han despejado sólo en parte. Éstos se relacionan en primer lugar con el contenido económico preciso que cabe atribuir al “área de integración profunda” que se pretende construir: ¿zona de libre-comercio, mercado

común, integración productiva entre los miembros y/o con socios externos? En segundo lugar, tienen que ver con el alcance geográfico del mecanismo, que La Declaración de Lima establecía inicialmente en la región latinoamericana, pero que pareció abrirse a miembros potenciales más allá de esta región en la redacción del Acuerdo Marco. Finalmente, ¿qué sentido dar en el ámbito regional latinoamericano al rol de plataforma de “articulación política, de integración económica y comercial, y de proyección al mundo”?

¿Cuáles han sido los ámbitos con mayores avances en la existencia de la Alianza? En forma preliminar, se puede afirmar que éstos son, sobre todo, la liberalización y facilitación de los flujos de bienes y servicios, los mercados de capitales, el relacionamiento externo y, en segundo lugar, los flujos de personas y algunas actividades de cooperación. En materia de liberalización de los flujos de bienes y servicios, sobresale la firma (febrero de 2014) y entrada en vigor (2016) del Protocolo Adicional del Acuerdo Marco, integrado por 19 capítulos que estipulan los acuerdos tomados en materia de liberalización del comercio de bienes y servicios, de inversión, de reglas de origen y de acumulación de origen –posible clave de un fortalecimiento de cadenas productivas regionales–, de facilitación comercial y cooperación aduanera, de contratación pública y de solución de diferencias. Cabe mencionar también logros posteriores en materia de facilitación de comercio, con los avances en la interoperabilidad de las Ventanillas Únicas de Comercio Exterior, el Reconocimiento Mutuo de Operador Económico Autorizado y en la armonización de normas (productos farmacéuticos, dispositivos médicos, cosméticos, suplementos alimenticios).

El objetivo de fortalecimiento de las cadenas productivas regionales, que no era explícito, se introdujo en 2014 y constituye un hito importante en la formulación de objetivos de integración regional: se menciona en la Cumbre de Cartagena en la que se firmó el Protocolo Adicional, al señalarse como beneficio esperado del protocolo “una mayor integración en cadenas regionales de valor que harán más competitiva a la región” y en junio de 2014, el anexo de la Declaración Presidencial de Punta de Mita estableció acciones para concretizar este objetivo.³

El segundo ámbito que muestra adelantos importantes es el del mercado de capitales, cuya integración presenta numerosos retos regulatorios y tributarios, y del financiamiento del desarrollo. Sobresalen los avances para la operación regional de fondos de pensiones y fondos de inversión, la emisión conjunta de un bono regional catastrófico en los mercados globales⁴, la creación de un Fondo de Capital Emprendedor para MPyMEs y los progresos en la im-

³ El Anexo de la Declaración encargó varias tareas relacionadas a las agencias de promoción de los cuatro países: “establecer un modelo operativo que permita concretar encadenamientos productivos entre los estados miembros [...], generar [...] una estrategia de complementación para los sectores económicos priorizados por los países de la Alianza del Pacífico” y “promover las exportaciones de las micro y pequeñas empresas” (Alianza del Pacífico 2014b).

⁴ En 2018, la Alianza del Pacífico colocó un bono por 1,4 billones de US\$, el mayor en valor en aquel momento, patrocinado por el Banco Mundial (Ralph 2018).

plementación del Fondo de Infraestructura Regional. Por otro lado, se dieron algunas medidas de liberalización en materia de flujos de personas, entre las cuales sobresalen la eliminación de visas para estancias temporales, y las negociaciones concluidas para el registro voluntario de ingenieros con miras al otorgamiento de licencias temporales para el ejercicio y la exportación de estos servicios en los países de la AP. También pueden incluirse en este rubro los intercambios estudiantiles y académicos.

El relacionamiento externo registra numerosas iniciativas nuevas importantes y el seguimiento de las metas en curso, una intensificación que denota los esfuerzos de adaptación de la Alianza a un nuevo contexto global menos favorable al libre comercio, uno de los pilares fundamentales del mecanismo. Además de la apertura conjunta de sedes diplomáticas, una de las innovaciones más celebradas de la AP, sobresalen el incremento sostenido en el número de países observadores, los avances en la formalización de actividades de cooperación con estos países, y más aún se destacan la creación de la categoría de “país asociado” en 2017, las negociaciones lanzadas con los cuatro primeros candidatos, Australia, Canadá, Nueva-Zelanda y Singapur, la postulación oficial de Corea del Sur y las negociaciones con Ecuador. En paralelo, la AP ha seguido avanzando en su acercamiento y búsqueda de convergencias con la ASEAN (Asociación de Naciones del Sureste de Asia, por su sigla en inglés), el MERCOSUR (Mercado Común del Sur) y la Unión Europea, y tres países de la AP –Chile, México y Perú se incorporaron al CP-TPP (Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership).

En materia de cooperación, existen avances desiguales: por un lado, en materia de fomento empresarial, hay un gran dinamismo, y se han sostenido diversas iniciativas organizadas por las agencias nacionales de promoción comercial y de inversiones, como las Macrorruedas de Negocios, las Macrorruedas de Negocios del Turismo, los Foros de Oportunidades de Inversión, los Foros de Emprendimiento e Innovación (LAB4), los Foros de Empresarias Líderes, destinadas a estimular los contactos entre empresas y las inversiones intra-Alianza. La Plataforma de Intercambio Estudiantil y Académico, con metas modestas, constituye otra iniciativa exitosa, con XI convocatorias desde los inicios de la AP. Se le añadió más recientemente un programa de Voluntariado Juvenil. Por otro lado, es notable la incorporación de nuevos temas a las iniciativas de cooperación entre los miembros.

En contraste, la cooperación en el tema crucial de la infraestructura ha avanzado más lentamente. En primer lugar, cabe resaltar que los países han elevado su nivel de compromiso inicial, que era bastante bajo⁵, con la suscripción en mayo de 2013 (VII Cumbre) de un Acuerdo para el Establecimiento del Fondo de Cooperación de la AP. En segundo lugar, las instrucciones dadas

⁵ El texto del Memorando señalaba que las partes sólo iban a “procurar financiar las actividades de cooperación” y “hacer su mejor esfuerzo para sufragar los gastos” (Alianza del Pacífico 2011b: 3).

en la VIII Cumbre por los mandatarios para “evaluar la creación de un Fondo para el desarrollo de infraestructura ... que incluya la posibilidad de captar aportes de fondos extranjeros” (Alianza del Pacífico 2014a: anexo 2) dieron paso a estudios de factibilidad de parte del BID y de la CAF, y a la declaración de creación del Fondo de Infraestructura de la Alianza del Pacífico (FIAP) en la XIII Cumbre (2018). El fondo se planteó como un vehículo gestionado por un gestor privado, con un capital de 1000 millones de US\$, a partir del cual se financiarán proyectos sobre la base de Asociaciones Público-Privadas. El bajo dinamismo de este aspecto de la cooperación, tan esencial para lograr una mayor interdependencia económica entre los países miembros, podría impactar de manera muy negativa los objetivos de mayor integración y en especial, de fortalecimiento de las cadenas de valor regionales.

La Alianza del Pacífico: el debate acerca de sus objetivos y su caracterización

La centralidad de las metas económicas para la Alianza llevó algunos analistas a afirmar que ésta retomaba los objetivos característicos del “regionalismo abierto” de los años 1990, concretizado en organismos como la CAN (1996, anteriormente Pacto Andino, creado en 1969) o el MERCOSUR (1991). Así Malamud (2014) plantea que la AP “reintrodujo el carácter central del comercio en la integración...” (Malamud 2014), y Briceño (2012) escribe que ésta constituye “el último bastión” del regionalismo abierto en América Latina (Briceño Ruiz 2012; citado en Leví, Reggiardo 2016: 191). Ciertamente, la AP se diferencia netamente del regionalismo post-hegemónico, post-liberal o alternativo (Rocha 2018a) que floreció desde mediados de los años 2000 en América del Sur, como producto de la pérdida de confianza en el modelo de regionalismo abierto y de la llegada al poder en varios países (Argentina, Brasil, Bolivia, Ecuador, Venezuela en particular) de gobiernos ubicados a la izquierda en el espectro político. Las instituciones que lo encarnaron, el ALBA (Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América 2004), y la UNASUR (creada en 2004 como Comunidad Suramericana de Naciones, transformada en Unión de Naciones Suramericanas en 2008) privilegiaron temas poco tratados por el regionalismo abierto, como la paz, la infraestructura física, la energía, la seguridad, la arquitectura financiera, los aspectos sociales y políticos, abordados desde mecanismos de cooperación Sur-Sur (Leví, Reggiardo 2016; Rodríguez 2015) y con un enfoque de autonomía regional (Preciado 2018, Rocha 2018a).⁶

Sin embargo, ésta resulta ser una visión algo reductora pues la AP no se limita a la liberalización de flujos económicos, sino que incluye explícitamente iniciativas de cooperación que abarcan varios de los temas importantes del

⁶ Rocha (2018b) analiza el rol de la CELAC (Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños) en la construcción de esta región más autónoma.

regionalismo post-hegemónico o alternativo: infraestructura física y conectividad, energía, financiamiento, intercambios educativos, aspectos sociales, seguridad. Ello lleva entonces a Rodríguez (2015) a afirmar que la Alianza conjunta elementos de las etapas anteriores del regionalismo latinoamericano: la liberalización comercial intrabloque del regionalismo abierto y la convergencia y concertación en temas políticos y sociales del regionalismo postliberal, creando sinergias entre ambos. A la vez innovaría “en cuanto considera tan importante como lo anterior aumentar y hacer más competitivo el comercio extrabloque, principalmente con el Asia-Pacífico” (Rodríguez 2014: 34–35), afirmación debatible, pues el regionalismo abierto privilegiaba también un crecimiento orientado hacia afuera. A la vez se puede plantear que al establecer como meta la creación o el fortalecimiento de cadenas productivas regionales, la AP retoma el rol atribuido a la integración regional por la CEPAL desde los tiempos de la industrialización sustitutiva de importaciones: “una ampliación del mercado y de la base de recursos productivos que permitiría aprovechar las economías de escala y las ventajas de la especialización y complementación industrial” (Briceño, Quintero, Ruiz de Benítez 2013: 11), pero en un contexto radicalmente distinto de apertura e integración en Cadenas Globales de Valor (CGVs).

Ciertamente, es clara también la influencia de las estructuras de la región Asia-Pacífico y en particular de APEC –Asia-Pacific Economic Cooperation, por su sigla en inglés– (Leví, Reggiardo 2016: 204; Rodríguez 2014: 34–35). Aunque las instituciones de la AP son más formales que las de este organismo, pues requieren acuerdos de liberalización comercial previos entre los miembros, divergen claramente del regionalismo abierto latinoamericano de los años 1990 en su institucionalidad liviana y en el rechazo a toda cesión de soberanía (Garzón, Nolte 2018: 343). A la vez, se acercan a los procesos vigentes en APEC en su manera de abordar en forma flexible los temas que se incluyen en el proceso de integración.⁷ Estas características han sido apreciadas de manera muy positiva por analistas anglo-sajones o europeos cercanos a los mercados financieros o a instituciones internacionales, quienes consideraron que la Alianza constituía un mecanismo pragmático, flexible, favorable a las empresas y antecedido por flujos de inversiones e intereses privados (McKeigue 2012; Donnan 2015; Echebarría, Estevadeordal 2014: 33). La ausencia de “grandes objetivos” (Torres 2016, Rathborne 2014), el enfoque de tipo *early harvest* o “paso por paso” de los acuerdos tomados por la AP contribuyen al éxito del mecanismo (Dade, Meacham 2013: 5; Regueiro 2014)⁸. La AP constituiría el “lado práctico” de América Latina (Keppel 2015).

Ahora bien, más allá de estos aspectos generales, la AP presenta caracte-

⁷ Este tema se retoma y discute más adelante.

⁸ Así, “The Economist” opinaba: “Behind the excitement is the sense that the PA is a hard-nosed business deal, rather than the usual gassy rhetoric of Latin American summitry” (The Economist 2013). Dade y Meacham (2013) consideraban que la AP aprendió las lecciones de los fracasos pasados de la integración latinoamericana (Dade, Meacham 2013: 5).

rísticas específicas que la distinguen de las categorías convencionales de mecanismos de integración regional y que han generado intensos debates en la academia regional acerca de sus propósitos y de su alcance.

Visión económica compartida y ausencia de continuidad territorial

Una primera particularidad de la AP frente al regionalismo latinoamericano anterior a ella es la ausencia de continuidad geográfica entre los países fundadores. Con el ALBA, la AP es el primer organismo subregional cuyos miembros no pertenecen a la misma subregión (Garzón, Nolte 2018: 345). Esta característica es en parte involuntaria, producto de las divergencias ideológicas que contribuyeron al fracaso de la iniciativa anterior del Arco del Pacífico, que reunía todos los países de la región ribereños del Pacífico latinoamericano. A la vez, marca el regreso de México como actor en América del Sur (George 2014: 28, Malamud 2014, Nolte 2016: 1).⁹ Más que la cercanía geográfica, es por lo tanto la visión compartida en materia de políticas económicas y de inserción internacional que constituye el cimiento de la AP.¹⁰ De hecho, como lo hemos visto, si la declaración de Lima menciona la región latinoamericana como ámbito de reclutamiento de nuevos miembros, el art. 11 del Acuerdo Marco parece sugerir que la membresía de la AP está abierta a países extrarregionales que compartan esta visión.

En la base de la rápida sucesión de acuerdos tomados por la AP, están los antecedentes de políticas económicas similares. Se trata, en primer lugar, de políticas monetarias y fiscales ortodoxas. Aun cuando se pueden discutir los costos de estas políticas en términos de crecimiento, desarrollo y equidad social, es innegable que permitieron alcanzar un grado apreciable de estabilidad macroeconómica –inflación baja, déficits fiscales controlados, reducción o control del endeudamiento público, ausencia de grandes desequilibrios externos– aún en tiempos de turbulencias externas. En segundo lugar, los cuatro países comparten una estrategia de crecimiento “hacia afuera” y de apertura comercial y financiera dominada desde 2000 por la firma de numerosos acuerdos de liberalización comercial bilaterales con socios ubicados cada vez más fuera del continente americano y, en particular, en Asia-Pacífico. En suma, la AP reúne los países de América Latina que más han apostado por la vía recomendada por el Consenso de Washington “aumentado”. Así, la Alianza constituiría una “colaboración natural entre países que piensan igual y que han aplicado de manera

⁹ Con el surgimiento de la AP, la integración regional vuelve a concebirse como un proyecto de alcance latinoamericano, y no solamente sudamericano, resolviéndose de esta manera la cuestión de “qué” integrar (Malamud 2014). A la vez, el regreso de México como actor regional constituye un desafío a una hegemonía regional de Brasil.

¹⁰ Rathbone, editor para América Latina del “Financial Times” afirmaba “The PA is more of an attitude than a physically coherent group” (Rathbone 2015). Entre otros aspectos, destacaba una actitud común respecto al rol del Estado en la economía y frente a la inserción en la economía internacional.

independiente reformas y estrategias similares, con un ojo hacia el Este tanto como socio comercial como modelo para el desarrollo” (George 2014: 27).

Los requisitos previos de carácter político –respeto a la democracia y a los derechos humanos, separación de poderes, etc.– puestos a la incorporación de nuevos miembros anclan la AP en el campo occidental. Ramírez y León (2014) afirman que la ausencia de la palabra “económico” en el Acuerdo Marco permitiría calificar la AP como un acuerdo “de carácter político amplio” (Ramírez y León 2014: 36). Así, a diferencia de Dade y Meacham (2013), para quienes no cabe buscar ideología alguna en la Alianza, ésta no es neutral ideológicamente, sino liberal o neoliberal (Ardila 2015: 245; Saltalamacchia, Urzúa 2016: 115). Si bien la Alianza “no es una estructura de carácter político en sí misma [...] sí refleja los intereses y la decisión política al más alto nivel [...] sobre todo en aspectos como la perspectiva de desarrollo e inserción global neoliberal” (Leví, Reggiardo 2016: 197). En el mismo tenor, Ramírez (2016) plantea que aquello que generó tanto interés hacia la Alianza en Europa y las Américas, no es tanto lo económico como los principios políticos e ideológicos que sustentan la membresía de la AP (Ramírez 2016: 155). Rocha y Morales (2015) precisan que la Alianza tiene dos ejes geoeconómicos y geopolíticos: el de América del Norte predomina, materializado en la presencia de México, en la participación de este país en el TLCAN (Tratado de Libre-Comercio de América del Norte), y en los Tratados de Libre-Comercio (TLCs) firmados por los demás miembros con EE.UU. “El eje del Pacífico asiático es todavía secundario y complementario, si bien constituye la apuesta principal.” (Rocha, Morales 2015: 141–142).

En materia de política exterior, la visión compartida por los miembros de la Alianza se traduce, en particular, en la libertad acordada a éstos para seguir negociando acuerdos comerciales en forma independiente y en la decisión de respetar todos los acuerdos vigentes, incluso entre ellos mismos –cabe recordar que Colombia y Perú siguen siendo miembros de la CAN. Esta característica se contrapone al regionalismo abierto de la propia CAN y del MERCOSUR, que se abocaron a construir un arancel externo común y establecieron el compromiso de negociaciones en bloque, con los riesgos que este mayor nivel de exigencia supone.¹¹ En este sentido, vale subrayar que el art. 8 del Acuerdo Marco no contribuye a simplificar el *spaghetti bowl* o *noodle bowl* de acuerdos comerciales de la Alianza, pues el Acuerdo Marco se superpone a los tratados previos mas no los reemplaza.

El acercamiento a Asia-Pacífico como objetivo central

La segunda especificidad de la AP es el hecho de definirse en parte por la relación que busca desarrollar con otra región del mundo, Asia-Pacífico (Bárcena

¹¹ Esta cláusula llevó a la CAN a la crisis y al MERCOSUR a una paralización de sus negociaciones externas.

2016, Rodríguez 2015).¹² Al igual que en el punto anterior, este objetivo original se fundamenta en –y busca en la práctica consolidar– políticas anteriores a la creación de la Alianza. En efecto, tres miembros de la AP pertenecen al foro APEC. Chile es miembro desde 1994, México desde 1993 y Perú desde 1998, mientras Colombia, que no pudo ingresar debido a la moratoria establecida por el organismo, pertenece, al igual que los demás miembros de la Alianza, a otros mecanismos transpacíficos como el foro empresarial PBEC (Pacific Basin Economic Council, desde 1994) o el organismo tripartita gobierno-academia-empresas PECC (Pacific Economic Cooperation Council, desde 1995).¹³ Los tres países miembros de APEC participaron en las negociaciones del TPP (Trans-Pacific Partnership) que incluía, además de Canadá y Estados Unidos, siete países de Asia-Pacífico: Australia, Brunéi, Malasia, Japón, Nueva Zelanda, Singapur y Vietnam, lo que les llevó a integrarse a su sucesor, el CP-TPP, ya sin Estados Unidos.

Por otro lado, después de la firma del TLCAN entre México, Estados Unidos y Canadá, entrado en vigencia en 1994, los países miembros de la Alianza del Pacífico han encabezado la firma de TLCs o de Acuerdos de Asociación económica (AAEs) con naciones de Asia a partir de 2000. Ravenhill (2011) ubica el florecimiento de estas agrupaciones “transregionales” en un contexto global marcado por el fin de la Guerra Fría, por una mayor interdependencia global y por el ascenso de la ideología neoliberal (Ravenhill 2011: 189). Garzón (2015) las sitúa en el contexto de un mundo multipolar, y plantea que este “regionalismo cruzado” (*cross regionalism*)¹⁴ puede traer distintas ventajas a los países firmantes. Además de un mejor acceso a los mercados globales o una mayor atracción de Inversión Extranjera Directa (IED), permitiría “reducir la dependencia económica de un solo socio comercial grande” y hacer más visibles a los países pequeños o medianos, pues éstos se pueden transformar “en hubs de TLCs que cubren varias regiones” (Garzón 2015: 11).

Después del retiro de EE.UU. del TPP y ante el nuevo entorno global, Pastrana y Castro afirman que la AP se ha posicionado como “uno de los ejes articuladores de un *interregionalismo pos-TPP*” (Pastrana, Castro 2017: 76). Este planteamiento se deriva, en particular, de la mencionada creación de parte de la AP de la categoría de Estado Asociado, anunciada en la Cumbre de Cali, en junio de 2017, y del lanzamiento inmediato de negociaciones conjuntas con Australia, Canadá, Nueva Zelanda y Singapur, los cuatro primeros países en postular a esta categoría. Asi-

¹² Bárcena notaba correctamente que la AP “no estaba concebida por sus miembros como un foro para negociar conjuntamente acuerdos comerciales o de inversión con otros países o agrupaciones” (Bárcena 2016: 60). En 2017, el nuevo contexto global llevó la Alianza a introducir un cambio fundamental que autorizó estas negociaciones conjuntas.

¹³ Los cuatro miembros de la AP participan también, con un nutrido grupo de países de América Latina, al Foro de Cooperación de América Latina y Asia del Este (FOCALAE) creado en 1999. Este foro reúne 20 países latinoamericanos y 16 países de Asia del Este.

¹⁴ El autor lo define como “una política llevada a cabo de manera individual por Estados que establecen áreas de libre comercio a pequeña escala con Estados ultramarinos” (Garzón 2015: 9).

mismo, para los autores, la participación de Chile, México y Perú en el CP-TPP permitiría “conectar comercial y económicamente, de manera más profunda, los Estados del continente americano y del Asia-Pacífico” (Pastrana, Castro 2017: 76).

La “integración profunda”: un concepto equívoco

En tercer lugar, la AP difiere del regionalismo latinoamericano existente tanto en lo que se propone –profundidad, amplitud– como en la manera en que busca alcanzar estos objetivos, y en las instituciones que deben guiar y apoyar el proceso de integración. Sus características hacen del mecanismo algo difícilmente clasificable, y para el cual se han buscado aplicar nuevas categorías de análisis. Como lo hemos visto, la AP plantea crear un “área de integración profunda” con miras a avanzar hacia la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas. El debate se centra en ¿qué se entiende por “área de integración profunda”?, ¿Hacia dónde y cómo busca avanzar la AP?, ¿Es posible alcanzar estos objetivos con la institucionalidad ligera que adoptó el mecanismo?

Varios autores han buscado definir la naturaleza de la Alianza al relacionarla con las etapas “clásicas” de la integración, definidas por Bela Balassa (Balassa 1964, en: Vieira 2015). Estas etapas se utilizan para clasificar los mecanismos de integración regional y van desde el primer nivel de integración, la zona de libre comercio basada en la liberalización comercial, hasta el nivel más avanzado, el de unión económica con armonización de políticas, pasando por las etapas de creación de un arancel externo común y de una unión aduanera, la que constituye la primera cesión de soberanía, seguida del mercado común con libre circulación de los factores de producción. (Tremolada 2016: 76–77, Vieira 2015: 72–73).

La integración profunda que busca promover la Alianza no coincide plenamente con las etapas clásicas de la integración, aun cuando la propia AP se refiere a éstas cuando proclama haber lanzado una “zona de libre comercio” después de la entrada en vigencia del Protocolo Adicional, y cuando el objetivo de libre circulación parece referirse a un mercado común con libre circulación de factores, las “cuatro libertades” (Tremolada 2016).¹⁵ En efecto, el concepto de “integración profunda” tiene un contenido equívoco (Vieira 2015).

Inicialmente, se concibió como una definición fuerte de integración. Schiff y Winters (2003) aplican el término a “acuerdos [...] que buscan realizar algún nivel de unión económica y que crean instituciones supranacionales para alcanzar este objetivo” (Schiff, Winters 2003: 150).¹⁶ Consideran que la inte-

¹⁵ Este concepto nace con la creación del Mercado Único Europeo.

¹⁶ El concepto se refirió inicialmente a la construcción de la integración europea, y específicamente a la creación del Mercado Único. El concepto habría sido introducido por primera vez en Lawrence y Litan (1990) (Schiff, Winters 2003: 2.150).

gración profunda es afín al concepto de “integración positiva”, acuñado por Tinbergen (1954), e incluye “esfuerzos positivos para coordinar políticas”. En este tenor, Rocha y Morales (2015) definen la integración profunda como “la conformación de un sistema de integración multidimensional político, económico, social, cultural y espacial” (Rocha, Morales 2015: 109). Definida de esta manera, la “integración profunda” contrasta con el nivel de “integración superficial” (*shallow integration*), consistente en la eliminación de obstáculos y en el otorgamiento del trato nacional en materia comercial, el que es cercano a la “integración negativa” del mismo Tinbergen (1954).¹⁷

Ahora bien, el término “integración profunda” ha pasado más recientemente a aplicarse de forma bastante más laxa a los acuerdos comerciales preferenciales (ACP) que se multiplicaron desde mediados de los años 1990, en un contexto global marcado por el estancamiento de las negociaciones multilaterales de comercio, y su sentido se ha vuelto más impreciso y menos fuerte. Los ACPs más recientes, entre los cuales se cuenta la Alianza del Pacífico, buscan una “integración profunda” que incluye, además de la eliminación de barreras “a la frontera” (*shallow integration*), una serie de “disciplinas” más “profundas”, que buscan regular las actividades, hasta en el seno de la economía doméstica.¹⁸ Estas disciplinas introducen requisitos más exigentes que los acordados en la OMC (Organización Mundial del Comercio) –en este caso se conocen bajo los términos de “OMC-Plus”–, o que no están contemplados por los acuerdos multilaterales –calificados como “OMC-X”. Entre éstos, destacan temas como la protección de la propiedad intelectual, la protección y el fomento de la inversión extranjera, el acceso a las compras gubernamentales, la armonización de regulaciones o las medidas para combatir la competencia desleal, todos estos temas esenciales para la organización internacional de la producción, en especial manufacturera, en CGVs.¹⁹ Regueiro (2014) subraya que estos temas pertenecían al “núcleo duro” de la fracasada ALCA (Área de Libre Comercio de las Américas), el que creó mayor nivel de resistencias entre los participantes latinoamericanos: inversiones, servicios, propiedad intelectual y compras gubernamentales (Regueiro 2014: 164).

En suma, las disciplinas integradas en los ACPs influyen cada vez más en las políticas internas de sus miembros y la “integración profunda” pasó a definirse como la aceptación de que “... reglas internacionales gobiernen

¹⁷ Barbosa y Buitrago (en prensa) retoman la definición de Schiff y Winters (2003), aplicando criterios empíricos para determinar el grado de profundidad de la integración que se plantea la AP.

¹⁸ Lawrence (1996) constituye un antecedente para el análisis de este fenómeno. (Lawrence, 1996: 17, en Young 2017: 454).

¹⁹ La fragmentación de la producción, a través de la cual las grandes firmas manufactureras externalizan tareas y deslocalizan las etapas de la elaboración de un producto con el fin de reducir costos, requiere y produce numerosos intercambios internacionales de dos vías entre las economías participantes: “El comercio del siglo XXI es un conjunto complejo e interconectado de flujos transfronterizos de bienes, inversiones, tecnología, servicios, personal técnico y de dirección, y capital” (Baldwin 2013: 39).

las políticas domésticas con el fin de mitigar sus efectos adversos sobre el comercio (Young 2017: 452, 455). En la terminología de Schiff y Winters (2003), no se trata de integración profunda sino de un nivel menos exigente de “integración de políticas” (*policy integration*), que implica, en el mejor de los casos, “un nivel intermedio de integración que incluye una cooperación gubernamental cercana para armonizar las reglamentaciones internas y las políticas, pero que no contempla una autoridad supranacional” (Schiff, Winters 2003: 20). Así el uso de parte de la AP del término “integración profunda” ubica el acuerdo en el ámbito de los ACPs de nuevo cuño y señala su afinidad con las recomendaciones de organismos multilaterales referidas a la inserción en CGVs de los países latinoamericanos. A la vez, deja bastante indefinido el grado de profundidad al cual se quiere llegar, el que sólo se podrá determinar analizando las políticas acordadas e implementadas en cada mercado, tanto en la frontera, como más allá de la frontera –eliminación de leyes y reglamentos que inhiben los intercambios internacionales de bienes y servicios–, y de forma transfronteriza –armonización de medidas regulatorias– (Lloyd 2008).²⁰ La mayoría de estas medidas se ubica en las categorías de “integración superficial” o eliminación de obstáculos y trato nacional, pero algunos procesos en curso en la AP –la integración financiera, el FIAP, entre otros– muestran un potencial para ir más allá.

La caracterización de la Alianza del Pacífico como mecanismo de integración: aportaciones del debate académico

Lo anterior permite entender que la literatura que analiza la AP muestra apreciaciones contrastadas acerca de la profundidad relativa del área de integración que se busca constituir. Muchos autores clasifican la Alianza como Acuerdo o Zona de Libre Comercio caracterizada por un tipo de integración negativa o superficial o regionalismo económico superficial (Tremolada 2016; Garzón, Nolte 2018). Rocha y Morales la consideran como un TLC de banda ancha, que sigue el modelo del TLCAN (Rocha, Morales 2015) y Regueiro (2014) como un TLC-plus. Vieira (2015) clasifica la AP como un área de libre comercio de segunda generación, que además de rebajas arancelarias, incluye la eliminación de barreras no-arancelarias, la armonización de normas, la eliminación de obstáculos y, además de lo anterior, provisiones sobre inversión y propiedad intelectual. Añade que, al desaparecer la etapa de unión aduanera con arancel externo común, debido a la disminución o desaparición internacional de las tarifas, “la fase de mercado común referente a la circulación de todos los factores de producción [...] se ve muchas veces subsumida en los compromisos de los tratados de libre comercio,

²⁰ Lloyd propone una metodología basada en estas categorías y analiza los grados de integración y los “estilos” de distintos acuerdos comerciales (Lloyd 2008).

los cuales mezclan la apertura comercial con la circulación de los factores”. Pero ello de ninguna manera implicaría integración profunda porque ésta se refiere a un mercado común o una unión económica con armonización de políticas (Vieira 2015: 72–73).

Saltalamacchia y Urzúa (2016) plantean que “la AP no es, desde el punto de vista de la economía política, un ejercicio de integración profunda pero tampoco es un simple acuerdo comercial. Se trata quizás de un nuevo animal político en el panorama del regionalismo, algo parecido a un área de libre comercio *plus*, aderezada con iniciativas educativas, culturales y diplomáticas” cuyo núcleo consistiría en acuerdos de liberalización y acuerdos de cooperación (Saltalamacchia, Urzúa 2016: 105).

Barbosa y Buitrago (en prensa) y Rodríguez (2015) califican respectivamente la AP de “regionalismo estratégico” y de “regionalismo estratégico hacia afuera”, y destacan una dimensión adicional: desarrollar una ventaja competitiva para los países miembros, fundamentada en el peso geopolítico de la Alianza y en procesos de concertación y cooperación entre sus miembros (Barbosa, Buitrago en prensa; Rodríguez 2015). Para Rodríguez (2015) “aumentar el comercio intrabloque ya no es el objetivo principal, pues se comprende que la libre circulación de los factores productivos es condición necesaria para aumentar y hacer más competitivo el comercio extrabloque, principalmente con el Asia-Pacífico” y este proceso autorizaría “internacionalizar sus economías de forma competitiva e integrada a la economía global, en lo que se denomina regionalismo estratégico ‘hacia afuera’” (Rodríguez 2015: 43–45).

La dimensión estratégica es resaltada también por Garzón y Nolte (2018), quienes afirman que la AP no constituiría “un retorno a las prácticas de gobernanza del regionalismo abierto (Briceño-Ruiz 2014), sino un ejemplo paradigmático de la gobernanza minilateral en la región” (Garzón, Nolte 2018: 334). Para los autores, el “minilateralismo” “reúne un grupo pequeño de países que piensan igual, independientemente de la región geográfica a la cual pertenecen ...Lo que cimienta estas coaliciones no es la geografía sino objetivos comunes y un interés en un área específica de la gobernanza” (Garzón, Nolte 2018: 333).²¹

La AP tendría un interés exclusivo en la gobernanza económica y sus miembros practicarían “una forma de ‘marca-país’ conjunta para promover el comercio y la inversión, y elevar su estatus internacional y su visibilidad” (Nolte 2016: 1). El principal objetivo estratégico de este instrumento minilateral no sería tanto el fortalecimiento del comercio entre los socios como la atracción de una mayor proporción de la Inversión Extranjera Directa (IED) orientada a América

²¹ El minilateralismo muestra tres características principales: 1. Reúne el número más pequeño de países necesario para alcanzar una meta particular (Naím 2009); 2. A menudo se trata de acuerdos más flexibles e informales (Brummer 2014); 3. Abordan los retos de manera desagregada y punto por punto (*piece meal*) y no con un acuerdo de forma global (Garzón, Nolte 2018: 333).

Latina, a través de una diferenciación de sus miembros (Garzón, Nolte 2018: 345). La diferenciación y la marca-país de la Alianza, fundamentadas en las políticas de sus miembros hacia el libre mercado y el Estado de derecho y en su récords de crecimiento económico, demostraría que poderes medios (México) y poderes regionales secundarios (Colombia y Chile) pueden cooperar y crear organismos regionales con el objetivo de elevar su estatus internacional (Garzón, Nolte 2018: 345). El énfasis en el tamaño agregado de la economía de la AP, o de sus exportaciones y su posicionamiento a nivel global, forma parte de esta estrategia, reflejada en la comunicación de la Alianza.

El éxito de la “marca” Alianza del Pacífico ha encontrado ecos en numerosas publicaciones. George, quien acuñó el término los “Pumas del Pacífico”, afirmaba “a través de la Alianza del Pacífico, los Pumas han agregado peso a su impulso individual y han establecido su modelo como un enfoque atractivo para muchos países latinoamericanos pequeños y medianos” (George 2014: 27). La marca AP ha suscitado expectativas a menudo exageradas en el ámbito financiero internacional²², pero no exentas de dudas. Así, la revista “The Economist” la calificaba en 2013 de “una muestra brillante de marketing diplomático” (The Economist 2013), pero la misma revista en la columna Bello, publicaba en 2015 que la AP era “una gran marca en busca de un producto común” (Bello 2015). McKeigue, en “MoneyWeek”, se hacía eco del escepticismo de los mercados, en razón de la proliferación de acuerdos regionales en América Latina (McKeigue 2012, McKeigue 2014), pero también debido a las propias características de sus miembros: países como Colombia y Perú les parecen a menudo pequeños y arriesgados a los inversionistas (McKeigue 2013), y México es *a perennial underachiever*, con décadas de crecimiento mediocre (McKeigue 2012). Saltalamacchia y Urzúa (2016) concluían: “La exageración de las expectativas en torno a la AP es el fruto de uno de sus logros incontrovertibles: colocar a sus países en una vitrina atractiva y con ello entrar en el imaginario del mundo financiero” (Saltalamacchia, Urzúa 2016: 118). En la sección siguiente, examinaremos las expectativas que se generaron acerca del potencial de la Alianza del Pacífico y las condiciones que se consideran necesarias para cumplir con ellas.

Expectativas y condiciones necesarias para el éxito

¿Qué se espera de la Alianza del Pacífico en la literatura que la analiza? En este apartado, abordaremos, en primer lugar, las expectativas y los retos relacionados con los objetivos explícitos de integración regional interna de la AP

²² McKeigue, en la revista “MoneyWeek” presentaba a la Alianza como un “nuevo superpoder latinoamericano” (McKeigue 2013) integrado por las “economías más prometedoras de América Latina” (McKeigue 2012). Moisés Naím los calificaba de “most successful economies in LA” (Naím 2014).

y en un segundo momento analizaremos su proyección hacia el Asia-Pacífico y la propia región latinoamericana.

Integración intra-Alianza, retos económicos y relaciones económicas con América Latina y Asia

Lo que se espera de la Alianza se relaciona, sobre todo, con los aspectos económicos que constituyen su propósito principal. Comercio e inversiones intra-Alianza, cadenas de valor regionales y vinculación con CGVs, diversificación de las exportaciones y de la estructura productiva, elevación de la productividad constituyen los temas más abordados. La literatura señala que las oportunidades existen, sin embargo, los obstáculos son considerables.

En efecto, si bien las economías de la AP han mostrado cierto éxito, éste es relativo, en particular si se compara con la experiencia de los países de Asia del Este. Ghymers argumenta que la convergencia en ingresos de las economías de América Latina con las economías desarrolladas, observada desde la década de 2000, no es sustentable, pues no se fundamentó en una convergencia comparable de los elementos impulsores del crecimiento²³ –Colombia constituye la excepción más notable, seguida de Chile. Más aún, las economías latinoamericanas como conjunto mostraron divergencia en indicadores de desarrollo como seguridad personal, calidad del medioambiente o igualdad de oportunidades por género entre 2004 y 2013 y en este sentido los miembros de la AP no se distinguen de las demás economías de la región. Se habría producido un crecimiento sin desarrollo (Talvi 2014, en: Ghymers 2016).²⁴ El buen desempeño en materia de crecimiento fue el producto de condiciones externas muy favorables y no repetibles –alta demanda de China, políticas monetarias acomodaticias de los países desarrollados.

En la base de las pobres perspectivas de crecimiento y desarrollo en la región se encuentra el estancamiento de la Productividad Total de los Factores (PTF), que en 2011 no superaba los niveles de 1990 (Ghymers 2016: 208). Además de condiciones estructurales internas, esta tendencia se explica por una débil inserción internacional de las economías latinoamericanas, entre éstas las de los miembros de la AP (Ghymers 2016, Marchini 2015). Si bien han expandido sus exportaciones y sus economías son ahora más abiertas, con

²³ El método de análisis de la convergencia económica de la Brookings Institution (Talvi 2014), que Ghymers utiliza, contempla cinco factores impulsores del crecimiento: integración comercial, infraestructura física y tecnológica, capital humano, innovación y calidad de los servicios públicos.

²⁴ Los indicadores de convergencia del desarrollo incluyen el ingreso relativo, que aumenta para el conjunto de países considerados y el indicador agregado de desarrollo, que disminuye debido al deterioro señalado en los tres indicadores mencionados en el texto, siendo el de la igualdad de oportunidades por ingreso el único componente al alza. El índice se calcula con datos de siete economías latinoamericanas: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú y Venezuela (Ghymers 2016: 208).

un mayor peso del comercio exterior (exportaciones + importaciones) en relación con el Producto Interno Bruto, los tres países andinos han profundizado su carácter primario-exportador y México, el único de los socios en haber modificado su inserción internacional, posee una plataforma exportadora de manufacturas poco vinculada con el resto de su economía, que agrega poco valor nacional y genera poco crecimiento (Marchini 2015). Ramírez y León (2014) plantean que las políticas económicas liberales practicadas por estos países durante los últimos treinta años han dañado su potencial económico al impactar negativamente su sector manufacturero y avanzan que "... las cuatro economías de la AP han retrocedido y ahora pueden ser comparadas con las economías menos desarrolladas del sureste de Asia". (Ramírez, León 2014: 3).

En este contexto, ¿qué puede aportar la Alianza del Pacífico? En materia de comercio intra-Alianza, existen puntos de vista contrapuestos: algunos analistas consideran que, partiendo de un nivel bajo –la importancia relativa de los socios prácticamente no supera el 10 u 8% del comercio exterior, y se establece en menos de 2% para México–, existe un gran potencial para desarrollarlo (Naim 2014). El comercio intrarregional presenta además múltiples bondades: los intercambios incluyen más bienes de mayor valor agregado y contenido tecnológico que contribuyen a diversificar las exportaciones más allá de las materias primas –en especial para los países andinos– y es más fácil que las MPyMEs se incorporen. Sin embargo, otros autores plantean que existe poco margen para aumentar los intercambios de bienes, pues las especializaciones relativas de las economías no las hacen complementarias, las distancias son grandes (Nolte 2016: 5) y la infraestructura deficiente. A la vez, una proporción elevada del comercio intrarregional ya estaba liberalizada en los TLCs bilaterales previos a la creación de la AP. Por estas razones, varias contribuciones avanzan que el mayor impacto de la AP podría provenir más bien de la liberalización de los flujos de capitales (George 2014: 28, Nolte 2016: 5), y de la mayor atraktividad para la Inversión Extranjera Directa, en particular desde Asia (Bello 2015; Garzón, Nolte 2018: 345; Saltalamacchia, Urzúa 2016).

La esperada mejora de la productividad en los países miembros es un tema crucial: es "el Santo Grial que ha escapado por mucho tiempo a la mayoría de las economías latinoamericanas" (McKeigue 2014). Se espera que las reformas introducidas por el mecanismo puedan bajar los costos al dar a las empresas acceso a un mercado más grande, y a un conjunto más amplio de proveedores y de talentos (McKeigue 2012). Ahora bien, alcanzar este objetivo requerirá importantes inversiones, en infraestructura, física y digital, en energía, en equipos y tecnología, en educación de la población (McKeigue 2013, Heine *et al.* 2016, Kotshwar 2013). Cabría liberalizar pronto los 8% de partidas no incluidas en la desgravación inmediata para dar una señal positiva a los inversionistas (Naim 2014, Torres 2016). Ghymers (2015) plantea que se requerirá una estrategia específica para abordar el tema de la baja productividad y converger con los niveles de productividad de las economías desarrolladas (Ghymers 2016: 210).

A su vez, el tema de la productividad se relaciona estrechamente con la reestructuración productiva y la creación y/o el fortalecimiento de las cadenas regionales de valor: éste es el *real big deal* de la Alianza del Pacífico (Keppel 2015). Como vimos, este tema que no figuraba explícitamente en los objetivos iniciales de la Alianza se incorporó en 2014 con la firma del Protocolo Adicional, y constituye un giro importante en la definición de integración regional que el mecanismo plantea. En consecuencia, ha dado lugar a numerosas contribuciones. Sobresale porque es un reto de gran magnitud: las publicaciones de organismos multilaterales –OMC, CEPAL, entre otros– relativas a CGVs subrayan generalmente la baja inserción de las economías de América Latina en las redes manufactureras –con la excepción de México y América Central– y la perspectiva negativa que ello plantea para sus expectativas de crecimiento económico y de diversificación exportadora.²⁵ De empezar a cumplirse, la creación o el fortalecimiento de las cadenas productivas regionales transformaría profundamente la inserción internacional de los miembros del mecanismo.

Entre los beneficios más importantes que se pueden esperar sobresalen el de transformar la estructura productiva y la estructura de exportaciones de los países miembros para que incorporen una mayor proporción de productos manufacturados, y la creación de ganancias de competitividad a nivel internacional. Éstas se alcanzarían a través de “economías a escala transfronterizas y vínculos industriales para ayudar sus miembros a beneficiarse plenamente de la Cuenca del Pacífico [...] y seguir creciendo después del fin de auge de las materias primas” (Rathbone 2014). Marczak, George *et al.* (2016) concuerdan en que el desarrollo de cadenas regionales permitiría ir más allá de la dependencia de las materias primas y hacia “una integración en las intrincadas cadenas de suministro que generan rápido crecimiento y desarrollo en la cuenca asiática del Pacífico” (Marczak, George *et al.* 2016: 13). Asimismo, Saltalamacchia y Urzúa (2016) afirman que el alza futura del comercio interregional dependerá en buena medida de la capacidad de los miembros de la Alianza en integrarse a las cadenas productivas de valor asiáticas en sectores específicos (Perry 2014: 10; en: Saltalamacchia, Urzúa 2016: 110–111).

En suma, superar el patrón primario-exportador de los países andinos –e incluso de México en sus intercambios con Asia del Este– constituye probablemente uno de los retos mayores de la AP, y, de producirse, podría ser una de las medidas concretas de su éxito (Bárcena 2016: 64). Ello implica que la Alianza deberá “convertirse en el marco para el aprendizaje y mejoramiento del establecimiento de CGV, aprovechando la acumulación de origen establecida para insumos de los países miembros” y llegar a la “formación de multilaterales con cadenas de valor intrarregional” (Vieira 2015: 86–90). Esta nueva dinámica autorizaría la generación de empleos de mayor calidad, el fortaleci-

²⁵ Las economías de América del Sur, entre ellas Chile, Colombia y Perú, están insertas en CGVs, pero al inicio de estas redes productivas, como proveedores de materias primas.

miento de la baja interdependencia regional, a la vez que facilitaría la inserción de las MPyMEs en actividades exportadoras.

Algunas contribuciones, que utilizan distintas metodologías, han identificado actividades donde existen vínculos intraindustriales y conexiones productivas entre los miembros de la AP. Hernández *et al.* (2015) encuentra que cada país miembro posee “entre 4 y 8 sectores de bienes intermedios y de capital (y otros tantos para los bienes finales) con potencial para aprovechar el desarrollo de la AP, a través del establecimiento de cadenas de valor, de la profundización de las exportaciones o a través de procesos de fusión y adquisición transfronterizos dentro de la AP”. Entre estos sectores destacan los de plásticos y sus manufacturas, de papel y cartón y sus manufacturas, de máquinas y material mecánico; en los bienes de consumo, las actividades de perfumería y cosmética; los cereales, pasta, pastelería y harinas; y las preparaciones alimenticias (Hernández *et al.* 2015: 1–2). Durán y Cracau (2016) estiman que existen “espacios para la creación de cadenas de valor regionales en sectores como los plásticos, los alimentos, el papel y el cartón, los productos químicos y farmacéuticos, entre otros”. (Durán, Cracau 2016: 47).

Por otro lado, Roldán, Castro y Eusse (2013) han analizado la presencia de comercio intraindustrial entre Asia del Este y la Alianza del Pacífico entre 2007 y 2011, a través del cálculo del Índice de Grübel-Lloyd (IGL)²⁶, y encuentran un nivel incipiente de comercio intraindustrial, que se concentra en las industrias de las TICs (Tecnologías de la Información y la Comunicación), en el sector automotriz, el cuidado de la salud, los textiles y confecciones y el sector electrónico (Roldán, Castro, Eusse 2013). Marchini (en prensa) analiza tanto el comercio intraindustrial intra-Alianza como los vínculos intraindustriales entre los miembros de la Alianza y sus tres primeros socios en Asia: China, Corea del Sur y Japón, estimados mediante el IGL calculado entre 2008 y 2014.²⁷ Encuentra que existen conexiones intraindustriales entre todos los pares de países: en la propia AP se concentran entre los tres países andinos y entre México y Colombia. La actualización a 2017 (tabla 1) permite constatar que las conexiones intraindustriales se han mantenido e incluso fortalecido para los pares Chile-Perú o Colombia-México entre 2008 y 2017.

²⁶ El índice de Grübel-Lloyd o IGL (Grübel & Lloyd 1975) busca estimar las conexiones intraindustriales entre dos países a partir del comercio de doble vía en bienes similares. Ha sido utilizado recientemente en diversas publicaciones relativas al comercio intraindustrial regional.

²⁷ El IGL es calculado a partir de la Clasificación Uniforme del Comercio Internacional (CUCI revisión 4 a 3 y 4 dígitos) tanto para los intercambios de los miembros de la AP entre sí como para el comercio realizado con sus tres principales socios asiáticos, para los años 2008, 2013 y 2014, siguiendo la metodología de Durán y Álvarez (2008). El IGL adquiere valores comprendidos entre 0 y 1 y se plantea que niveles inferiores a 0.1 señalan que existe comercio interindustrial entre dos países mientras que valores superiores o iguales a 0.33 indican la presencia de comercio intraindustrial (CI), y valores intermedios (superiores o iguales a 0.10 e inferiores a 0.33) tienden a indicar comercio intraindustrial potencial (CIP).

Existen también sectores con comercio intraindustrial entre los miembros de la AP y sus socios asiáticos, pero la situación de los tres países andinos difiere sensiblemente de la de México. Para los primeros, las relaciones intraindustriales son escasas y conciernen una muy baja proporción del intercambio bilateral; de hecho, el comercio bilateral agregado es de tipo interindustrial (valor del IGL < 0.10). En contraste, en el caso de México, las conexiones son más densas, incluyen un mayor número de sectores y una proporción más elevada del intercambio de bienes, en particular en las industrias automotriz y electrónica. Entre 2008 y 2017, el valor del IGL agregado se ha elevado e indica la presencia de comercio intraindustrial potencial en el par México-Japón en 2017. México podría, por ende, ser clave en el fortalecimiento de relacionamiento intraindustrial AP-Asia.

2008				
	Chile	Colombia	México	Perú
Chile				
Colombia	0.15695717			
México	0.15013608	0.14148975		
Perú	0.21429307	0.23393925	0.06497369	

2008			
	China	Corea	Japón
Chile	0.02554172	0.00514315	0.00764937
Colombia	0.02092253	0.00924807	0.0065232
México	0.04798451	0.02545142	0.09322892
Perú	0.00838395	0.00457528	0.00353713

2017				
	Chile	Colombia	México	Perú
Chile				
Colombia	0.14363889			
México	0.17029653	0.24556382		
Perú	0.393044	0.2503802	0.12737392	

2017			
	China	Corea	Japón
Chile	0.01652819	0.00940572	0.00591128
Colombia	0.00963517	0.02163524	0.01102744
México	0.07642459	0.07063015	0.14516755
Perú	0.00647228	0.02481404	0.0182656

Tabla 1.
 Alianza del Pacífico, índice
 de Grübel-Lloyd, intra-
 Alianza y Alianza-Asia,
 2008 y 2017

Fuente: autor con datos de COMTRADE. El IGL ha sido calculado a partir de la Clasificación Uniforme del Comercio Internacional (CUCI rev. 4 a 3 dígitos) siguiendo la metodología de Durán & Álvarez (2008).

Ahora, ¿qué tan factible es alcanzar las metas de integración productiva intra-AP y entre la Alianza y Asia? Varias contribuciones señalan la dificultad del ejercicio. Las bases microeconómicas intra-AP no son sólidas (Torres 2016; Ramírez, León 2014) y la debilidad de estos vínculos reduce el atractivo de la Alianza. Villareal plantea que “los países tendrán probablemente que hacer esfuerzos considerables e involucrar fuertemente al sector privado para crear cadenas de suministro. Tendrán que enfocarse en las políticas adecuadas para crear las condiciones de su desarrollo en la región” (Villareal 2016: 13). Además de las inversiones ya señaladas, una política industrial regional es imprescindible para numerosos analistas (Vieira 2015; Ramírez, León 2013; Ghymers 2016; Marchini 2015). Es necesario ir más allá de la sola dinámica de la oferta y la demanda, y para lograr sus objetivos, “los países miembros deben retomar el rol regulador del Estado y adoptar políticas más adecuadas a los tiempos que vive la economía mundial” (Ramírez, León 2014: 4).

Ello nos lleva directamente a considerar el rol de las instituciones, otro aspecto ampliamente debatido. Si algunas revistas consideran que la institucionalidad ligera de la AP es un “mérito” y una “buena noticia para los inversionistas”

(Kuczynski 2015, McKeigue 2013), el punto de vista prevaleciente en los análisis académicos es que la ausencia de instituciones supranacionales constituye una limitante o incluso un impedimento para que la AP logre sus objetivos más ambiciosos de libre circulación y creación de cadenas productivas regionales, en suma, la integración profunda que se plantea. La libre circulación de personas y capitales requiere “entes supranacionales decisorios que impongan patrones de conducta y administren el espacio económico. De lo contrario, se condenaría la eficacia del proceso a la revalidación política permanente de los estados miembros...” (Tremolada 2016: 80). En estas condiciones, se requeriría mantener el nivel de compromiso en la Alianza a lo largo de los cambios de gobierno en los cuatro países, (Naím 2014, Rodríguez 2015), una exigencia que tiende a fragilizarla. La institucionalización se plantea entonces como un paso necesario (Echebarría, Estevadeordal 2014: 41; Malamud 2012; Prado, Velázquez 2016: 208; Torres 2016: 24). “La capacidad de la AP para conseguir una integración profunda entre sus miembros pasa necesariamente por una estructura institucional que le permita atender este propósito” (Prado, Velázquez 2016: 208).

La Alianza del Pacífico y la integración latinoamericana

Finalmente, llegamos a una de las partes del debate tal vez más candente, la relación entre la AP y los demás mecanismos de integración latinoamericana y el impacto de la primera sobre el proceso regional. La amplitud de las opiniones vertidas es considerable: va desde contribuciones que consideran la AP como una iniciativa que agregaría dinamismo a América Latina (Naím 2014, Nolte 2016: 1), “un soplo de aire fresco en la región” (Heine, 2016), “un catalizador potencial para fortalecer la CELAC” (Ghymers 2016: 203) a aportaciones que plantean que la Alianza contribuye más a la fragmentación entre los latinoamericanos (Tremolada 2016: 75) o que la presentan como “la vía para intentar reencauzar a ALC en un proyecto de integración subordinado” (Regueiro 2014: 150). En esta sección, no abordaremos todos los aspectos de este debate, sino que nos centraremos en las contribuciones que discuten de los beneficios que aportaría una convergencia entre la AP y el MERCOSUR, vinculadas en particular con la CEPAL.

Estas aportaciones parten de la complementariedad de intereses económicos de las naciones latinoamericanas y de los beneficios que les pudiera significar acciones de cooperación en materia de integración económica regional y de relacionamiento con Asia. Se plantea que las acciones de cooperación con el MERCOSUR pueden elevar el atractivo de la Alianza. En efecto, se argumenta que el bajo nivel de interdependencia comercial en la AP y el tamaño insuficiente de su mercado interno reducen su potencial frente a posibles inversionistas, en especial asiáticos (Bárcena 2016, Ghymers 2016). Sería más interesante para la AP “promocionarse a sí misma como una plataforma privilegiada desde la cual hacer negocios con el resto de Latinoamérica” (Bárcena 2016: 62). El interés estratégico de la AP consistiría en “desarrollar una integración más

profunda con MERCOSUR sin renunciar a las ventajas de la apertura global” (Ghymers 2016: 237). Echebarría y Estevadeordal (2014) proponen que la AP deba considerarse “como una contribución a la integración de Latinoamérica abierta y no excluyente, que construya puentes entre proyectos subregionales [y] concebir su posición estratégica en el Pacífico como un activo para asegurarle a todos los países del continente una sólida proyección [...] hacia esta dinámica región” (Echebarría, Estevadeordal 2014: 41–42) y George afirma que tiene “el potencial para empujar América Latina hacia economías del estilo de los Tigres Asiáticos y un crecimiento de tipo Tigre Asiático” (George 2014: 30).

La creación y el fortalecimiento de cadenas de valor latinoamericanas es un elemento clave de estas propuestas. Ghymers señala que de hecho algunos miembros de la AP como Chile o Colombia están más integrados productiva y comercialmente con miembros del MERCOSUR que con los demás miembros de la Alianza (Ghymers 2016). Para Foxley, cabría “invertir la dirección del proceso de integración [...] en AL” hacia la integración desde la base productiva (Foxley 2014: 17). No hace falta subrayar que las condiciones que harían posibles este proceso son extremadamente exigentes: cero-aranceles intra-región, normas de facilitación del comercio, acumulación de origen, “fuertes inversiones conjuntas en energía, transporte, carreteras bioceánicas, puertos y aeropuertos [...] intercambio masivo de ingenieros y técnicos y de estudiantes [...] creación de un pool integrado de recursos humanos de alta calidad” (Foxley 2014: 19–20). La AP devendría “una ‘Alianza del Pacífico Latinoamericana’ orientada a la integración práctica y efectiva de los aparatos productivos desde el *bottom up* y no desde el *top down*”, bajo el liderazgo regional de Brasil (Foxley 2014: 21). En un mismo tenor, Bárcena propone dos criterios adicionales para medir la contribución de la AP: cuanto puede contribuir a la integración latinoamericana y cuan efectiva puede ser como puente entre la región y Asia-Pacífico (Bárcena 2016: 64).

Por supuesto, no todos concuerdan con esta visión utópica. Así, Vieira plantea que la búsqueda de una “convergencia en la diferencia” perjudicaría el propio proceso de integración de la Alianza, al proponer distintos objetivos (Vieira 2015) y Ramírez y León (2013) se decantan por una primera etapa de continuidad geográfica a lo largo de las costas del Pacífico, retomando la configuración del Arco del Pacífico.

Perspectivas en el nuevo entorno global

Recientemente, la Alianza del Pacífico ha precisado sus metas en el documento “Visión Alianza 2030”, donde los mandatarios de los países miembros establecieron cuatro ejes para alcanzar una Alianza “más integrada, más global, más conectada y más ciudadana”. De hecho, el documento estableció una meta precisa para el comercio intra-Alianza, y ha recalcado la vigencia del objetivo de fortalecimiento de las cadenas productivas regionales en la agenda de la AP. La primera meta ha sido confirmada en medio de una serie de obje-

tivos generales de apertura, facilitación, fortalecimiento del sector financiero y del sector servicios: en el primer eje, se menciona de manera explícita la búsqueda de reducción de la dependencia de las materias primas²⁸, y se plantea duplicar el comercio intra-Alianza a través de encadenamientos productivos y de la integración de las MPyMEs al comercio internacional.

Los instrumentos que deberán favorecer la internacionalización de las MPyMEs se precisan en el segundo eje, donde la consolidación de la integración regional se plantea como un aspecto de la “doble dimensión del modelo de integración de la AP”. Éstos son un mejor acceso al financiamiento, el apoyo a la difusión de sus productos, el apoyo al conocimiento y a las buenas prácticas fiscales y financieras. Asimismo, otras herramientas se mencionan en el tercer eje: la mejora de la infraestructura digital, la difusión de las TIC y la capacitación humana para conformar una economía digital regional. En suma, hasta la fecha, las políticas introducidas y propuestas para fortalecer los encadenamientos regionales son de tipo horizontal, destinadas a mejorar la competitividad general de todos los sectores productivos.

Es notable la ausencia de políticas sectoriales de fomento más específicas o de una política industrial conjunta; el informe 2018 de la UNCTAD señala que tres miembros de la AP establecieron políticas industriales en los últimos 5 años: Chile, Colombia y México, siendo Perú la única excepción a este patrón. Cabría pues analizar el contenido y el alcance de estas políticas nacionales y su grado de congruencia y complementariedad entre sí y con los objetivos planteados por la agrupación. ¿Podría constituirse sobre esta base una política industrial de la Alianza que, dado el carácter intergubernamental del mecanismo, solo podría concebirse actualmente como una coordinación de políticas nacionales? Cabe señalar también que en el documento Visión 2030, no se mencionan compromisos concretos de los socios de la AP relativos a inversiones públicas, educación e Investigación y Desarrollo que permitirían sostener el fortalecimiento de los encadenamientos regionales. En el contexto internacional actual, donde la mayoría de las economías y en particular los socios asiáticos de la AP aplican políticas industriales más asertivas, cabe preguntarse si este conjunto de medidas será suficiente para impulsar una dinámica regional de fortalecimiento del comercio y de los encadenamientos productivos.²⁹

Ello tanto más pues en la “Visión 2030” la AP, al reafirmar su compromiso con la globalización y el libre comercio, multiplica las iniciativas para avanzar en el segundo aspecto de la “doble dimensión” de su modelo de integración, el fortalecimiento de su red de acuerdos y tratados internacio-

²⁸ El texto busca establecer en un plazo de doce años “un bloque comercial que crece de forma sostenible, dependerá menos de materias primas y contará con un mercado más competitivo, más eficiente, productivo y plenamente integrado”. A nuestro juicio, se trata de una de las pocas novedades en esta lista de metas y objetivos que han ido apareciendo desde 2011.

²⁹ El informe 2018 de la UNCTAD analiza la nueva tendencia global hacia la adopción de políticas industriales y señala que, entre 2013 y 2018, 84 países establecieron políticas industriales, entre éstos, los tres miembros de la AP ya citados.

nales, que aparece mucho más detallado que las políticas de integración intra-Alianza. Estas comprenden tanto la articulación con foros internacionales (APEC, OCDE) y con otros bloques, como la ASEAN o la Unión Europea, como una mayor vinculación con países, a través del alza del número de Estados Asociados (10 en 2030) y del fortalecimiento de la cooperación con Estados Observadores.³⁰ La impresión que prevalece es que el objetivo de apertura prima actualmente sobre el de integración regional, posiblemente debido al nuevo contexto global, más desafiante y ciertamente menos benigno para países que han apostado decididamente al mercado externo y poco al mercado interno. Así, como lo hemos visto, después de la elección de Donald Trump y la salida de Estados Unidos del TPP, la AP multiplicó las iniciativas –renovado diálogo con la ASEAN, acercamiento con el Mercosur, firma del nuevo TP-TPP por Chile, México y Perú. La creación de la categoría de países asociados y el inicio inmediato de negociaciones conjuntas con Australia, Canadá, Nueva Zelanda y Singapur constituyeron un cambio notable en el patrón anterior de negociaciones bilaterales. Estas iniciativas, tomadas en su conjunto, tienden a transformar la AP en un *hub* latinoamericano de TLCs y acuerdos comerciales.

Ahora bien, el impacto agregado de estas iniciativas es extremadamente difícil de predecir. Pueden favorecer el fortalecimiento o la creación de intercambios comerciales y de vínculos intraindustriales, a nivel de la subregión latinoamericana, como es el caso del acercamiento con MERCOSUR, con el cual ya existe un mayor nivel de comercio intraindustrial que con Asia. El acercamiento con los principales socios asiáticos puede también resultar positivo para la integración intra-AP pues China, Corea del Sur y Japón han manifestado un marcado interés por la construcción de infraestructuras,³¹ la generación y el transporte de energía, en especial energía renovable. Las propuestas relativas al desarrollo de sectores específicos coincidieron alrededor de los sectores tradicionales vinculados con los recursos naturales³², pero in-

³⁰ La Alianza del Pacífico ha acordado priorizar su trabajo con los Estados Observadores en cuatro áreas temáticas: ciencia, tecnología e innovación, facilitación del comercio, MPyMES y educación.

³¹ Sus propuestas abarcan las infraestructuras de transporte, con propuestas tanto de parte de Japón (México), como de Corea y China, con los proyectos de Ferrocarril de los dos océanos, o los dos proyectos de desarrollo rural y de infraestructura planeados en Colombia. Las propuestas técnicas van, a su vez, asociadas a préstamos o acuerdos para financiar dichos proyectos; así, China empieza a diversificar sus inversiones financieras en América Latina más allá de los miembros del Mercosur y de Cuba para fondar estos importantes proyectos de infraestructura. Japón ha firmado varios Memorandos de Entendimiento entre instituciones financieras y ha concedido un préstamo específico al Banco Mexicano de Comercio Exterior, y Corea y Colombia hicieron una primera aportación a un fondo común de financiamiento de infraestructuras.

³² Estos incluyen la minería y las cadenas de suministro mineras, la agricultura y la I&D agroindustrial, la industria forestal y la cooperación en manejo de bosques, la pesquería, o en la relación México-Japón, el sector petrolero.

cluyen también sectores más novedosos o de mayor nivel tecnológico –hierro y acero, materiales de construcción, equipo de ingeniería (China-Colombia), productos para la defensa (China-Chile), MPyMEs de las industrias creativas, TIC (Corea-Chile), industria espacial y astronomía (Corea-Chile y México-Japón), Parques de Ciencia y Tecnología, biotecnologías, nuevos materiales y TIC (Corea-Perú).

En suma, estas nuevas propuestas de cooperación podrían apuntalar la creación de la necesaria infraestructura física y digital planteada por la AP, con una importante condición, la de que sus miembros presenten y negocien una postura conjunta y propuestas comunes, algo que hasta la fecha no se ha concretado. Por otro lado, si bien hay pocas propuestas de parte de los tres socios asiáticos relativas a encadenamientos productivos, un planteamiento conjunto de parte de la AP podría utilizar el carácter atractivo del mercado formado por los países miembros para atraer inversiones más allá de los sectores de interés tradicional e incluso fortalecer el desarrollo de actividades y de encadenamientos productivos de mayor nivel tecnológico.

Sin embargo, la apertura a una mayor competencia desde nuevos países, en particular Malasia o Vietnam a través del CP-TPP, no será necesariamente favorable o incluso puede contrarrestar el fortalecimiento del comercio y el comercio intraindustrial intra-AP. Por un lado, porque puede llegar a exponer en un plazo relativamente corto los productores regionales y en especial las MPyMES a importaciones de países más competitivos y/o con costos de producción menores en sectores importantes para el comercio intraindustrial intra-Alianza. Por otro, porque las necesarias inversiones en infraestructura para conectar el mercado interno de la AP y reducir los costos de transporte y comunicación tomarán tiempo para materializarse. El riesgo es, pues, que los miembros de la AP, sigan relacionándose con el mundo y en especial con Asia, sobre la base de su especialización actual, primaria-exportadora en el caso de los países andinos, plataforma de ensamblaje final de manufacturas para México, y que se debiliten los encadenamientos regionales que constituyen uno de los objetivos de la Alianza.

Conclusiones

En sus ocho años de existencia, la Alianza del Pacífico ha mostrado un gran dinamismo en sus iniciativas, las que han ido diseñando un mecanismo de integración con características originales que recoge explícitamente objetivos asociados a etapas anteriores del regionalismo latinoamericano –integración productiva, liberalización de flujos económicos entre los miembros, cooperación en distintos ámbitos– y pretende combinarlos con una agenda de apertura al mundo y en especial al Asia-Pacífico que pasa por el fortalecimiento de una red de acuerdos comerciales pero también por nuevas iniciativas de cooperación con los países observadores y asociados. Ahora bien, numero-

Los retos esperan el nuevo mecanismo. Algunos se relacionan con la evolución del contexto internacional, mientras otros son de carácter interno a la AP.

El primer reto de la Alianza proviene de su propio diseño y consiste en crear sinergias y avanzar simultáneamente hacia su doble objetivo. Ello significa, en primer lugar, elevar la interdependencia entre socios y avanzar hacia sus beneficios esperados en términos de mayor productividad, fortalecimiento de encadenamientos productivos regionales, y mayor inclusión de MPyMEs en el comercio exterior. En segundo lugar, debe progresar al mismo tiempo la integración internacional de los miembros de la AP, en especial con Asia, de una manera que permita corregir las profundas asimetrías que caracterizan los intercambios actuales, es decir a través de un proceso que permita diversificar y agregar valor a sus exportaciones, reduciendo su carácter primario-exportador. Para lograr estos propósitos, la Alianza cuenta con fortalezas, entre éstas, el carácter atractivo que ha logrado desarrollar, el interés y la colaboración del sector empresarial de los propios países miembros, y las oportunidades de cooperación con su importante red de estados observadores. El Primer Foro de Cooperación de la Alianza del Pacífico con sus Estados Observadores, que tuvo lugar en Lima los días 23 y 24 de abril de 2019, y donde se presentó un documento con oferta y demanda de proyectos de cooperación de parte de la AP, es un paso importante para movilizar esta red a favor de los objetivos de desarrollo de sus miembros.

Existen, sin embargo, numerosas dudas y preguntas relativas a estos objetivos y acerca de cómo alcanzarlos en un contexto global en rápida transformación. Las cuestiones cruciales se refieren, en particular, a las instituciones y a la “visión común” que sustentan a la Alianza. Ciertamente, la AP ha mostrado un grado de flexibilidad y capacidad de adaptación, por ejemplo, con la creación de la categoría de países asociados y el emprendimiento de negociaciones conjuntas, o con la formulación del objetivo de encadenamientos productivos regionales. Pero es posible que los propios objetivos de la Alianza, con la llegada de nuevos gobiernos al poder en los países miembros y la evolución del contexto internacional, requieran un grado mayor de flexibilidad.

Surge en primer lugar una serie de preguntas acerca de los medios con los cuales la Alianza se propone alcanzar su doble objetivo. ¿Es posible alcanzarlo solo a través de las políticas horizontales de apoyo a los sectores productivos que se han diseñado hasta la actualidad y sin una política industrial acordada entre los miembros? ¿Es posible lograr los objetivos planteados con un nivel de inversión pública que sigue siendo bastante bajo? ¿Cuánto tiempo se requerirá para poner en funcionamiento el FIAP y hacer realidad unos primeros proyectos de infraestructura? En otras palabras, se plantea la cuestión de si los miembros de la AP están dispuestos a flexibilizar su postura para ir más allá del liberalismo que profesan e incorporar políticas más voluntaristas para mejorar la calidad de su inserción en la economía global. Ello implica, por un lado, que la institucionalidad de la Alianza evolucione y vaya más allá de los

mecanismos intergubernamentales que la caracterizan para incorporar mecanismos supranacionales y, por otro, que se vuelva aún más pragmática en materia de políticas económicas. Ello significaría modificar dos de sus pilares, su carácter intergubernamental y su visión liberal.

Otros eventos podrían llevar la Alianza a modificar o adaptar su visión liberal, para seguir funcionando en beneficio de una mejor inserción internacional de sus miembros, o a estancarse como lo hicieron otros mecanismos regionales. Se trata, en primer lugar, de los cambios de gobierno que se producen en los países de la AP. Cabe preguntarse ¿qué pasaría con el mecanismo y su dinámica si los nuevos gobiernos que lleguen al poder en los países miembros se encontrasen menos comprometidos con, o se opusieran a esta visión? Un posible ejemplo de los riesgos para la AP ya se manifestó con la llegada al poder del nuevo gobierno colombiano encabezado por Iván Duque, que se rehusó a participar en la sexta ronda de negociaciones que se desarrolló en septiembre de 2018 en Auckland (Nueva Zelanda) con los cuatro futuros países asociados. Desde entonces, el proceso parece haber seguido, aunque poco ha trascendido en la prensa.³³ Por otro lado, la postura del nuevo gobierno mexicano encabezado por Andrés Manuel López Obrador parece haberse aclarado, reafirmando el interés del país por la Alianza, a través de una declaración de Marcelo Ebrard, Secretario de Relaciones Exteriores, que la calificó de “columna vertebral de la política exterior de nuestro país hacia América Latina” (Secretaría de Relaciones Exteriores de México 2019). En todo caso, es deseable que la Alianza del Pacífico, y América Latina, en general, aprendan de la ASEAN, un mecanismo que reúne países cuyos gobiernos tienen posturas ideológicas muy diversas y que ha logrado niveles de cooperación elevados en numerosos ámbitos de interés común, creando una notable dinámica regional.

Finalmente, los cambios en el contexto global crean un importante nivel de incertidumbre para la Alianza, porque hemos entrado en un período de cuestionamiento de las bondades de un comercio internacional plenamente liberalizado. La ideología del libre comercio deja lugar a un pragmatismo que incorpora las aportaciones de otras escuelas de pensamiento y matiza las prescripciones de política comercial. ¿Se podrá adaptar la AP a estos cambios? Y, *last but not least*, la creciente rivalidad China-Estados Unidos y las intenciones manifiestas de este último país de “recuperar” el liderazgo perdido en América Latina ponen en delicada situación los miembros de la Alianza, para quienes China es el primer o segundo socio comercial. ¿Será posible mantener relaciones comerciales con todos? El artículo 32.10 del nuevo USMCA (United States-Mexico-Canada Agreement) que debería reemplazar el TLCAN de hecho imposibilita la firma de tratados de sus miembros con

³³ La página web de la Alianza del Pacífico no registra nuevos avances, pero la XXI Reunión del Consejo de Ministros de la Alianza Del Pacífico de mayo de 2019 menciona la revisión de los avances de estas negociaciones (Secretaría de Relaciones Exteriores de México 2019).

economías que no sean reconocidas como economías de mercado por el propio Estados Unidos y constituye una clara amenaza. En este contexto, no cabe duda de que una posición consensuada del mecanismo apoyará los miembros en su relación con el mundo.

Referencias bibliográficas

Alianza del Pacífico (2011a), *Declaración de Lima*, Alianza del Pacífico, Lima, disponible en: <https://alianzapacifico.net/documentos-y-estudios/>.

Alianza del Pacífico (2011b), *Memorando de Entendimiento sobre la Plataforma de Cooperación del Pacífico*, Alianza del Pacífico, Bogotá, disponible en: <https://alianzapacifico.net/documentos-y-estudios/>.

Alianza del Pacífico (2012), *Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico*, Alianza del Pacífico, Chile, disponible en: <https://alianzapacifico.net/documentos-y-estudios/>.

Alianza del Pacífico (2014a), *Declaración de Cartagena de Indias*, Alianza del Pacífico, Cartagena de Indias, disponible en: <https://alianzapacifico.net/documentos-y-estudios/>.

Alianza del Pacífico (2014b), *Declaración de Punta Mita*, Alianza del Pacífico, Punta Mita, disponible en: <https://alianzapacifico.net/documentos-y-estudios/>.

Alianza del Pacífico (2014c), *Protocolo Adicional del Acuerdo Marco*, Alianza del Pacífico, disponible en: <https://alianzapacifico.net/documentos-y-estudios/>.

Alianza del Pacífico (2018), *Visión 2030*, Alianza del Pacífico, disponible en: <https://alianzapacifico.net/documentos-y-estudios/>.

Ardila M. (2015), *La Alianza del Pacífico y su importancia geoestratégica*, “Pensamiento Propio”, no 42, pp. 243–262.

Balassa B. (1964), *Hacia una teoría de la integración económica*, en: *Integración de América Latina. Experiencias y perspectivas*, M. Wioncek (ed.), Fondo de Cultura Económica, México.

Baldwin R. (2013), *Global Supply Chains: Why They Emerged, Why They Matter, and Where They Are Going*, en: *Global Value Chains in a Changing World*, D. K. Elms, P. Low (eds.), Fung Global Institute, Nanyang Technological University, World Trade Organization, WTO Publications, Geneva.

Barbosa M., Buitrago R. (s. f.), *La razón de ser de la Alianza del Pacífico: ¿Integración Profunda o Integración Estratégica?*

Bárcena A. (2016), *The Pacific Alliance: Trade, Investment and Strategic Challenges*, en: *Emerging Markets. The Pacific Alliance. Perspectives and opportunities for Latin America*, M. Torres, J. Violante (eds.), European Institute of International Studies, Salamanca, pp. 45–64.

Bello (2015), *How Deep is Their Love?*, “The Economist”, 12 de marzo, disponible en: <https://www.economist.com/the-americas/2015/03/12/how-deep-is-their-love>.

Blanco A. (2015), *La Alianza del Pacífico: Un largo camino por recorrer hacia la integración*, Wilson Center, Latin American Program, 1–20, enero.

Briceño J. (2012), *La Alianza del Pacífico: la viabilidad de un naciente bloque regional*, en: *El Pacífico latinoamericano y su inserción internacional*, M. Ardila (ed.), Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, pp. 139–142.

Briceño J. (2014), *Regional Dynamics and External Influences in the Discussions about the Model of Economic Integration in Latin America*, “EUI Working Papers RSCAS” 2014(11), European University Institute, San Domenico di Fiesole.

Briceño J., Quintero M., Ruiz D. (2013), *El pensamiento estructuralista de la CEPAL sobre el desarrollo y la integración latinoamericana: reflexiones sobre su vigencia actual*, “Revista Aportes para la Integración Latinoamericana”, 19 (28) junio, pp. 1–34.

Brummer C. (2014), *Minilateralism: How Trade Alliances, Soft Law, and Financial Engineering Are Redefining Economic Statecraft*, Cambridge University Press, New York.

Bullón M., Cobarrubias F., Hernández G., Fuentes A. (2013), *La Alianza del Pacífico*, “Cuadernos de Nuestra América”, 24(47), diciembre, pp. 79–108.

Cerqueria O. (2016), *The Pacific Alliance: building discourses and realities*, en: *Emerging Markets. The Pacific Alliance. Perspectives & opportunities for Latin America*, M. Torres, J. Violante (eds.), European Institute of International Studies, Salamanca, pp. 173–183.

Dade C., Meacham C. (2013), *The Pacific Alliance: An Example of Lessons Learned*, “Center for Strategic & International Studies”, 1–11, julio.

Donnan S. (2015), *Special Report. Pacific Alliance seeks leverage by joining bigger groupings*, “Financial Times” 15 de septiembre, disponible en <https://www.ft.com>.

Durán J., Álvarez M. (2008), *Indicadores de comercio exterior y política comercial: mediciones de posición y dinamismo comercial*, Documentos de proyectos, CEPAL, Santiago de Chile.

Durán J., Cracau D. (2016, diciembre), *The Pacific Alliance and its economic impact on regional trade investment. Evaluation and perspectives*, “International Trade Series”, 128, 5–53, diciembre, CEPAL, Santiago de Chile.

Echebarría L., Estevadeordal A. (2014), *Alianza del Pacífico: Un Nuevo Motor de Integración Regional*, en: *Alianza del Pacífico: en el progreso de integración latinoamericana*, A. Foxley, P. Meller (eds.), CIEPLAN & Ukbar Ed., Santiago de Chile, pp. 27–42.

Foxley A. (2014), *Nuevo desafío para América Latina: integración productiva*, en: *Alianza del Pacífico: en el proceso de integración latinoamericana*, A. Foxley, P. Meller (eds.), CIEPLAN & Ukbar Ed., Santiago de Chile, pp.13–26.

Foxley A., Meller P. (eds.), *Alianza del Pacífico: en el proceso de integración latinoamericana*, CIEPLAN & Ukbar Ed., Santiago de Chile.

Garzón J. (2015), *Latin American Regionalism in a Multipolar World*, “Robert Schuman Centre for Advanced Studies” 23, 1–20, abril.

Garzón J., Nolte D. (2018), *The new minilateralism in regional economic governance: Crossregionalism and the Pacific Alliance*, en: *Handbook of South American Governance*, P. Ruggirozzi, C. Wylde (eds.), Routledge, London/New York, pp. 173–189.

George S. (2014), *The Pacific Pumas. An Emerging Model for Emerging Markets*, Bertelsmann Foundation.

Ghymers C. (2016), *The Pacific Alliance Potential catalyst for strengthening the CELAC and paving the way towards a genuine strategic alliance with the EU*, en: *Emerging Markets. The Pacific Alliance. Perspectives & opportunities for Latin America*, M. Torres, J. Violante (eds.), European Institute of International Studies, Salamanca, pp. 203–242.

Greene M., Arnson C. (2016), *The Pacific Alliance: Ongoing Challenges to Trade Integration*, “Wilson Center Latin American Program”, 1–11, julio.

- Grübel H., Lloyd P. (1975), *Intra Industry Trade: The Theory and Measurement of International Trade with Differentiated Products*, Macmillan, London.
- Hernández A., Magnani B., Posadas C., Redondo J., Ruiz J., Dos Santos E. (2015), *Sectores con mayor potencial para aprovechar la integración en la Alianza del Pacífico*, “Observatorio Económico Latam, BBVA”, BBVA, 30 de junio, disponible en: <https://www.bbva.com/wp-content/uploads/2016/06/Sectores-con-potencial-AP.pdf>.
- Heine J. (2016), *Sigla nueva en sopa de letras: raíces y ramificaciones de la Alianza del Pacífico*, “Revista Mexicana de Política Exterior”, 106, enero-abril, pp. 35–48.
- Heine J., Guoping W., Renfang L. (2016), *China and the Pacific Alliance: from Market Sharing to Industrial Integration?*, en: *Emerging Markets. The Pacific Alliance. Perspectives & opportunities for Latin America*, M. Torres, J. Violante (eds.), European Institute of International Studies, Salamanca, pp. 243–263.
- Jiménez L., López S. (2015), *Integración de México a las dinámicas globales y la potencialidad de la Alianza del Pacífico*, Universidad de Guadalajara, México.
- Keppel S. (2013), *Meet the Latin America's Serious Side: the Pacific Alliance*, 28 de mayo, disponible en: https://abcnews.go.com/ABC_Univision/News/meet-latin-americas-side-pacific-alliance/story?id=19262599.
- Kotschwar B. (2013), *Will the Pacific Alliance Succeed in Latin America after Other Trade Pacts Have Failed?*, Peterson Institute for International Economics, Washington, DC.
- Kuczynski M. (2015), *Pacific Alliance Countries Draw Strength from Liberal Worldview*, “Financial Times”, 27 de septiembre, disponible en: <https://www.ft.com>
- La República (2018), *La otra reunión de la Alianza del Pacífico a la que el gobierno colombiano no asistió*, 29 de agosto, disponible en: <https://www.larepublica.co/economia/la-otra-reunion-de-la-alianza-del-pacifico-a-la-que-el-gobierno-colombiano-no-asistio-2776191>.
- Leví M., Reggiardo G. (2016), *La Alianza del Pacífico en el regionalismo sudamericano actual*, “Revista Mexicana de Política Exterior”, 106, enero-abril, pp. 187–204.
- Lloyd P. (2008), *Deep Integration in Regional Trading Agreements*, en: *Regional Trade Agreements in Asia*, Tran Van Hoa, C. Harvie (eds), Edward Elgar, United Kingdom, pp. 16–28.
- Malamud C. (2012), *La Alianza del Pacífico: un revulsivo para la integración regional en América Latina*, “Real Instituto Elcano. Ari”, 1–5, 27 de junio.
- Malamud C. (2015), *Regional Integration in Latin America: A Diagnosis of the Crisis*, “Global Journey of Emerging Market Economies”, mayo, pp. 199–207.
- Maldonado G., Morales R., Schiavon J. (2016), *Las bases sociales de la Alianza del Pacífico*, “Revista Mexicana de Política Exterior”, 106, enero-abril, pp. 133–164.
- Marchini G. (2015), *Flujos de Inversión Directa e Inserción en las Cadenas de Valor Globales: ¿Qué puede cambiar la Alianza del Pacífico?*, en: *Perspectivas y oportunidades de la Alianza del Pacífico*, I. Rodríguez, E. Vieira (eds.), Editorial CESA, Bogotá, pp. 179–228.
- Marchini G. (s. f.), *La Alianza del Pacífico y Asia del Este: relaciones económicas, alcances del comercio intraindustrial y perspectivas de mayores encadenamientos productivos*.
- Marczak J., George S., Pérez M.F., Saldarriaga A. (2016), *Pacific Alliance 2.0. Next steps in integration*, “Atlantic Council”, 1–17, mayo.
- McKeigue J. (2012), *A Lucrative Latin American Alliance*, “Money Week”, 1–7, 23 de agosto, disponible en <https://moneyweek.com/>.

- McKeigue J. (2013), *The Pacific Alliance: a new Latin American Superpower*, “Money Week”, 1–6, 2 de abril, disponible en <https://moneyweek.com/>.
- McKeigue J. (2013), *What I Learned at a Colombian Country Club*, “Money Week”, 1–5, 28 de mayo, disponible en <https://moneyweek.com/>.
- McKeigue J. (2014), *This Is the Best Investment Play in Latin America*, “Money Week”, 1–5, 6 de mayo, disponible en <https://moneyweek.com/>
- Naím M. (2009), *Minilateralism: The Magic Number to Get Real International Action*, “Foreign Policy”, julio-agosto, disponible en: <https://foreignpolicy.com>
- Naím M. (2014), *The Most Important Alliance You’ve Never Heard of*, “The Atlantic”, 1–13, 17 de febrero, disponible en: <https://www.theatlantic.com>
- Nolte D. (2016), *The Pacific Alliance: Nation Branding through Regional Organisations*, “GIGA Focus Latin America”, 4 de agosto, pp. 1–13.
- Pastrana E., Jost S. (eds.) (2016), *Incidencias Regionales y Globales de la Alianza del Pacífico*, Editorial Gedisa, S.A., Barcelona.
- Pastrana E., Castro R. (2017), *La Alianza del Pacífico: un Eje Articulador del Interregionalismo pos-TPP*, “Anuario de Integración”, 14, Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, pp. 71–94, disponible en: <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2018/04/006-Pastrana.pdf>.
- Perry G. (2014), *The Pacific Alliance: A Way Forward for Latin American Integration?*, Center for Global Development Essays, versión electrónica disponible en: <http://www.cgdev.org/publication/pacific-alliance-way-forward-latin-american-integration>.
- Prado J., Velázquez R. (2016), *La Alianza del Pacífico: comercio y cooperación al servicio de la integración*, “Revista Mexicana de Política Exterior”, 106, enero-abril, pp. 205–235.
- Preciado J. (2018), *Introducción*, en: *Dimensiones, estrategias y alternativas de la integración autónoma para América Latina y el Caribe. Desafíos para el caso mexicano 2010–2015. Tomo I*, J. Preciado, S. Guerra, J. Estay, C. Oliva, Universidad de Guadalajara, México, pp. 27–92.
- Ralph O. (2018), *Global Catastrophe Bond Market Size Climbs to a Record \$30bn*, “Financial Times”, 6 de septiembre, disponible en: <https://www.ft.com/content/d62827b2-b1e0-11e8-99ca-68cf89602132>.
- Ramírez J. (2016), *The Pacific Alliance in Asia-Pacific: Parallels and legal limitations to interregional cooperation. Shaping the Pacific Alliance*, en: *Emerging Markets. The Pacific Alliance. Perspectives & opportunities for Latin America*, M. Torres, J. Violante (eds.), European Institute of International Studies, Salamanca, pp. 155–172.
- Ramírez J., León J. (2014), *La Alianza del Pacífico. Alcances, competitividad e implicaciones para América Latina*, “Friedrich Ebert Stiftung Mexico”, no 5, septiembre, pp. 1–58.
- Rathbone J.P. (2014), *Pacific Alliance Takes Pragmatic Approach to Integration*, “Financial Times”, 1 de abril, disponible en: <https://www.ft.com>.
- Rathbone J.P. (2015), *Pacific Alliance: Like Minds Aim to Tread United Line*, “Financial Times”, 27 de septiembre, disponible en <https://www.ft.com>.
- Ravenhill J. (2011), *Global Political Economy*, Oxford.
- Regueiro L. (2014), *La Alianza del Pacífico: un pilar para el apuntalamiento del liderazgo global de Estados Unidos*, “Revista de Estudios Estratégicos”, no 1, enero, pp. 149–175.
- Roberts J. (2014), *The Pacific Alliance: A Latin American Role Model for the United States*, The Heritage Foundation, 16 de mayo.

Rocha A., Morales E. (2015), *Geopolítica de la Alianza del Pacífico en América Latina, el Continente Americano y Asia Pacífico*, en: *Perspectivas y oportunidades de la Alianza del Pacífico*, I. Rodríguez, E. Vieira (eds.), Editorial CESA, Bogotá, pp. 105–152).

Rocha A. (2018a), *Introducción. La dimensión político-institucional de la integración regional y subregional de la región (2000–2015)*, en: *Dimensiones, estrategias y alternativas de la integración autónoma para América Latina y el Caribe. Desafíos para el caso mexicano 2010–2015. Tomo II.*, J. Preciado, A. Rocha, M. López, H. Cairo, Universidad de Guadalajara. México, pp. 35–40.

Rocha A. (2018 b), *La CELAC en el proceso de construcción de una región autónoma global*, en: *Dimensiones, estrategias y alternativas de la integración autónoma para América Latina y el Caribe. Desafíos para el caso mexicano 2010–2015. Tomo II.*, J. Preciado, A. Rocha, M. López, H. Cairo, Universidad de Guadalajara. México, pp. 41–60.

Rodríguez I., Vieira E. (eds.) (2015), *Perspectivas y oportunidades de la Alianza del Pacífico*, *Doda: CESA, Bogotá*.

Rodríguez I. (2015), *Oportunidades y Desafíos que Plantea la Alianza del Pacífico para la Política Exterior y para los Nuevos Modelos de Integración Regional de sus Miembros*, en: *Perspectivas y oportunidades de la Alianza del Pacífico*, I. Rodríguez, E. Vieira (eds.), Editorial CESA, Bogotá, pp. 33–62.

Roldán A., Castro A., Eusse M. (2013), *Comercio intraindustrial entre las economías de Asia y el Pacífico y la Alianza del Pacífico, 2007–2011*, CEPAL.

Saltalamacchia N., Urzúa M. (2016), *Alianza del Pacífico: mitos y realidades*, en: *Incidencias Regionales y Globales de la Alianza del Pacífico*, E. Pastrana, S. Jost (eds.), Fundación Konrad Adenauer, A.C, México, pp. 101–124.

Schiff M., Winters L. (2003), *Regional Integration and Development*, The International Bank of Reconstruction and Development, Washington.

Secretaría de Relaciones Exteriores de México (2019), *Se llevó a cabo la XXI Reunión del Consejo de Ministros de la Alianza Del Pacífico*, blog, 10 de mayo, disponible en: <https://www.gob.mx/sre/articulos/se-llevo-a-cabo-la-xxi-reunion-del-consejo-de-ministros-de-la-alianza-del-pacifico-199677?idiom=es>.

Senado de la República (2014), *La Alianza del Pacífico ¿El futuro de la integración latinoamericana?*, Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, Senado de la República, México.

Talvi E. (2014), *Latin America's Decade of Development-less Growth*, Think Tank 20: Growth, Convergence and Income Distribution: The Road from the Brisbane G-20 Summit, pp. 35–45.

The Economist (2013), *A Continental Divide*, 18 de mayo, disponible en: <https://www.economist.com/the-americas/2013/05/18/a-continental-divide>.

Tinbergen J. (1954), *International Economic Integration*, Elsevier.

Torres M. (2016), *The New Model of Regional Integration for Emerging Countries in Latin America: The Pacific Alliance*, en: *Emerging Markets. The Pacific Alliance. Perspectives & Opportunities for Latin America*, M. Torres, J. Violante (eds.), European Institute of International Studies, Salamanca, pp. 19–44.

Tremolada E. (2016), *Alianza del Pacífico: ¿una quimera?*, en: *Incidencias Regionales y Globales de la Alianza del Pacífico*, E. Pastrana, S. Jost (eds.), Fundación Konrad Adenauer, A.C., México, pp. 71–100.

UNCTAD (2018), *Informe sobre las inversiones en el mundo. La inversión y las nuevas políticas industriales*, UNCTAD, disponible en: https://unctad.org/es/PublicationsLibrary/wir2018_overview_es.pdf.

Vásquez I. (2018), *La Alianza del Pacífico: ¿Un retorno al modelo de regionalismo abierto en un contexto post-hegemónico?* “Observatorio Colombiano de Tratados Comerciales”, 15–18, febrero.

Vieira E. (2015), *La Alianza del Pacífico, ¿integración profunda hasta qué grado?*, en: *Perspectivas y oportunidades de la Alianza del Pacífico*, I. Rodríguez, E. Vieira (eds.), Editorial CESA, Bogotá, pp. 63–104.

Villarreal A. (2016), *The Pacific Alliance: A Trade Integration Initiative in Latin America*, Congressional Research Service, 1–14, March.

Young A. (2017), *The Politics of Deep Integration*, “Cambridge Review of International Affairs”, 30 (5–6), pp. 453–463.

**La Alianza del Pacífico
a ocho años de su creación.
Balance crítico y perspectivas**

Geneviève Marchini

Los nuevos desafíos y ejes de poder de la integración latinoamericana: la dualidad Mercosur – Alianza del Pacífico (2010–2017)

New Challenges and Power Axes of Latin American Integration: Mercosur – Pacific Alliance Duality (2010–2017)*

*María de Monserrat Llairó***

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES, ARGENTINA

✉ mmlairo@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0003-0555-6182>

RESUMEN

Los bloques regionales latinoamericanos deben enfrentar los retos de buscar un nuevo sistema de inserción internacional. Es claro que el Mercosur y el resto de los bloques regionales no están a la altura de las necesidades reales de la economía y el comercio global. Si los gobiernos no dan respuestas ciertas a los desafíos estructurales que impone el nuevo contexto global, la integración latinoamericana sufrirá un aislamiento bajo cualquier contexto internacional (Mercosur, UNASUR). Es necesario modernizar los mecanismos políticos, económicos y financieros, ya que la integración es una herramienta fundamental, pero no solo es económica, sino también es necesario elevar el nivel de vida de los países, fortalecer la democracia y también consolidar la autodeterminación de los países de la región. No hay que olvidar el Tratado de Asunción, el cual establece como objetivo primordial “fortalecer el desarrollo, con justicia social”; mientras los gobiernos prioricen solamente los aspectos económicos, la integración sufrirá los vaivenes de las economías con mayor desarrollo. Desde el 2015, el Mercosur-la Alianza del Pacífico es una de las prioridades para impulsar la integración y para generar un mayor desarrollo

* Este trabajo es parte de las investigaciones de un proyecto interdisciplinario acreditado por la Universidad de Buenos Aires. Colaboró como asesor técnico la Licenciada en economía Vanessa Ramírez.

** Prof. Dra. en Historia, Especialista en Historia Económica y Políticas Económicas. Directora del Centro de Investigaciones en Estudios Latinoamericanos para el Desarrollo y la Integración (CEINLADI). Prof. Titular Regular de Historia Económica y Social General, e Historia Económica y Social Argentina, Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires.

y expansión de las economías de la región. Otro aspecto para no descartar, pero muy difícil de lograr, son los acuerdos con la Unión Europea. Si bien en el presente trabajo no está planteando este tema, se considera uno de los grandes interrogantes y desafíos que deberá lograr el Mercosur, en su conjunto.

PALABRAS CLAVE: *Alianza del Pacífico, Mercosur, integración, desarrollo.*

ABSTRACT

Latin American regional blocs must step up to the challenge of finding a new system for international insertion. It is evident that Mercosur and the rest of the regional blocs do not meet the real needs of global trade and economy. If governments fail to find effective solutions to the structural challenges posed by the new global context, Latin American integration will become isolated under any international context (Mercosur, UNASUR). Political, economic and financial mechanisms need to be modernized because integration is crucial, but such integration needs to address more than just the economic aspect: it is also necessary to improve the living standard in each country, to strengthen democracy and to support self-determination in the region. Special consideration must be given to the Asuncion Treaty, which lists as its primary object "to strengthen development ensuring social justice." If governments continue prioritizing only the economic aspect, the integration will suffer under the fluctuations of more developed economies. Since 2015, Mercosur/Pacific Alliance has been one of the priorities to drive integration, as it provides an opportunity to boost development and expansion in regional economies. Entering into agreements with the European Union would also be beneficial, but these are more difficult to achieve. While this paper does not deal with this particular topic, it is considered to be one of the great challenges and questions to be addressed by Mercosur as a whole.

KEYWORDS: *Pacific Alliance, Mercosur, integration, development.*

Introducción

Los proyectos de integración latinoamericana son de larga data en la región. Si bien los primigenios intentos de integración fueron durante el siglo XIX, los mismos fueron evolucionando durante todo el siglo XX, siendo las más importantes la Asociación Latinoamericana del Libre Comercio (ALALC 1960), luego reemplazada por la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI 1980).

Hacia fines del siglo XX hubo un cambio de paradigma sobre el concepto de integración regional. Los cambios en la geopolítica internacional, debido al fin de la Guerra Fría, de la bipolaridad, la revolución tecnológica, la globalización y la imposición de políticas neoliberales, hizo que la integración regional tuviera otras perspectivas, se ponderaba la primacía de los mercados y las economías desreguladas. Estos vaivenes políticos, económicos y sociales,

de fines del siglo XX y comienzas del siglo XXI, impactaron en los gobiernos democráticos latinoamericanos y, por ende, en sus economías en vías de desarrollo. Estos cambios de paradigma afianzaron los procesos de integración regional con la idea de conformar una unión aduanera y profundizar las políticas comunes. Bajo el marco institucional de la ALADI, se consolidaron dos bloques regionales: el Mercosur¹ (1991) y la Comunidad Andina de Naciones² (1996), parte esencial de la identidad latinoamericana.

Estos bloques regionales se caracterizaron por priorizar una integración de carácter económico, debido a las nuevas estrategias implementadas por el comercio mundial, en coincidencia con los gobiernos de turno que adherían a los principios del libre mercado, con el objetivo de aumentar la competitividad de los países latinoamericanos en un mundo globalizado.

En este contexto, la integración tomó características de un regionalismo abierto. Si bien los conceptos de integración y regionalismo están relacionados, no son lo mismo. Se toma aquí como referencia lo afirmado por la CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), 1994, que sostiene que el regionalismo abierto y la integración no constituyen modelos excluyentes. Es decir, la integración “de hecho” debe combinarse con la integración “impulsada” por políticas económicas. De este modo se posibilita el aumento de la competitividad de los países de la región y se constituye la base para favorecer una economía internacional abierta y transparente (Fuentes, Juan 1994: 84). Acorde con los principios del neoliberalismo por entonces hegemónico, se buscó no solo reforzar la integración con los países vecinos, sino también eliminar o disminuir las barreras con el resto del mundo. Estas ideas en cierta medida funcionaron durante la primera mitad de los noventa, pero hacia fines de esta década comenzaron a manifestarse desequilibrios económicos en algunos países de la región, que culminaron en disturbios sociales y crisis económica causada por el excesivo endeudamiento de los países (la crisis brasileña de 1998–1999 y el *default* argentino de 2001). En el marco del desprestigio del neoliberalismo en la región, a comienzos del siglo XXI, ascendieron democráticamente gobiernos de signo opuesto, que reclamaban la inclusión social y la soberanía económica. En ese nuevo escenario, la integración adquirió un carácter político, que enfatizaba la autonomía, sobre todo en el Cono Sur, en respuesta a los modelos globalizadores de los años noventa (Orso, Da Silva 2010). Por lo tanto, la integración regional tuvo objetivos e intereses políticos-económicos diferentes, de acuerdo con la política de los gobiernos de turno.

Durante la primera década del XXI, a pesar de los intentos de los gobiernos latinoamericanos por tratar de consolidar la integración regional, de hecho, no se logró establecer un camino sólido e idóneo para fortalecerla. En muchos

¹ El Mercosur estaba integrado originalmente por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, incorporándose, en el 2012, Venezuela.

² La Comunidad Andina de Naciones tuvo su origen en el Pacto Andino creado en 1969 con la firma del Acuerdo de Cartagena.

casos, el énfasis de los países estuvo puesto más en objetivos e intereses nacionales que en una verdadera propuesta integradora a largo plazo. A mediados de la segunda década del siglo XXI, el panorama político económico cambió radicalmente.

El presente trabajo tiene por objetivo analizar los desafíos que el Mercosur enfrentó en la segunda década del siglo XXI, en donde los canales del comercio internacional se centran más en el “Arco Índico-Pacífico”³ que en el Arco del Atlántico-Indico, limitado por los condicionantes político-económicos de la región y de los posibles acuerdos con la Unión Europea (UE). Se pretende abordar la integración regional en un entorno cambiante, producto de la globalización y de los cambios políticos e institucionales de la región latinoamericana. Si bien las transformaciones son profundas a partir del segundo quinquenio, se tomará en cuenta no sólo los aspectos mencionados en las líneas anteriores, sino también el impacto de las políticas públicas aplicadas en los países, y su impacto en las relaciones regionales e internacionales.

Evolución y cambios políticos en Latinoamérica

Para un mejor análisis de los procesos de integración latinoamericanos, es necesario realizar una breve síntesis de la evolución política e ideológica de los gobiernos que formaron parte en los avances y retrocesos de la integración regional. No cabe duda de que los gobiernos latinoamericanos priorizaron más los intereses político-económicos propios que cualquier proceso de integración. Queda claro que la integración fue y está supeditada a los intereses de los Estados y no los Estados supeditados a los requerimientos que exige la integración. Por tal motivo, se realizará una puesta a punto de los procesos políticos latinoamericanos a partir de las crisis de fines del siglo XX y de comienzos del siglo XXI, de las cuales se volvió a revitalizar la idea de una “nueva” integración en Latinoamérica.

Suele ser paradójico que las políticas económicas neoliberales que impulsaron la integración en la década de los noventa, hacia fines del siglo XX llevaron a la integración regional al estancamiento. Esta situación de idas y vueltas se reiteró en toda la historia de la integración latinoamericana, lo que permite comprender que los procesos de integración de la región están supeditados a los cambios de gobierno y de las crisis económicas que los afectan. Por tal motivo, es preciso hacer un breve recorrido de la evolución política, para comprender ciertos cambios en los procesos de integración en las casi dos primeras décadas del siglo XXI.

³ El autor del presente trabajo da en llamar “Arco Índico-Pacífico” a los bloques regionales: Alianza del Pacífico, la ASEAN (Asociación de Naciones del Sudeste Asiático) y el resto de los países cuyas costas limitan con el océano Índico. Es un arco económico que integra a las economías del Sudeste Asiático y China con los países de Latinoamérica que limitan y miran hacia el Pacífico.

Los nuevos gobiernos electos de la poscrisis del modelo neoliberal⁴ pertenecieron a la nueva centroizquierda latinoamericana. Estos gobiernos trataron de aminorar las asimetrías y la polarización social que castigaban a casi toda la región suramericana. Para los nuevos gobiernos⁵ del siglo XXI la integración ocupaba un lugar de prioridad en la agenda de los jefes de Estado de la región, y revitalizar el Mercosur fue la prioridad político-económica para poder hacer frente al nuevo escenario internacional.

El atentado del 11 de septiembre del 2001 en los Estados Unidos a las Torres Gemelas y al Pentágono marcó un antes y un después en el sistema internacional. A raíz de los mencionados hechos, Estados Unidos cambió el rumbo de su política exterior, orientó sus expectativas a combatir el terrorismo internacional, y por lo tanto, América Latina quedó fuera de sus prioridades, a excepción de México, Colombia y Cuba que permanecieron siempre dentro de la agenda, por la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico en la región. También no estuvo ajena a estas presiones la región de la Triple Frontera entre Argentina, Brasil y Paraguay, considerada por el Pentágono como una zona de un potencial peligro. En este marco situacional, se incrementaron los reclamos sociales contra la globalización y la hegemonía neoliberal, tales como las reacciones contra la Cumbre de la OMC en Seattle en 1999, la realización del Foro Social Mundial en 2001, la Cumbre de Mar del Plata en el 2005⁶. Este marco de situación confluyó en la voluntad política de fortalecer una alianza estratégica y profundizar el proceso de integración regional como uno de los ejes esenciales de la inserción internacional de los respectivos países.

Desde el 2003, los países de América del Sur habían logrado un consenso generalizado en la región para consolidar las relaciones Sur-Sur, siendo el Mercosur un centro hegemónico para una proyección regional e internacional. El caso más resonante es el de Hugo Chávez, que decide, en el 2005, abandonar la Comunidad Andina de Naciones (CAN) para incorporar a Venezuela en el Mercosur y su proclamación de “Reformatear el Mercosur”.

En el cuadro siguiente se mencionan los presidentes latinoamericanos que formaron parte de los movimientos de centroizquierda, que cambiaron la imagen de la política regional e internacional del siglo XXI. Si bien algunos presidentes formaron parte de una etapa de transición, otros promovieron un nuevo impulso a los procesos de integración regional y sostuvieron políticas sociales comunes, más allá de su posterior evolución individual político-económica.

En cuanto a los gobiernos socialdemócratas (centroizquierda), tuvieron ciertos patrones políticos comunes como las políticas laborales y los progra-

⁴ Se llaman gobiernos de la poscrisis a los gobiernos elegidos con posterioridad a la crisis del 2001 de Argentina.

⁵ Los países donde asumieron presidentes de izquierda fueron: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

⁶ La Cumbre fue resistida por distintos actores sociales tanto de la Argentina como de América del Sur. Paralelamente se organizó una anticumbre liderada por el presidente de Venezuela Hugo Chávez, para rechazar el ALCA que indudablemente perjudicaría al Mercosur y a la CAN.

mas sociales en beneficio de los sectores más vulnerables y la defensa de la democracia en la región. Otros de los aspectos a tomar en cuenta en este entramado de particularidades políticas son los gobiernos de centroizquierda de la Región Andina que, si bien pertenecen al área del Pacífico o la América del Pacífico, tienen ciertas particularidades. Chile, Perú y Colombia son países con políticas económicas liberales y pronorteamericanas, y difieren de las expectativas de Bolivia, Ecuador y Venezuela, en donde el impulso y el rol de los movimientos indigenistas, campesinos y los trabajadores urbanos informales son muy fuertes con temas de reivindicación de la identidad nacional y no colmulgan con las políticas neoliberales. Los ejemplos más representativos son: Hugo Chávez (Venezuela) con un marcado populismo autoritario; Nicolás Maduro (Venezuela), populista autoritario y dictatorial⁷; Evo Morales (Bolivia) en busca de su cuarta reelección; y Rafael Correa que apoyó como sucesor a Lenin Moreno (Ecuador).

Por lo expuesto, la diversidad política, económica y social latinoamericana marcaron ciertas asimetrías entre los países, pero sostuvieron que la integración de la región era necesaria para potenciar su desarrollo y crecimiento económico. A partir de estas ideas, se promovió la creación de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA 2004), la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR 2008) y la Comunidad Latinoamericana y Caribeña (CELAC 2011), entre otras no menos importantes. Si bien la intención en la conformación de estas nuevas asociaciones era profundizar la integración regional, con el transcurrir del tiempo no lograron hacer realidad las intenciones iniciales.

Desde el punto de vista económico, la crisis financiera mundial de 2008/2009 y la posterior caída del precio de los *commodities* (2011/2012) constituyó un antes y un después para la región latinoamericana (De la Balze 2010). Durante la crisis económica del 2008/2009 la destrucción de la riqueza representó la segunda caída más importante de los últimos 100 años a nivel mundial. La fuerte vinculación entre las diferentes regiones aceleró el contagio y potenció la dinámica de la recesión mundial. Desde entonces, los gobiernos centrales han recurrido a la flexibilización cuantitativa como mecanismo principal de incentivo de recuperación. El rescate del sistema bancario internacional y la liquidación de las hipotecas supprime ha incrementado los niveles de incertidumbre sobre las bases de crecimiento de la economía real a nivel mundial. Este proceso está enmarcado en un estancamiento en la evolución de los salarios reales que ha potenciado los procesos de consumo apalancados por endeudamiento de las familias y las empresas.

En este contexto, las economías de América Latina han experimentado una rápida y fuerte recuperación de la recesión por una serie conjunta de procesos. En primer lugar, el contexto de crecimiento en el precio internacional de *commodities* significó una mejora de los términos de intercambio para

⁷ Venezuela está suspendida como socio del Mercosur desde el 2017.

América Latina de fuerte impacto en los ingresos reales (por exportación). Este incremento de los ingresos reales repercutió negativamente en los salarios reales mediante el incremento del costo de la canasta básica. En respuesta a esta situación y como segundo factor de superación de la crisis, se implementaron diversos programas en varios países de la región para incrementar ingresos reales y asegurar la alimentación de los más vulnerables (bolsa familiar, hambre cero, oportunidades, asignación universal por hijo son algunos ejemplos). En tercer lugar, las administraciones nacionales implementaron programas de incentivos a la demanda por la vía de la reducción de la tasa de interés para el consumo y la ampliación del gasto público en infraestructura. Estas acciones fueron similares a las adoptadas en varios países afectados directamente por la crisis. En suma, las políticas de estímulo al consumo juntamente con las acciones de seguridad alimentaria y las políticas de flexibilización fiscal expandieron el ciclo de crecimiento de largo plazo, superando los efectos sobre la actividad en el corto plazo.⁸ (Rampinini, Mondino 2012)

Como ya se dijo anteriormente, en la segunda década del siglo XXI, en América del Sur se avecinaban cambios políticos, los cuales condicionaron su inserción en la política internacional y regional⁹. Entre 2014–2015, los gobiernos en América Latina fueron de ideologías de centroderecha, iniciándose el denominado “fin del ciclo” progresista.

A pesar de los cambios políticos y las tensas relaciones comerciales entre Estados Unidos y China, no hay que descartar la necesidad de realizar algunas modificaciones estructurales en el bloque mercosuriano para poder hacer frente a los desafíos que enfrenta el comercio internacional y poder ampliar el área de influencia hacia la Alianza del Pacífico.

En la Reunión de Cancilleres de junio de 2017, realizada en Buenos Aires, el canciller argentino Susana Malcorra y demás cancilleres de la región acordaron trabajar para un acercamiento entre el Mercosur y la Alianza del Pacífico, facilitando la actividad comercial, la cooperación aduanera, promoción comercial, las cuales fueron identificadas por ambos bloques, en mayo de 2016. Se convino además instruir al Grupo de Alto Nivel (GAN) de la Alianza del Pacífico y al Grupo Mercado Común (GMC) del Mercosur para reunirse periódicamente, avanzar en los temas de interés entre ambos bloques, apoyándose en los principios de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), de la cual todos los países del Mercosur y de la Alianza del Pacífico son miembros.

En la mencionada reunión de cancilleres se señaló la necesidad de crear un sistema multilateral de comercio abierto, previsible, transparente, inclusivo y basado en reglas internacionales, con el objetivo de alcanzar en la XI

⁸ El Estado chileno creó fondos anticíclicos.

⁹ En los últimos años de la presidencia de Cristina Fernández, debido al incremento de la inflación, el cepo al dólar, la caída del salario real y las denuncias de corrupción, el clima social y sindical se opusieron al gobierno y formaron una fuerte oposición política.

Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio (Buenos Aires, diciembre 2017) resultados concretos que permitan avanzar en las negociaciones y fortalecer el rol de la OMC, para hacer frente a los desafíos del siglo XXI¹⁰. A pesar de las buenas intenciones y de los intentos por acelerar resultados concretos, todavía no hay perspectivas definidas. Lo cierto es que, más allá de los cambios políticos y económicos a nivel global, las economías desarrolladas discuten qué tipo de integración quieren y necesitan, y así las economías en vías de desarrollo están expuestas a las decisiones que toman las economías desarrolladas; por lo tanto, habría que plantearse si en los procesos de integración de la economías emergentes se mantiene el esquema de un centro y una periferia dependiente. Sin embargo, y a pesar de la situación económica global, el fortalecimiento del Mercosur posibilitaría avanzar y coordinar políticas comunes con la Alianza del Pacífico.

Alianza del Pacífico – Mercosur: algunas realidades y controversias

La Alianza del Pacífico (AP) nació a partir de la iniciativa del expresidente peruano Alan García en el 2011, quien propuso conformar un área de integración entre Chile, Colombia, Perú y México. Esta Alianza permitiría crear un área de libre circulación de bienes, servicios, personas y capitales, lo que significaría, para la teoría clásica de la integración, un mercado común (Bartésaghi 2012). El bloque del Pacífico se convirtió en una plataforma de proyección política y comercial con miras al mundo, dando especial importancia a la región Asia-Pacífico. Este aspecto es fundamental, ya que los países que integran la AP observan que los cambios estructurales que se dieron en la economía, comercio y geopolítica mundial en las dos primeras décadas del siglo XXI pasan por el “Arco Índico-Pacífico”.

Como señalan los autores Rojas y Teran, los aspectos más relevantes de los acuerdos de la Declaración de Paracas¹¹ (junio de 2015) son:

- La entrada en vigor del Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico, que es un documento de carácter político que establece los principios del instrumento de integración que vincula a los cuatro Estados miembros.
- El reconocimiento del establecimiento de reglas claras y de un marco jurídico previsible, elementos que propician las condiciones necesarias para un mayor crecimiento, desarrollo y competitividad.

¹⁰ Diario La Nación (2019). *Comunicado del Ministerio de Relaciones Exteriores de Argentina de la Reunión Ministerial del Mercosur y la Alianza del Pacífico*, 07.06.2019, <https://www.lanacion.com.py/.../convergencia-mercosur-alianza-del-pacifico-con-ava>.

¹¹ La Declaración de Paracas es el Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico; así como por los avances en el proceso de perfeccionamiento del Protocolo Adicional y del Acuerdo que crea el Fondo de Cooperación.

- El reconocimiento del instrumento de integración como medio para contribuir a la adopción de mejores prácticas a nivel estructural e institucional, instrumento que además tendrá la vocación de asegurar un crecimiento sólido, estable, sustentable e incluyente.
- El compromiso con el cambio climático como un fenómeno que afecta el desarrollo.
- La generación de nuevos espacios de colaboración con otros mecanismos de integración, como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ANSEA) y el Mercosur; y con instituciones como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF). (Rojas, Teran 2016)

Con la Declaración de Paracas, la AP pretende conformar un proceso de convergencia de los acuerdos existentes entre los países miembros, siendo su objetivo construir un área de integración profunda que impulse el desarrollo, crecimiento y competitividad, así como lograr cadenas productivas atractivas para el mundo, especialmente para la región Asia-Pacífico. Uno de los requisitos para ser miembro de la AP es tener un acuerdo de libre comercio con cada una de las partes. El bloque ha creado grupos de trabajo en diferentes temáticas y ha procurado llevar a cabo la estandarización y simplificación de los acuerdos bilaterales existentes entre sus miembros, así como la armonización de las reglas que cada acuerdo posee. A su vez, se ha llegado a distintos acuerdos por medio de cumbres anuales tales como la integración de las bolsas de valores (MILA)¹², la liberalización del 90% del universo arancelario, programas de facilitación del comercio, la movilidad de personas, entre otros.

Dentro de los acuerdos de libre comercio bilaterales entre los países miembros de la AP se encuentran similitudes y diferencias, pero, pese a esto, todos los acuerdos contienen comercio de bienes que incluye reglas de origen, medidas de salvaguardia y medidas relativas a la normalización técnica, capítulos de inversión, servicios y entrada temporal de personas de negocios y disposiciones administrativas (Mesquita Moreira 2018).

La importancia de la AP es de carácter estratégico, ya que esta les permite a sus miembros llevar a cabo negociaciones en bloque que serían casi imposibles de realizar individualmente. Por otro lado, la AP tiene limitaciones como la capacidad de oferta, el poco desarrollo tecnológico y las dificultades de logística. Sin embargo, esta impulsará el proceso de integración de la región y una mayor inserción en el mundo.

El proceso de conformación de la AP dio sus primeros pasos en 2011, con la creación de un Grupo de Alto Nivel que avanzaría en las áreas de interés

¹² MILA (Mercado Integrado Latinoamericano) es un modelo de integración bursátil transnacional que permite a cualquier inversionista de Colombia, Perú, Chile o México comprar acciones de cualquiera de estos mercados, a través de su comisionista de bolsa local y en su propia moneda.

común de los cuatro Estados (Perú-Chile-Colombia-México)¹³. La AP tiene un notorio enfoque comercial, evitando las definiciones políticas, que predominan en otros procesos de integración de la región (Mercosur); el acuerdo pretende en una primera etapa alcanzar la convergencia entre los acuerdos comerciales que ya vinculan a todos los miembros a través de la ALADI, para luego conformar un mercado común, pero sin alcanzar una unión aduanera. Este es un aspecto de importancia si se tiene en cuenta que ningún proceso profundo de integración de la región cumplió plenamente con esa instancia de integración, caso de la misma CAN, el Mercado Común Centroamericano (MCCA), el CARICOM o el Mercosur, lo que encuentra su explicación en la teoría económica, más allá de la ausencia de voluntad política para conformarlas (Bartesaghi 2012).

Los países que integran la AP son representantes de un mercado modelo de apertura, liberalización y desregulación económica y comercial (Bernal-Meza 2013). Esto es quizás una de las diferencias más notorias con el Mercosur y con los países del ALBA, ya que los mencionados bloques se encuentran paralizados en su agenda externa, especialmente con las economías desarrolladas o emergentes (Caldentey del Pozo, Santos Carrillo 2014). En cuanto al perfil, se trata de un proceso de integración que en definitiva no innova en los instrumentos de política comercial respecto a otros acuerdos, incorporando temas que ya se negocian a nivel internacional. De cualquier forma, la AP parece querer evitar la creación de burocracias o superestructuras como las creadas por gran parte de los procesos de integración de América Latina. Asimismo, pretende contar con un funcionamiento flexible y pragmático, podría considerarse una innovación por el hecho de pretender alcanzar un mercado común sin conformar una unión aduanera (siendo este el camino más tradicional).

La Alianza del Pacífico (AP) tiene un “perfil integracionista de corte neoliberal” que le da prioridad al libre comercio y a la apertura económica; en cambio, el Mercosur impulsa proyectos encaminados hacia el progreso subregional, aunque ambos bloques tienen como objetivo establecer un mercado común entre sus países miembros. Sin embargo, distan mucho de alcanzarlo, ya que, por un lado, el Mercosur sufre un estancamiento respecto a la capacidad de hacer realidad los objetivos trazados desde el inicio; se lo considera una unión aduanera imperfecta. Por otro lado, la AP se estableció en principio como una zona de libre comercio que ha tenido resultados positivos en cuanto al comercio y el sector financiero, pero no tanto con respecto a la libre movilidad de personas (a pesar de los esfuerzos por la eliminación de visas).

Además, el factor político ha influido directamente en los procesos integracionistas en la región. El Mercosur se caracterizó por gobiernos de centroizquierda que son identificados con el progreso social y el nacionalismo

¹³ Países candidatos a ser asociados a la AP para el 2018 son: Australia, Canadá, Nueva Zelanda y Singapur.

proteccionista; centró sus objetivos en la negociación con la Unión Europea y buscó mantener una postura progresista y autónoma. En cambio, la AP tiene gobiernos más conservadores y tendencias neoliberales que promueven la apertura económica y el libre comercio; además, los países miembros tienen TLC con EE. UU. y buscan acercarse hacia la región Asia-Pacífico (Minor 2016).

Comparativamente, la AP tiene mayor grado de apertura y menor promedio de aranceles que el Mercosur, pero este último tiene mayor comercio intrarregional que la primera. Estos conceptos fortalecen aún más la imagen de una América Latina que históricamente miró hacia el Atlántico (Mercosur) y una América Latina que miró hacia el Pacífico (Alianza del Pacífico). La posición geoestratégica, la conformación política e identidades culturales marcaron esas diferencias, pero el rápido avance de la globalización obligó a una apertura más amplia de los bloques regionales y necesidad de pensar en una integración mucho más abierta y competitiva económicamente (Bolívar 2013).

En párrafos anteriores se mencionó el Diálogo de Alto Nivel que se llevó a cabo entre los ministros de los países miembros de la Alianza del Pacífico y el Mercosur en el 2017 con el objetivo de profundizar el comercio entre ambos bloques. En el mencionado evento se logró establecer una agenda para la integración por medio de una “hoja de ruta” que contiene propuestas concretas para avanzar en los mecanismos de facilitación del comercio y en el fortalecimiento de cadenas regionales de valor.

Para facilitar el comercio se propuso:

- La elaboración de un programa de coordinación conjunta que permita la reducción de costos e impulse las exportaciones y los niveles de actividad, además de impulsar el flujo de información y la convergencia en aranceles, reglas de origen y armonización regulatoria;
- Establecer un marco de trabajo para alcanzar la interoperabilidad de las ventanillas únicas de comercio exterior las cuales minimizan los problemas de coordinación y podrían aumentar su eficiencia de manera tal de adoptar y estandarizar las mejores prácticas internacionales optimizando tiempos y adecuando de manera eficiente las estructuras regulatorias entre las instituciones de cada socio;
- Adoptar ampliamente el certificado de origen digital (COD) para optimizar costos y plazos para aplicar a las preferencias arancelarias, así como instrumentar esquemas de acumulación de origen otorgando mayor competitividad a los productos de los países miembros en terceros mercados;
- Ampliar la implementación y avanzar en el reconocimiento mutuo de operadores económicos autorizados (OEA) los cuales permiten disminuir los tiempos de espera y mejorar la eficiencia de la gestión aduanera, así como implementar y avanzar en los acuerdos de reconocimiento mutuo (ARM) que reducen los tiempos y costos de las exportaciones y una mejor inserción de las empresas en las cadenas globales de valor.

Para fortalecer las cadenas regionales de valor se propuso:

- 1) establecer un reglamento de origen que permita vincular los acuerdos existentes cuya idea central es vincular los 33 acuerdos existentes que contienen 44 reglas de origen diferentes para generar una integración productiva donde el comercio genere mayor especialización, cooperación y complementación entre empresas de la región;
- 2) avanzar hacia la coherencia regulatoria que incluye la armonización de normas técnicas y de reconocimiento mutuo, ya sea por medio de un grupo de trabajo que homogenice las normas de acuerdo a los estándares internacionales y/o por medio de plataformas digitales que incluyan un claro esquema que contenga dichas normas;
- 3) conformar un fondo birregional de articulación empresarial y tecnológica con miras a la financiación de emprendimientos empresariales y la disminución de obstáculos a la formación de empresas, además de programas de cooperación tecnológica y de inversión en I&D;
- 4) identificar proyectos de conectividad física para disminuir los altos costos de transporte que hay en la región.

Se puede observar que el acercamiento entre ambos bloques regionales y la elaboración de una hoja de ruta clara permitirían avanzar hacia distintas estrategias, así como incorporar herramientas para facilitar el comercio entre las partes e integrarse a las cadenas globales de valor. Al mismo tiempo, les permitiría dinamizar sus exportaciones y mejorar sus estructuras productivas, estando a la vanguardia de la situación global, y afrontar los problemas que puedan surgir en materia comercial con mayor fortaleza (BID 2018).

Aspectos comparativos: Alianza del Pacífico (AP)-Mercosur

La AP pretende evitar la conformación de una organización con una densa red institucional, lo que en definitiva es una de las primeras diferencias con el Mercosur. Cabe precisar que el Mercosur posee un desarrollo institucional con cierta madurez (si bien se critica su eficiencia), que siguió el modelo de la Unión Europea, el que claramente no pretende ser replicado por la AP. Como es sabido, el Mercosur apostó a conformar un mercado común entre sus miembros, lo que implica el mismo nivel de integración que pretende alcanzar la AP. Sin embargo, este último pretende hacerlo de forma más pragmática y quizás menos ambiciosa que lo inicialmente fue planteado por el Mercosur, pero también hay que tener en cuenta que el Mercosur es un acuerdo creado con más de veinte años de diferencia (los cambios en el escenario internacional fueron sustanciales en ese período). En cuanto a los mecanismos de integración, la diferencia central entre los dos procesos es que la AP no definió entre sus objetivos la conformación de una unión aduanera, como sí lo hizo el Mercosur, aunque no logró perfeccionarla. Respecto a los perfiles, aunque

en sus orígenes el Mercosur tuvo un perfil netamente económico y comercial como la AP, desde hace unos años el primero fue ponderando más sus intereses políticos, lo que ha ido transformado al bloque en un foro que se encuentra más cerca de la UNASUR que de la AP (Bartesaghi 2013). Entre las principales razones por las cuales el Mercosur viró en sus intereses (de lo económico-comercial hacia lo político), podrían destacarse las transformaciones políticas de la región sudamericana, como la asunción de presidentes de centroizquierda que cuestionaban el neoliberalismo y descreían del libre mercado, con una visión ideológica de los procesos de integración que difiere sustancialmente con la presentada en los inicios de la década de los noventa. A su vez, la ponderación de los intereses políticos frente a los económicos se encuentra estrechamente relacionada con la política exterior de Brasil y sus intereses en América del Sur (Cervo, Lessa 2014).

Desde el punto de vista comercial, la AP cuenta con una economía más abierta en comparación con el Mercosur. En el primer caso, la apertura comercial de la AP duplica a la del Mercosur, mientras que el arancel promedio NMF ponderado del Mercosur es el doble del nivel de la Alianza: 12,1% frente al 6,6% (Guillén 2013: 8). Si se atiende a los indicadores habitualmente utilizados para medir la competitividad y el desarrollo económico de los países, se identifican algunas diferencias entre los dos procesos. Otra de las diferencias entre los dos bloques se observa en la estructura de las exportaciones, siendo este un tema especialmente importante en el debate sobre la reprimarización de las exportaciones de los países de Latinoamérica. En esta variable, la Alianza del Pacífico aventaja al Mercosur en la participación de las exportaciones con contenido tecnológico. Las exportaciones de la AP pretenden orientarse principalmente al mercado asiático, pero el desafío radica en Perú y Colombia que sí han sufrido la reprimarización de sus exportaciones, observándose también en otros países del Mercosur, ya que cuentan con una estructura productiva poco sofisticada en términos de contenido tecnológico. En lo que se refiere al análisis comparativo entre los dos procesos, es interesante observar la importancia del comercio intrarregional y la evolución de las inversiones. La mayoría de los casos de los procesos de integración de América Latina han dejado en el camino el cumplimiento de gran parte de sus objetivos originarios. Por otra parte, en algunos casos se dio un proceso de “politización” de la integración regional en América Latina, emergiendo nuevos acuerdos de perfil político como la UNASUR y el ALBA, fenómeno que incluso arrastró al Mercosur, que en sus orígenes tenía objetivos netamente comerciales. Frente a este fenómeno, no todos los países de América Latina se posicionaron de la misma forma (Caldentey del Pozo, Santos Carrillo 2014). En efecto, desde el fracaso de la negociación del ALCA, un tratado de libre comercio impulsado por los Estados Unidos, los países de la región hicieron públicas sus diferencias en las estrategias de inserción que consideraban más apropiadas de acuerdo con sus políticas de desarrollo. Como resultado, podría decirse que se conformaron dos bloques, el Mercosur más Bolivia y Ecuador, por un lado, y los miembros

de la AP, por otro. Los del primer bloque entienden que la AP impulsa el modelo neoliberal de comercio representado por los Estados Unidos. Desde su creación, la AP generó un debate de modelos al interior del continente, especialmente en lo que se refiere a los liderazgos de las dos potencias de América Latina, Brasil y México. Es en este punto donde se visualizan las diferencias entre los dos bloques regionales, y no tanto en las políticas económicas, donde existen muchas similitudes. Para los intereses de Latinoamérica no es propio que los Estados rivalicen por iniciativas regionales vinculadas con la inserción económica y comercial; los Estados de la región deben seguir los caminos más favorables para su desarrollo económico, pero apostando a que, independientemente de dichas políticas, esos mismos Estados puedan discutir los temas de importancia para el desarrollo de la región como un todo.

En relación con las tendencias comerciales de ambos bloques con el resto del mundo se pueden visualizar diferentes tendencias. Mientras que el Mercosur mantiene una relación de superávit con el resto del mundo, la AP mantiene importaciones superiores a las exportaciones. Este resultado depende de las diferencias respecto de los armados institucionales de los bloques, de sus estructuras productivas y de las diferentes estrategias de internacionalización.

MERCOSUR				
AÑO	IMPORTACIONES		EXPORTACIONES	
	DESDE A.L.	DESDE el MUNDO	HACIA A.L.	HACIA el MUNDO
2011	\$95.362.465,00	\$372.025.573,00	\$127.562.375,00	\$445.802.167,00
2012	\$95.043.608,00	\$373.437.877,00	\$116.659.095,00	\$433.587.275,00
2013	\$95.292.972,00	\$382.925.468,00	\$106.454.933,00	\$424.479.180,00
2014	\$84.375.357,00	\$356.997.595,00	\$84.709.107,00	\$383.655.884,00
2015	\$64.398.494,00	\$279.764.344,00	\$67.377.987,00	\$302.114.055,00
2016	\$53.165.498,00	\$226.591.616,00	\$63.601.776,00	\$287.828.416,00
2017	\$60.498.682,00	\$248.557.477,00	\$71.099.435,00	\$324.684.257,00
2018	\$60.203.992,00	\$260.006.085,00	\$64.846.298,00	\$310.493.609,00

Cuadro 1.
Datos del Mercosur

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Trademap.org obtenidos de estadísticas de UN Comtrade. Unidad: dólar americano (miles). Cuando uno o más miembros del grupo no ha reportado datos, el valor para el grupo se presenta en gris. Los datos agregados son una mezcla de datos directos y datos espejo y son presentados en negrita.

El Mercosur presenta una disminución de los intercambios extra-bloque en el periodo de análisis y esto tiene que ver con razones macroeconómicas, regionales e internacionales. Un mayor proteccionismo (regulación pública de comercio) y la caída en los precios, principalmente de bienes agrícolas, redujeron en el período 2011–2018 el grado de apertura del bloque. El orden

institucional y el nivel de desarrollo del bloque también han reducido los niveles de articulación económica internacional, limitando el crecimiento de los intercambios comerciales. Los conflictos políticos de los socios principales han impactado sobre su grado de integración internacional. Es de señalar que para este bloque tanto las exportaciones como las importaciones tienen una tendencia decreciente, empero la balanza comercial mantiene un superávit, mientras que para el bloque de la Alianza del Pacífico las importaciones son levemente mayores que las exportaciones, incrementándose de esta manera el déficit comercial del bloque a pesar de que ambos componentes de la balanza tengan una tendencia creciente.

Los nuevos desafíos y ejes de poder de la integración latinoamericana: la dualidad Mercosur – Alianza del Pacífico (2010-2017)

María de Monserrat Llairó

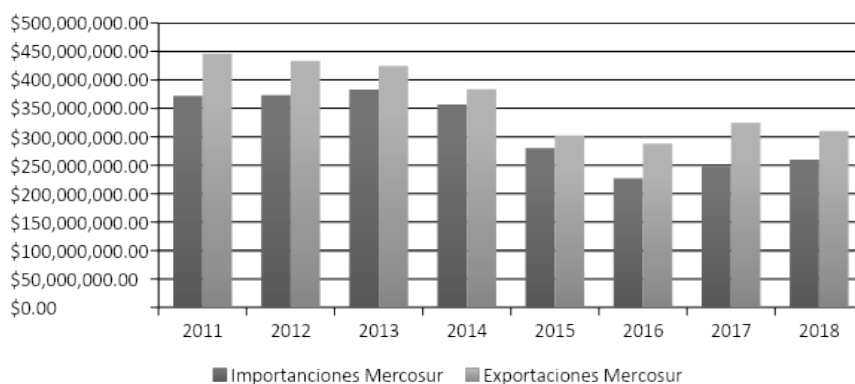


Gráfico 1.
Balanza comercial de la AP (2011-2019)

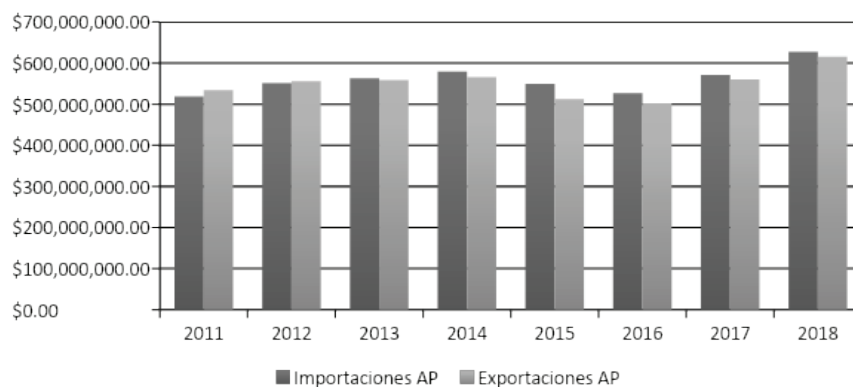
Fuente: elaboración propia con base en datos de trademap.org.

ALIANZA DEL PACÍFICO				
AÑO	IMPORTACIONES		EXPORTACIONES	
	DESDE A.L.	DESDE EL MUNDO	HACIA A.L.	HACIA EL MUNDO
2011	\$64.448.966,00	\$518.258.681,00	\$66.419.281,00	\$534.105.720,00
2012	\$66.371.675,00	\$551.089.957,00	\$68.550.734,00	\$555.411.819,00
2013	\$62.169.285,00	\$563.262.412,00	\$67.672.011,00	\$558.111.784,00
2014	\$59.940.555,00	\$579.033.200,00	\$63.287.497,00	\$565.408.024,00
2015	\$48.071.492,00	\$549.704.911,00	\$51.843.060,00	\$511.920.349,00
2016	\$44.874.895,00	\$526.806.143,00	\$45.636.783,00	\$501.989.612,00
2017	\$50.100.503,00	\$571.222.784,00	\$53.028.667,00	\$560.477.701,00
2018	\$56.188.357,00	\$627.174.060,00	\$55.155.577,00	\$615.319.478,00

Cuadro 2.
Datos de la Alianza del Pacífico

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Trademap.org obtenidos de estadísticas de UN Comtrade, estadísticas de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) Colombia y estadísticas del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) Perú.

Gráfico 2.
Balanza comercial de
la AP (2011-2019)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de trademap.org.

Argentina y la Alianza del Pacífico

La asunción a la presidencia argentina del ingeniero Mauricio Macri (2015) implicó un cambio ideológico y político significativo. Nuevamente las posiciones neoliberales adquirieron relevancia. Se buscó un nuevo acercamiento hacia América Latina y puntualmente hacia la Alianza del Pacífico para posicionar a la Argentina y al Mercosur en el área transpacífica. La AP, a diferencia de otras iniciativas similares, no constituye un marco autónomo; por el contrario: afirma los valores del libre comercio como plataforma para la inserción económica internacional, y para la atracción de inversión extranjera directa (IED). Ciertamente, mientras Chile, Colombia, Perú y México han avanzado desde su creación en la construcción de acuerdos comerciales con Asia (región a la que han definido como estratégica), el bloque del Mercosur había priorizado la integración más política que económica (Unión de Naciones Suramericanas) y enfatizado los intercambios intrabloque, siendo Brasil un poco la excepción.

Las economías de la AP, como parte de su expansión en el comercio mundial y actividad de inversión, aumentaron sus lazos económicos y financieros transpacíficos. Estas iniciativas no se han limitado solo a China y EE. UU., sino que son parte de una estrategia general de *take off* para entablar vínculos comerciales y financieros con otras economías como Japón, Corea y la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN).

El acercamiento de la Argentina a este escenario económico requiere diagramar una efectiva política exterior para la región del Pacífico y que, al mismo tiempo, sus socios del Mercosur apoyen esta decisión. Dentro de los elementos centrales que deberá afrontar la administración Macri, fuera de los aspectos internos del Mercosur, está la gran heterogeneidad económica de la región del Pacífico; la intensidad del cambio tecnológico, fundamentalmente impulsado por los países asiáticos; las nuevas cadenas de valor transpa-

cífico; y, por último, los mega-acuerdos comerciales y sus posibles implicaciones de cara al futuro.

Durante el 2018, el Mercosur inició negociaciones para un Acuerdo de Comercio Integral con Canadá e intentó profundizar sus vínculos con Rusia, Japón, India, Australia, la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (Asean) y la Alianza del Pacífico. Como parte del Mercosur, la Argentina impulsó durante 2018 la concreción del postergado Acuerdo de Asociación con la Unión Europea (UE) y negociaciones para un Acuerdo de Comercio Integral con Corea del Sur. El Mercosur también inició conversaciones para profundizar acuerdos con la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA), Rusia, India, Marruecos, Túnez, Singapur y Nueva Zelanda.

Los nuevos desafíos y ejes de poder de la integración latinoamericana: la dualidad Mercosur – Alianza del Pacífico (2010-2017)

María de Monserrat Llairó

Algunas reflexiones finales

Las economías del sudeste asiático y China, principalmente, marcan el ritmo del comercio y las finanzas. Los procesos de integración de América del Sur deben adecuarse a los cambios en la circulación del espacio marítimo y terrestre. Los intereses comerciales estuvieron ligados al poder político y la historia refleja con fidelidad esos desplazamientos de los ejes geoestratégicos. Así fue que, mientras en la Antigüedad y el Medioevo el Mar Mediterráneo fue el eje económico y comercial por el cual Europa desarrolló su actividad económica, en la Modernidad y por el descubrimiento de América fue el océano Atlántico, y en este nuevo milenio pasaron a ser ejes estratégicos el océano Pacífico y el océano Índico, en donde China y los países del sudeste asiático conforman una de las áreas más importantes del comercio e inversiones a nivel mundial. De aquí la autora del presente trabajo habla del “Arco Índico-Pacífico” como eje geoestratégico en la dinámica del comercio global.

Como dijo el presidente del Uruguay, Tabaré Vázquez, el Mercosur y la Alianza del Pacífico no son sistemas de integración iguales, pero tampoco son incompatibles. La posibilidad de una alianza entre el Mercosur y la Alianza del Pacífico marca una clara diferencia de acuerdo con las tendencias a la fragmentación y al proteccionismo que se observaron a partir de la crisis económica del 2008/2009. Es importante y estratégico que el Mercosur y la Alianza del Pacífico vayan sorteando obstáculos en los diferentes foros regionales, para poder lograr una convergencia de intereses entre los dos bloques. Los países que conforman el Mercosur y la Alianza del Pacífico tienen un mercado de aproximadamente quinientos millones de habitantes que representan el 87% de la población de los países de la ALADI y el 6 % de la población mundial¹⁴. Estos dos bloques regionales tienen la oportunidad de ser los impulso-

¹⁴ Datos relevados de la Cancillería Argentina en el Seminario Mercosur-Alianza del Pacífico. Una Agenda Positiva para la Integración (2018).

res de una integración regional plena que permita una mejor calidad de vida y nuevas oportunidades de desarrollo para los países miembros.

La crisis del 2009 produjo rupturas considerables en el comercio global. China se consolidó como uno de los actores más importantes de la economía mundial, desplazando a Alemania como principal exportador mundial de mercancías. En 2009, el país asiático logró ser ya el primer exportador de mercancías a nivel global y que junto con la India crecerá a nivel global alrededor del 50% en los próximos años. Según estudios prospectivos de la OCDE, el PBI de China combinado con el de India podría superar al de las economías del G-7 y superaría al de todos los miembros de la OCDE en el 2060.

La Alianza del Pacífico difícilmente podrá ser el interlocutor principal con Asia, si se considera que Brasil y Argentina son los principales socios estratégicos de China en la región. La perspectiva de fondo es reconocer que China y Asia venden a América Latina productos elaborados y compran materias primas y productos básicos, en una relación económica asimétrica clásica. El desafío para los procesos de integración latinoamericana es reconocer que, si bien los países de la zona del Pacífico son puentes naturales de comercio desde y con Asia, estos intercambios no pueden excluir a Brasil y Argentina. La confluencia entre Mercosur y la Alianza del Pacífico es, en este sentido, inevitable a mediano y largo plazo, pero será útil a sus países miembros en tanto se incluyan elementos que ayuden a revertir la relación asimétrica vigente. Esto puede lograrse mediante mecanismos que faciliten inversiones chinas en combinación con empresas latinoamericanas, en áreas que produzcan avances tecnológicos de la industria de los países del continente. Así, los acuerdos internacionales entre ambas regiones podrán situarse en la dinámica de la innovación y la modernización de las economías sin que América Latina se resigne a ser solo el proveedor tradicional de materias primas para el mercado asiático.

Los gobiernos y la sociedad de América del Sur necesitan modificar el *modus operandi* de los modelos de integración. Se necesitan cambios estructurales y que estos puedan conducir a un nuevo modelo de integración y que permitan generar compromisos y obligaciones concretas, para fortalecer y hacer más eficientes las instituciones supranacionales. Ello posibilitará transformaciones que impactaran beneficiosamente a la región sudamericana para proyección económicamente verdadera y sustentable.

Referencias bibliográficas

Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (2015), *La integración regional en América Latina, nuevos y viejos esquemas de incertidumbre de futuro*, Documento de trabajo de la Dirección de Cooperación con América Latina y el Caribe, http://intercoonecta.aecid.es/Documentos%20de%20la%20comunidad/Documento%20de%20trabajo_Integraci%C3%B3n%20Regional.pdf, fecha de consulta 16.06.2018.

Banco Interamericano de Desarrollo (2018), *Mercosur-Alianza del Pacífico: Informe del Diálogo de Alto Nivel. Una Agenda positiva para la integración*, <https://publications.iadb.org/.../mercosur-alianza-del-pacifico-informe-del-dialogo-de>, fecha de consulta 06.06.2018.

Bartesaghi J. M. (2014), *El Mercosur y la Alianza del Pacífico, ¿más diferencias que coincidencias?*, https://www.researchgate.net/.../292708554_El_Mercosur_y_la_Alianzadel_Pacifico, fecha de consulta 08.08.2018.

Bernal Meza R. (2014), *La heterogeneidad de la imagen China en la política exterior latinoamericana, perspectivas para la concertación de políticas*, Comentario Internacional, 15, pp. 115–134, web.isanet.org/.../ISA%20BuenosAires%202014/.../f76ee4bb-2066-4aa6-a7e8-1b8860, fecha de consulta 15.06.2018.

Bolívar J. A. (2013), *La Alianza del Pacífico en la integración latinoamericana y caribeña*, SP/Di no 01-13. SELA, Caracas, <https://www.sciencespo.fr/.../SELA%20AP%20y%20la%20integracion%20Latam.pdf>, fecha de consulta 20.06.2018.

Caldentey del Pozo P., Carrillo Santos F. (2014), *Las implicaciones para América Latina de la renovación de paradigmas sobre regionalismo e integración*, presentado en el II Congreso Internacional de Estudios del Desarrollo de la Universidad de Huelva, España. https://www.uhu.es/IICIED/pdf/7_9_regiona.pdf, fecha de consulta 20.06.2018.

Cervo A. L., Lessa C. A. (2014), *O declínio: inserção internacional do Brasil (2011–2014)*, “Revista Brasileira de Política Internacional”, IBRI, vol. 57, no 2, pp. 133–151.

De la Balze F. (2010), *La política exterior de los gobiernos Kirchner (2003–2009)*, “Estudios Internacionales”, no 166, Universidad de Chile, Santiago de Chile.

Fuentes K., Juan A. (1994), *El Regionalismo abierto y la Integración Económica*, “Revista de la CEPAL”, no 53, <https://www.cepal.org/es/publicaciones/37995-revista-la-cepal-no53>, fecha de consulta 15.06.2018.

Guillen S. (2013), *El Paraguay frente al Mercosur y la Alianza del Pacífico*, www.cadep.org.py/uploads/2013/03/Articulo-SG-impresion.pdf, fecha de consulta 20.06.2018.

Mesquita Moreira M. (2018), *Conectando los puntos. Una hoja de Ruta para una mejor integración de América Latina y el Caribe*, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), https://books.google.com.ar/books?id=_8mGDwAAQBA, fecha de consulta 20.06.2018.

Minor Rodríguez R. (2016), *Alianza del Pacífico vs. Mercosur ¿Integración o exclusión regional?*, “Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM”, no 125.

Morasso C. (2016), *La orientación autonomista de la política exterior argentina (2003–2015)*, “Cuadernos de Política Exterior Argentina”, Ediciones Nueva Época, no 123, enero-junio.

Orso J. A., Da Silva C. A. (2010), *La evolución de la integración latinoamericana. Tres coyunturas históricas: 1810, 1910 y 2010*, Historia Regional, historiaregional.org/ojs/index.php/historiaregional/article/view/83, fecha de consulta 24.06.2018.

Rampinini A., Mondino L. (2012), *Perspectivas de las materias primas y la economía argentina*, diario “Página”, no 12, 23 de noviembre, <https://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/cash/17-6431-2012-11-25.html>, fecha de consulta 19.06.2018.

Rivera Ríos M., Alvarado A., (2013), *La subcontratación internacional en México. Una aproximación desde la perspectiva del desarrollo tardío asiático y del desafío de China*, Universidad Autónoma de México, México.

Rojas D., Teran J. M. (2016), *La Alianza del Pacífico: nueva muestra del regionalismo en América Latina*, <https://revistas.uexternado.edu.co>, fecha de consulta 14.09. 2018.

La gobernanza de la seguridad alimentaria en América Latina: desde la cooperación Norte-Sur hacia la cooperación Sur-Sur

Food Security Governance in Latin America: from North-South to South-South Cooperation

*Katarzyna Marzęda-Młynarska**

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y PERIODISMO
UNIVERSIDAD MARIA CURIE-SKŁODOWSKA
LUBLIN, POLONIA

✉ katarzyna.marzeda@poczta.umcs.lublin.pl
<https://orcid.org/0000-0002-4608-7290>

RESUMEN

Combatir el hambre y la desnutrición y garantizar la seguridad alimentaria son prioridades globales de acción, establecidas en la Agenda 2030, en el Objetivo 2: Hambre Cero. Su implementación requiere una acción compleja y coordinada a nivel nacional e internacional y el desarrollo de un modelo efectivo de gobernanza de la seguridad alimentaria en el futuro. América Latina es un ejemplo interesante de la regionalización de la gobernanza de la seguridad alimentaria. El estudio tiene como objetivo analizar el modelo latinoamericano con especial énfasis en el papel de las organizaciones regionales y demostrar que el modelo regional de gobernanza de la seguridad alimentaria se basa en el mecanismo de cooperación Sur-Sur, que promueve la cooperación y las acciones conjuntas de los países en desarrollo. El análisis se basa en dos supuestos: primero, debido a la naturaleza multidimensional de la seguridad alimentaria, está creciendo la importancia de la cooperación y las soluciones multilaterales; segundo, ante los nuevos desafíos, el modelo de la cooperación Norte-Sur, que domina el desarrollo internacional, se vuelve insuficiente y tiene que complementarse con otros arreglos. Como resultado, la cooperación Sur-Sur e intrarregional está ganando importancia en América Latina.

* Doctora en Ciencias Políticas. Profesora adjunta en la Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad Maria Curie-Skłodowska en Lublin. Sus intereses de investigación incluyen temas de gestión global, seguridad alimentaria y economía política internacional ampliamente entendida. Autora de publicaciones sobre relaciones internacionales contemporáneas, con especial énfasis en seguridad alimentaria, gestión global, corporaciones transnacionales, procesos de globalización y problemas globales.

PALABRAS CLAVE: *gobernanza regional, seguridad alimentaria, gobernanza de la seguridad alimentaria, América Latina, cooperación Sur-Sur, Objetivos de Desarrollo Sostenible.*

ABSTRACT

Combating hunger and malnutrition and ensuring food security are global priorities for action, set out in Agenda 2030, under Goal 2: Zero Hunger. Its implementation requires complex and coordinated action at both national and international levels and the development of an effective model of food security governance in the future. Latin America is an interesting example of the regionalization of food security governance. The study aims to analyze the Latin American model with particular emphasis on the role of regional organizations, and to demonstrate that the regional food security governance model is based on the South-South cooperation mechanism, which promotes cooperation and joint actions of developing countries. The analysis is based on two assumptions: first, due to the multidimensional nature of food security, the importance of cooperation and multilateral solutions is growing; second, the North-South model of cooperation, which dominates international development, becomes insufficient in the face of new challenges and is supplemented by other arrangements. As a result, the South-South and intra-regional cooperation is gaining in importance in Latin America.

KEYWORDS: *regional governance, food security, food security governance, Latin America, South-South cooperation, Sustainable Development Goals.*

Introducción

La comida es la necesidad existencial del hombre, de cuya satisfacción depende no solo la supervivencia de la humanidad en el sentido biológico, sino también su futuro desarrollo. No sin razón muchas civilizaciones antiguas surgieron en lugares que ofrecían condiciones favorables para la producción de los alimentos, como el acceso al agua o suelos fértiles, y colapsaron cuando estas condiciones sufrieron cambios drásticos. A lo largo de los años, el hombre aprendió a usar las condiciones ambientales y a administrar los recursos para garantizar el acceso a los alimentos, sin embargo, sus esfuerzos a la larga resultaron ser insuficientes. Independientemente de la época histórica y el nivel del desarrollo civilizacional, el hambre y la desnutrición no se han eliminado y una parte importante de la humanidad sigue amenazada por ellos.

También hoy en día este problema sigue teniendo una importancia vital. Ante las crecientes tendencias negativas, que incluyen el crecimiento de la población mundial, la urbanización progresiva y los cambios climáticos, incrementan preocupaciones sobre la posibilidad de garantizar la seguridad alimentaria a escala mundial. Las acompañan pronósticos alarmantes que indican una creciente competencia por los recursos necesarios desde el punto

de vista de la producción de alimentos (Koba 2014). Por esta razón, la lucha contra el hambre es un área prioritaria de las actividades de la comunidad internacional emprendidas como parte de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y, actualmente, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

La complejidad del problema se refleja en el concepto de seguridad alimentaria, creado y popularizado por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), dentro del cual se han distinguido cuatro dimensiones: física, económica, de salud y de tiempo¹; y cinco niveles: individual, de hogar, nacional, regional y global (FAO 1996). La mera provisión de la seguridad alimentaria, es decir, de acuerdo con la definición: „[proporcionando – KMM] a cada persona en todo momento el acceso físico, social y económico a alimentos seguros y nutricionalmente adecuados, suficientes en términos de necesidades y preferencias nutricionales, y asegurando una vida activa y saludable” (FAO 2009) requiere una acción compleja y coordinada tanto a nivel estatal –como parte de las políticas internas– así como a nivel internacional, y el desarrollo de un modelo eficaz de la gobernanza de la seguridad alimentaria para el futuro.

Los esfuerzos por desarrollar soluciones regionales al problema del hambre y la desnutrición relacionados con la implementación de los ODM y ODS son particularmente notables en América Latina. A partir de la crisis alimentaria de los años 2007/2008, estos esfuerzos se han intensificado, convirtiéndose en un elemento integral de los debates políticos, así como en nuevas iniciativas y regulaciones legales (Piñeiro *et al.* 2010). Las organizaciones regionales tienen un papel especial a este respecto, ya que a través de la promoción de la integración regional contribuyen a la intensificación de la cooperación en esta área.

El objetivo de este artículo es analizar la gobernanza de la seguridad alimentaria en América Latina con especial énfasis en el papel de las organizaciones regionales y mostrar que a lo largo de los años ha sido posible desarrollar un modelo de gobernanza en la región basado en el mecanismo de cooperación Sur-Sur, promoviendo acciones conjuntas de los países en desarrollo para resolver el problema del hambre y desnutrición. La investigación abarca el periodo relacionado con la implementación de la Agenda 2030, en la cual la cooperación Sur-Sur ha sido reconocida como un instrumento importante para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible. El análisis se basa en dos supuestos: en primer lugar, debido a la multidimensionalidad de la seguridad alimentaria, la importancia de la cooperación y las soluciones multilaterales está creciendo, y en segundo lugar, el modelo de cooperación Norte-Sur que domina la política de desarrollo internacional, conectando países altamente desarrollados y en desarrollo, se está volviendo insuficiente frente a nuevos desafíos y es necesario complementarlo con otras configuraciones, lo que, a su vez, conduce a un aumento de la importancia de la cooperación Sur-Sur.

¹ En inglés “stability”, en el sentido del acceso continuo.

El artículo consta de tres partes. En la primera, se explican los conceptos de la gobernanza de la seguridad alimentaria y la cooperación Sur-Sur, ya que son esenciales para efectuar nuestro análisis. En la segunda parte, se presentan datos sobre la seguridad alimentaria en América Latina, con especial énfasis en amenazas y desafíos. La tercera parte está dedicada a las acciones emprendidas dentro del marco de la cooperación Sur-Sur en América Latina para proporcionar la seguridad alimentaria (objetivo 2 – ODS).

La investigación se basó en datos estadísticos e informes publicados por varias organizaciones internacionales, que incluyen: FAO, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) y la Oficina de las Naciones Unidas para la Cooperación Sur-Sur (UNOSSC). El material recogido se sometió al análisis cuantitativo y cualitativo. El análisis cuantitativo utilizó datos sobre el número y el valor de las iniciativas para la implementación de ODS – 2 emprendidas dentro del marco de la cooperación Norte-Sur y Sur-Sur, para comparar y determinar su dinámica (tendencias al alza y a la baja). El análisis cualitativo examinó la estructura de las entidades involucradas en la cooperación y sus relaciones mutuas para capturar las regularidades existentes, lo cual permitió formular una conclusión sobre el desarrollo de un modelo regional de gobernanza de la seguridad alimentaria en América Latina.

La naturaleza de la gobernanza de la seguridad alimentaria y la cooperación Sur-Sur

Según la definición de la FAO, la gobernanza de la seguridad alimentaria significa un proceso de toma de decisiones (Marzęda-Młynarska 2014) que incluye principios y procesos formales e informales a través de los cuales se articulan los intereses, así como se toman, implementan y hacen cumplir las decisiones sobre la seguridad alimentaria en los países en nombre de los miembros de la sociedad (FAO 2011). La gobernanza entendida de esta manera incluye: en primer lugar, planificación, toma de decisiones e implementación transparentes, inclusivas y receptivas dentro de las cuatro dimensiones de la seguridad alimentaria; en segundo lugar, instituciones eficientes, efectivas, transparentes y responsables; en tercer lugar, respeto a la ley, igualdad y justicia en la asignación de recursos y prestación de servicios; y en cuarto lugar, políticas, instituciones y actividades coherentes y coordinadas (FAO 2011).

El concepto de la gobernanza de la seguridad alimentaria se desarrolló desde el comienzo de la existencia de la FAO (Shaw 2007), pero fue solo en la década de 1990, junto con los cambios que tuvieron lugar en el entorno internacional y en el ámbito de la seguridad alimentaria, que se convirtió en objeto de un interés más amplio de los investigadores. Este concepto se define de varias maneras (Candel 2014), pero el denominador común de la

mayoría de las definiciones es que se reconoce como un mecanismo para resolver el problema de la falta de la seguridad alimentaria. Por lo tanto, no es un procedimiento bien establecido y „decretado”, sino más bien un conjunto de acciones prácticas para garantizarla en muchos niveles. Es importante destacar que la naturaleza compleja de la seguridad alimentaria significa que este problema es en gran medida incontrolable para actores individuales o mecanismos tradicionales. No puede ser tratada aisladamente de otros problemas (demográficos, ecológicos, materias primas), porque requiere soluciones integrales, la participación de muchas entidades que operan en varios niveles y dentro de diversas estructuras, y la coordinación de actividades en diversos sectores (Marzęda-Młynarska 2014: 120). Esto significa que la gobernanza de la seguridad alimentaria requiere no solo la consideración de muchos factores diferentes presentes en varios niveles y dentro de las diferentes dimensiones de la seguridad alimentaria (Pérez-Escamilla, Shamah-Levy, Candel 2017), sino también cambios en la lógica de la operación. Si bien el Estado sigue siendo el actor básico responsable de garantizar la seguridad alimentaria a nivel nacional, una serie de restricciones y barreras resultantes de la naturaleza integral de la seguridad alimentaria hacen que la cooperación multilateral sea una necesidad.

La cooperación internacional, como mecanismo de gobernanza de la seguridad alimentaria, se ha convertido en un determinante importante de las acciones para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y, actualmente, los Objetivos de Desarrollo Sostenible, especialmente en el contexto de la implementación del objetivo 2, relativo a la eliminación del hambre en el mundo. En la Agenda de Desarrollo de las Naciones Unidas 2030, la cooperación de los socios fue reconocida como un elemento básico de su implementación (UN 2015a), y la gobernanza eficiente de la seguridad alimentaria fue una condición clave para lograr los otros objetivos (Pérez-Escamilla, Shamah-Levy, Candel 2017: 69). A este respecto, se prestó atención no solo al aumento de la eficacia de la cooperación en el sistema Norte-Sur, sino también a la promoción y el desarrollo de la cooperación en el sistema Sur-Sur, en función de los objetivos y experiencias comunes de los países en desarrollo. Esto se expresó en la Agenda de Acción de Addis Abeba, adoptada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Financiación para el Desarrollo en junio de 2015 (UN 2015b). Así pues, la gobernanza de la seguridad alimentaria como mecanismo para resolver el problema de la falta de la seguridad alimentaria se ha relacionado con la promoción de la cooperación Sur-Sur.

El concepto mismo de la cooperación Sur-Sur está asociado con el movimiento de países no alineados y el establecimiento del grupo G77 (Gómez Ramírez 2019). Sin embargo, se considera que el momento real de su creación es el Plan de Acción de Buenos Aires (PABA) adoptado en 1978, durante la primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Técnica de los Países en Desarrollo. Se reconoció entonces que, ante la profundización de las divisiones mundiales y los crecientes problemas económicos, el des-

envolvimiento de la cooperación entre los países en desarrollo podría tener efectos positivos, tanto al aumentar su participación en la economía global, como al apoyar la independencia para encontrar soluciones a los problemas de desarrollo de acuerdo con sus propias aspiraciones, valores y necesidades (PABA 1978). El PABA propuso un cambio en la lógica de la cooperación internacional para el desarrollo y una transición de un modelo vertical, basado en las relaciones entre los países altamente desarrollados (donantes) y los países en desarrollo (receptores), al modelo horizontal: países en desarrollo (donantes, receptores) –países en desarrollo (donantes, receptores). Además, “allanó el camino para cambios importantes en el enfoque de la asistencia para el desarrollo, considerándola un proceso multidimensional, y también mostró a los países en desarrollo un modelo de cooperación compatible con sus capacidades, el respeto a la soberanía nacional, la independencia económica y no injerencia en los asuntos internos” (Gómez Ramírez 2019: 3).

La adopción de la Agenda 2030, en 2015, marcó una nueva etapa en el desarrollo de la cooperación Sur-Sur, que se manifestó en el reconocimiento de su importante papel en la implementación de los ODS (UN 2015a), confirmado durante la Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cooperación Sur-Sur en Buenos Aires en marzo de 2019. El documento final de esta conferencia enfatizó que la cooperación Sur-Sur conduce a oportunidades de desarrollo más diversas y no debe verse como asistencia oficial para el desarrollo. Su programa debe ser determinado por los países del Sur, guiados por los principios de respeto a la soberanía nacional, igualdad y falta de condicionalidad o interferencia en asuntos internos, beneficio mutuo y carácter voluntario. Además, debe basarse en objetivos compartidos y solidaridad (UN 2019).

Según la Oficina de las Naciones Unidas para la Cooperación Sur-Sur, la cooperación Sur-Sur es un marco amplio para la cooperación entre los países del Sur en el área de política, economía, sociedad, cultura, protección ambiental y tecnología, y puede tener el carácter bilateral, regional, intrarregional o interregional, confiar en el intercambio de conocimientos, habilidades y recursos para la implementación conjunta de los objetivos de desarrollo y adoptar la forma de un mayor intercambio comercial, flujos de inversión extranjera directa, integración regional, transferencia de tecnología, intercambio de soluciones y expertos, así como otras formas de cooperación (UNOSSC 2019). A este respecto, se asigna un papel especial a la cooperación regional Sur-Sur, cuyo objetivo es fortalecer el desarrollo y/o la integración de la región. Según la definición, es una forma de cooperación entre países en desarrollo en la que las relaciones entre sus participantes están reguladas por un mecanismo institucional formalmente reconocido por todas las partes y llevado a cabo a través de programas y proyectos (SEGIB 2018). Se reconoce que, debido a la proximidad geográfica de los miembros, un pasado similar y problemas comunes, las organizaciones regionales están mejor preparadas para enfrentar nuevos desafíos. Por esta razón, su actividad a menudo se ve como un complemento de las acciones tomadas a nivel global.

Amenazas y desafíos para la seguridad alimentaria en América Latina

La gobernanza de la seguridad alimentaria en América Latina: desde la cooperación Norte-Sur hacia la cooperación Sur-Sur

Katarzyna Marzęda-Młynarska

La seguridad alimentaria es un fenómeno amplio y complejo, afectado por una variedad de factores. Primero, las fuerzas de la naturaleza, es decir, el clima, la disponibilidad de agua y tierra. En segundo lugar, el poder económico que depende de los niveles de ingresos, los precios de los alimentos y la situación en el mercado. Tercero, las fuerzas sociales, incluidas las características demográficas y las preferencias alimentarias. En cuarto lugar, un factor tecnológico, es decir, nuevas tecnologías y conocimientos que pueden contribuir significativamente a aumentar el suministro de alimentos, y, quinto, un factor político, incluida la política agrícola y alimentaria, que se traduce directamente en el nivel de seguridad alimentaria de los Estados (Marzęda-Młynarska 2014).

América Latina tiene todos los recursos y atributos ambientales para garantizar su seguridad alimentaria y convertirse en un líder mundial en producción de alimentos. Es una región rica en tierra cultivable, agua, biodiversidad, condiciones climáticas diversas y potencial comercial. Sin embargo, la multitud de factores que condicionan la seguridad alimentaria significa que este potencial “de base” es insuficiente para garantizarla y el nivel de seguridad alimentaria se caracteriza por una alta variabilidad. Esto significa que los cambios positivos que ocurren en un periodo dado no pueden ser tratados como tendencias permanentes para el futuro. Tales conclusiones, entre otras, se pueden sacar de informes que resumen la implementación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Sus datos indican que, después de un período de disminución prolongada, el número de personas en riesgo de inseguridad alimentaria ha aumentado nuevamente desde el año 2016. Mientras que en 2015 el número de personas hambrientas y desnutridas en el mundo se estimó en 777 millones (UN 2015c), en 2017 aumentó a 821 millones (UN 2018). También en América Latina, el número de hambrientos y desnutridos aumentó de 38,9 millones en 2016 a 39,3 millones en 2017 (FAO 2018).

Sin embargo, al evaluar la situación a largo plazo, debe tenerse en cuenta que se han logrado avances significativos en el área de la seguridad alimentaria en América Latina a lo largo de los años. Se ha conseguido reducir a la mitad el porcentaje de personas hambrientas y desnutridas, del 14,7% en 1990–92 al 5,5% en 2014–16, de acuerdo con el objetivo 1c establecido en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (UN 2015c: 21). El mayor progreso en esta área se registró en la subregión de América del Sur, donde el porcentaje cayó por debajo del 5%. En América Central, el progreso fue mucho más lento y, finalmente, la tasa disminuyó hasta el 6,6%. Por otro lado, la situación en la subregión del Caribe fue la menos satisfactoria a este respecto, ya que allí el porcentaje de personas hambrientas y desnutridas disminuyó del 27% en 1990–92 al 19,7% en 2014–16 (UN 2015c: 21). Generalmente, en este con-

texto, los factores económicos, incluido el crecimiento económico dinámico y la disminución de la pobreza, fueron decisivos (UN 2015c: 21). Al analizar la situación en América Latina en términos de las dimensiones de la seguridad alimentaria, debe tenerse en cuenta que en la mayoría de ellos se ha logrado un progreso significativo. En el caso de la disponibilidad física de alimentos, el factor responsable de su suministro fue principalmente la producción. Como región, América Latina es un exportador neto y un importante proveedor de alimentos para el mercado mundial. Con los años, la producción agrícola en la región creció más rápidamente que la población, lo que contribuyó no solo al aumento de la disponibilidad de alimentos, sino también a la cantidad de calorías producidas por persona. (CEPAL 2016: 16). La mejora de la situación en esta dimensión tuvo un impacto positivo en la diversidad de la dieta. Aunque todavía se basa en cereales, la proporción de carne, productos lácteos, así como verduras y frutas está creciendo (CEPAL 2016: 15).

También se han observado cambios positivos en términos de disponibilidad económica de alimentos, aunque la pobreza sigue siendo un problema grave y una barrera importante para garantizar la seguridad alimentaria en la región. América Latina tiene las mayores disparidades de ingresos medidas por el índice de Gini, lo que tiene un impacto negativo en la situación de las personas más pobres. Aunque en los años 1990–2012 la pobreza se redujo significativamente, lo que fue acompañado por una lenta disminución de la desigualdad de ingresos, todavía afecta a aproximadamente el 30% de la población. Por otro lado, los precios de los alimentos tuvieron un impacto significativo en la mejora de la disponibilidad económica de los alimentos, ya que –después de un período de crecimiento en 2007/8 y 2010/11– comenzaron a disminuir. Sin embargo, debe enfatizarse que, si bien la disminución de los precios de los alimentos a nivel mundial tuvo un impacto positivo en su disponibilidad económica en la región, este efecto no se distribuyó de manera uniforme en todos los países. En algunos, fue neutralizado por factores relacionados con la situación económica interna (CEPAL 2016: 19).

En cuanto a la salud, se han logrado avances indudables en la lucha contra la desnutrición resultante de la falta de alimentos, así llamado “subconsumo”. El porcentaje de niños menores de 5 años que tuvieron retraso en el crecimiento y bajo peso asociado con deficiencias de nutrientes en los alimentos –considerado como un indicador de desnutrición– en América Latina cayó del 24,5% en 1990 al 11,3% en 2015. Sin embargo, al mismo tiempo hubo un aumento significativo en la obesidad, tanto en niños como en adultos (CEPAL 2016: 19). Esto significa que el “subconsumo” característico para las regiones en desarrollo, asociado con una dieta muy baja en calorías y oligoelementos, está actualmente acompañado por el fenómeno del “consumo excesivo”, característico de los países altamente desarrollados, y que es el resultado de una dieta demasiado alta en calorías.

Con respecto a la cuarta dimensión, es decir, la estabilidad del acceso, debe tenerse en cuenta que América Latina no está incluida en las regiones en ries-

go de inseguridad alimentaria permanente. Los problemas con su provisión que aparecieron a lo largo de los años fueron de naturaleza temporal y se asociaron con fenómenos periódicos como crisis económicas, desastres naturales, fenómenos climáticos extremos, así como conflictos e inestabilidad política. Sin embargo, hay que tener en cuenta que esta situación puede cambiar, ya que esta región está muy expuesta a los efectos del cambio climático, que en el futuro puede tener un impacto negativo tanto en la producción de alimentos como en los ingresos de los residentes, así como en la disponibilidad de recursos naturales o redes de suministro (FAO 2017).

La estabilidad de la disponibilidad de alimentos está inseparablemente asociada a los desafíos y amenazas de la seguridad alimentaria. De manera similar a los factores condicionantes, los desafíos y amenazas se pueden analizar en cuatro grupos: como amenazas y desafíos ambientales (cambio climático, déficit de agua, acceso a tierras cultivables), socioeconómicos (forma de distribución de alimentos, crecimiento de la población, aumento de precios de los alimentos, cambios en las tendencias nutricionales), los relacionados con el progreso tecnológico (industrialización de la agricultura, OMG, ingeniería genética, derechos de propiedad intelectual) y de carácter político (conflictos, inestabilidad política). Algunos de ellos son periódicos y tienen un impacto temporal en el nivel de seguridad alimentaria de los países, mientras que otros, como las amenazas ambientales, condicionan permanentemente la posibilidad de garantizar la seguridad alimentaria.

Según los autores del Global Food Safety Index, publicado anualmente, el mayor impacto en el nivel de la seguridad alimentaria en 2018 tuvieron: cambios climáticos, riesgos financieros, es decir, aumento de precios de los alimentos, falta de soluciones de seguridad social relacionada con los alimentos, financiamiento limitado y falta de seguros para los agricultores, riesgos relacionados con el comercio, es decir, proteccionismo comercial, restricciones infraestructurales y riesgos políticos: conflictos, inestabilidad política, corrupción (GFSI 2018: 8).

La mayoría de los expertos están de acuerdo en que el cambio climático es la mayor amenaza para la seguridad alimentaria en América Latina (FAO 2017; GSFI 2018; IFPRI 2018; CEPAL, FAO, ALADI 2016). Esto se debe a tres razones. En primer lugar, el papel dominante del sector agrícola en la economía de los países de la región, en segundo lugar, el bajo potencial de adaptación al cambio climático y, en tercer lugar, la ubicación geográfica. Las previsiones de la FAO apuntan, sobre todo, a cambios radicales en las condiciones ambientales, incluido el acceso al agua, la calidad del suelo, la temperatura, la aparición de enfermedades y plagas y la gravedad de los fenómenos meteorológicos extremos. Todos estos cambios afectarán significativamente la disponibilidad física y económica de los alimentos, la calidad de la salud y la estabilidad del acceso (FAO 2017: 6). En el caso de la disponibilidad física de alimentos, se llama atención al impacto directo del cambio climático en la producción (agricultura), en la forma de su reducción potencial y la re-

ducción de la variedad de alimentos producidos, las condiciones de almacenamiento, incluido el aumento del riesgo de pérdidas, y el desplazamiento de las zonas de producción de materias primas agrícolas básicas en la región, como el café, patatas, caña de azúcar o maíz. En el caso de la disponibilidad económica de alimentos, el principal desafío es la reducción de los ingresos de las personas que viven de la agricultura y el posible aumento de precios de los alimentos. Los expertos también señalan que, si las condiciones climáticas extremas se intensifican, la infraestructura local puede dañarse y, por lo tanto, el suministro de alimentos puede deteriorarse en el mercado interno. Los cambios climáticos y los fenómenos relacionados a ellos también tendrán un impacto en la calidad sanitaria de los alimentos, incluida una reducción en la inocuidad alimentaria debido al deterioro del saneamiento y la disponibilidad limitada de agua (FAO 2016: 6–7).

La investigación realizada en 2008–2015 por la FAO sobre la dimensión económica de los cambios climáticos en los países de América Latina mostró su impacto potencialmente negativo principalmente en la agricultura. Se ha reconocido que serán más notorios en la subregión centroamericana que reúne al 60% de los agricultores de la región, donde un aumento en la temperatura promedio puede significar una disminución en la producción de dos productos alimenticios básicos: maíz y frijoles (CEPAL, FAO, ALADI 2016: 76). Además de la agricultura, un sector importante desde el punto de vista de la seguridad alimentaria amenazado por los cambios climáticos es la acuicultura. Se estima que, como resultado del calentamiento global y la acidificación de aguas de los océanos, así como los fenómenos climáticos extremos, las áreas costeras utilizadas en la acuicultura disminuirán, el alcance de pesquerías cambiará a favor de latitudes más altas, igual que la ubicación de los puertos (CEPAL, FAO, ALADI 2016: 81).

Los fenómenos meteorológicos extremos son una fuente importante de amenazas a la seguridad alimentaria en América Latina relacionadas con el cambio climático. Los datos indican que fenómenos de este tipo se han intensificado con los años, al igual que el número de población afectada por ellos (CEPAL, FAO ALADI 2016: 82). La agricultura es un sector particularmente vulnerable a sus efectos negativos. Los análisis de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe muestran que solo como resultado del fenómeno del Niño, que afectó a muchos países de la región, las pérdidas agrícolas representaron casi el 31% de todas las pérdidas asociadas con este fenómeno en los años 1997–98 (CEPAL, FAO, ALADI 2016: 85)

Los otros tres grupos de riesgo identificados por GFSI 2018 no tienen un impacto tan complejo y a largo plazo en la seguridad alimentaria en América Latina, pero pueden determinar periódicamente su nivel. La sensibilidad de la región al aumento de precios mundiales de los alimentos depende en gran medida del contexto individual, incluida la posición de cada país en el comercio internacional. Sin lugar a duda, un factor que aumenta el nivel

de sensibilidad de los países a la volatilidad de los precios es la especialización en la producción y exportación de materias primas agrícolas seleccionadas. Según los expertos de la CEPAL, para limitarlo es necesario desarrollar la integración económica y el comercio en la región, no solo contribuyendo a la reducción de los costos de transacción, sino también a la creación de canales locales de distribución de alimentos que conecten a los productores y consumidores locales (CEPAL 2016: 40). Sin embargo, un nivel relativamente alto de proteccionismo comercial puede ser un desafío importante a este respecto. Si bien, en general, América Latina en su conjunto ha logrado liberalizar significativamente el comercio intrarregional de productos alimenticios, existen diferencias significativas a este respecto en el comercio entre subregiones individuales. Un ejemplo de esto es la falta de acuerdo sobre la liberalización del comercio entre los países asociados en la Comunidad del Caribe (CARICOM) y los países de la subregión sudamericana, o MERCOSUR y los países de América Central y México (CEPAL 2016: 60–62).

Otra forma de reducir el impacto negativo de los precios mundiales en la seguridad alimentaria local puede ser cambiar la estructura de los alimentos producidos y pasar de la exportación de materias primas agrícolas y pesqueras a la exportación de alimentos sofisticados y de alta calidad. Cabe destacar que la región de América Latina, cuya participación en las exportaciones mundiales de alimentos es del 15%, tiene un potencial significativo a este respecto y en el futuro puede aumentar su papel como proveedor de alimentos en el mercado global (CEPAL 2016: 51).

Sin lugar a duda, la pobreza y las persistentes desigualdades de ingresos son un desafío importante para garantizar la seguridad alimentaria en América Latina. Si bien, desde principios de 2000, se han logrado avances significativos en la reducción de las disparidades de ingresos de hogares e individuos, así como en la distribución de ingresos, ambos procesos se desaceleraron en 2014 (CEPAL 2018: 19). Casi el 30% de la población de la región vive en la pobreza, de los cuales casi el 10% en la pobreza extrema. Este problema afecta principalmente a los habitantes de las zonas rurales, donde la escala de pobreza es un 20% más alta que en las ciudades (CEPAL 2018: 20), así como a los pueblos indígenas y descendientes de esclavos africanos.

Además de los ingresos provenientes de empleo y jubilación, las transferencias a los hogares más pobres juegan un papel importante en la lucha contra la pobreza, incluidas las prestaciones sociales y otras formas de aumentar la disponibilidad de alimentos, como los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC), las pensiones sociales y la financiación de comidas escolares. Sin embargo, el potencial de este tipo de programas, especialmente las TMC, no se está utilizando en su plena capacidad debido a problemas relacionados con la identificación de los receptores de ayuda, lo que resulta en la exclusión de una parte importante de la población que experimenta escasez. Los programas de este tipo se implementan solo en 20 de los 33 países de la región y cubren solo el 20% de la población de la región (FAO,

PAH, WHO 2017: 66). A pesar de que, en toda América Latina, el gasto social se mantuvo estable en relación con el gasto público total y creció más rápido que la producción en 2015–2016, que fue un elemento importante en la lucha contra la pobreza, sin embargo, la financiación de la política social sigue siendo un desafío importante en América Latina, también en el contexto de la seguridad alimentaria (FAO, PAH, WHO 2017: 66–67).

Actividades realizadas en el marco de la cooperación Sur-Sur como parte de la gobernanza regional de la seguridad alimentaria en América Latina

La conciencia de la importancia de la seguridad alimentaria y la necesidad de alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (objetivo 1c) y también los Objetivos de Desarrollo Sostenible (objetivo 2) han contribuido no solo a la dinamización de la cooperación internacional y la introducción de problemas de hambre y desnutrición en la agenda regional, sino también a la construcción de un enfoque regional para gestionar este problema en América Latina. El marco para su elaboración fue creado por dos iniciativas regionales. La primera, del año 2005, se propuso la eliminación total del hambre en la región para 2025 y fue el primer acuerdo regional de este tipo, así como constituyó la base de la Iniciativa América Latina y Caribe sin Hambre (IALCSH) adoptada por todos los países de la región. La segunda, del año 2015, adoptada en el marco de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), como el Plan de Seguridad Alimentaria, Nutrición y Erradicación del Hambre de la CELAC 2025, contribuyó integrar el proceso político e insertar la seguridad alimentaria en la agenda regional de los países de América Latina y el Caribe (CEPAL 2016: 89).

Ambas iniciativas propusieron una nueva perspectiva sobre el problema de la seguridad alimentaria y soluciones para garantizarla. La iniciativa del 2005 brindó la oportunidad de debatir sobre este tema en dos niveles simultáneamente: regional –dentro de las organizaciones subregionales, es decir, la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), y el Sistema de Integración de Centroamérica (SICA); y nacional –dentro del marco de las instituciones y mecanismos establecidos por los Estados. A su vez, la iniciativa del 2015 confirmó el apoyo de los países de la región para incluir el hambre y la desnutrición en la cooperación regional, lo que, a su vez, les permitió abordar esta cuestión de una manera más integral y compleja (CEPAL 2016: 89).

Según los expertos, el elemento clave del nuevo enfoque para la gobernanza de la seguridad alimentaria en América Latina fue la transferencia de la cuestión del hambre y la desnutrición de una esfera puramente técnica a la esfera política y el ajuste estratégico de los criterios técnicos a los objetivos polí-

ticos, como parte de un enfoque integrado (CEPAL 2016: 89). Como resultado de un largo proceso político, se desarrolló un enfoque regional basado en tres elementos: 1) la inclusión de la seguridad alimentaria en la agenda regional oficial; 2) el modelo regional de gobernanza de la seguridad alimentaria; y 3) la institucionalización de la seguridad alimentaria a nivel nacional en forma de instrumentos jurídicos y políticos (CEPAL 2016: 89–90).

El modelo latinoamericano de gobernanza de la seguridad alimentaria significó, en primer lugar, un cambio en la forma de decidir sobre asuntos relacionados con la seguridad alimentaria y la implementación de los ODS, al expandir y complementar los mecanismos tradicionales de toma de decisiones con nuevas formas institucionalizadas de toma de decisiones y mecanismos de participación política, teniendo en cuenta un número creciente de partes interesadas. En segundo lugar, conllevó la elaboración y la implementación de mecanismos de coordinación intersectorial y la creación de políticas integradas, incluidas medidas interdisciplinarias para la implementación y evaluación de la seguridad alimentaria, al reconocer que el hambre y la desnutrición constituyen un problema multisectorial. En tercer lugar, adoptó la lógica de “doble vía” en la implementación de políticas de seguridad alimentaria, incluidas medidas a corto plazo para garantizar una respuesta inmediata al hambre y la desnutrición, y medidas de desarrollo sostenible a mediano y largo plazo para garantizar la estabilidad de la seguridad alimentaria (CEPAL 2016: 89).

Un elemento clave de la gobernanza de la seguridad alimentaria en América Latina es la cooperación intrarregional en el marco de la fórmula Sur-Sur. Se observaron efectos positivos de este tipo de cooperación, especialmente en el contexto de la implementación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, enfatizando los beneficios del intercambio de experiencias y la cooperación de los Estados y las organizaciones subregionales. Actualmente, la cooperación Sur-Sur es la base para la implementación de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Como región, América Latina se convirtió en el líder de la cooperación Sur-Sur. Esto se evidencia no solo por la cantidad de proyectos, que crecen de año en año, sino también por el número de instituciones y organismos regionales involucrados en la promoción de este tipo de cooperación (Grupo de Trabajo de Cooperación Internacional de CELAC, Grupo de Trabajo de Alto Nivel de UNASUR sobre Cooperación Sur-Sur; Grupo sobre Cooperación Internacional MERCOSUR, Comité de Cooperación Sur-Sur de la CEPAL). Además, en la Cumbre Iberoamericana de 2008, se adoptó el Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur, cuyo objetivo era aumentar la capacidad institucional y promover esta forma de cooperación. Los datos sobre este tema se han recopilado y publicado desde 2007 en los informes de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB 2018a: 20).

Cabe destacar que la cooperación Sur-Sur ha sido reconocida oficialmente como un instrumento para implementar la Agenda 2030. Su objetivo principal

**Flujos de Ayuda Oficial
 al Desarrollo (AOD)
 globales y hacia los países
 iberoamericanos**

**The flow of Official
 Development Assistance (ODA),
 globally and to
 Ibero-American nations**

(Expresados en millones de dólares; precios constantes, 2015)
 Fuente: OECD (stats.oecd.org/). Datos consultados en febrero
 de 2018.

(Millions of dollars, at 2015 constant prices)
 (Mundial - Worldwide, América Latina - Latin America)
 Source: OECD (stats.oecd.org/). Data consulted
 in February, 2018.

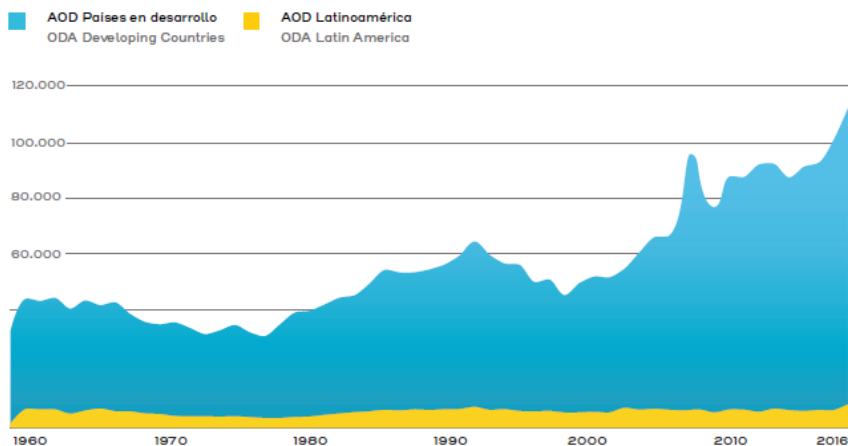


Gráfico 1.
 Los flujos de la AOD
 globales y hacia la región
 de América Latina (en
 millones de dólares
 americanos)

Fuente: SEGIB 2018a, p. 59.

es aumentar las capacidades (organizativas, administrativas, institucionales, financieras) de los Estados para implementar los ODS. Aunque la cooperación bilateral sigue siendo la forma dominante, la importancia de la cooperación regional está creciendo con la reducción de las iniciativas de cooperación con la participación de donantes de países desarrollados. Mientras que, en 2001, el 10,1% de los fondos de la Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD) se destinó a países latinoamericanos, en 2010 este índice disminuyó al 4,1% (SEGIB 2018a: 58). La disminución de la financiación para la cooperación al desarrollo en el marco de la AOD (Gráfico 1) dio como resultado el retorno a la idea de la cooperación Sur-Sur y la búsqueda de formas alternativas de apoyo al desarrollo.

La disminución del número de iniciativas en la fórmula Norte-Sur también es una manifestación de un cambio en el enfoque relacionado con la asistencia para el desarrollo en la política internacional dominada por donantes de países altamente desarrollados. Los expertos latinoamericanos señalan que el sistema actual de asistencia oficial para el desarrollo, basado en el PIB per cápita, no satisface las necesidades de los países de la región, ya que la mayoría de ellos están en el grupo de países con un PIB medio bajo o medio alto. Además, el sistema de la AOD no tiene en cuenta criterios distintos del PIB que reflejan la complejidad y la multidimensionalidad de los problemas de desarrollo de los países de la región (SEGIB 2018b: 29). Tam-

bién se reconoce que la disminución de la importancia de la cooperación Norte-Sur está asociada con su condicionamiento, es decir, con el requisito de que los países receptores adopten principios y valores específicos. Ante la disminución del interés de los países en desarrollo en la cooperación clásica Norte-Sur, los países altamente desarrollados están tratando de mantener su posición dominante en la política internacional de desarrollo de otra manera. La cooperación triangular se está convirtiendo en un nuevo canal de cooperación Norte-Sur, permitiendo a los países altamente desarrollados influir en la cooperación Sur-Sur y configurarla de acuerdo con sus propios intereses (Abdenur, Da Fonseca 2013). El análisis de los datos estadísticos sobre la cooperación trilateral y bilateral en la fórmula Sur-Sur indica su alta dinámica medida por el índice de variabilidad en el número de iniciativas anuales (Tabla 1). En el caso de la cooperación trilateral, después de aumentos iniciales del 75% en promedio en 2010 y 2011, se registró una disminución significativa en 2012. Aunque desde 2013 el número de iniciativas se ha estabilizado en 160 por año (en promedio), ha seguido una tendencia a la baja en 2015 y 2016. En el caso de la cooperación bilateral Sur-Sur, excluyendo los años 2009–2011, cuando se registraron cambios significativos en el número de iniciativas, su dinámica permanece en un nivel estable.

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Cooperación Sur-Sur:								
Número	881	529	815	709	978	885	1206	1105
Dinámica (año a año)		- 39%	+54%	- 13%	+ 37%	- 9%	+36%	- 8%
Cooperación Sur-Sur:								
Número	46	83	144	77	166	183	168	149
Dinámica (año a año)		+80%	+73%	- 46%	+115%	+10%	- 8%	- 11%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los informes SEGIB de los años 2009–2018.

Los datos acumulados de la década 2006–2015 indican que en este periodo los países latinoamericanos participaron en 7.370 programas, proyectos y actividades, la gran mayoría de los cuales, hasta el 82%, se implementaron en la fórmula Sur-Sur (cooperación bilateral), el 13% en la fórmula Norte-Sur (cooperación tripartita), y el 5% la cooperación regional Sur-Sur (SEGIB 2018a: 67). En cuanto al contenido, la mayoría de las iniciativas se implementaron en tres sectores: salud (607), administración gubernamental (531) y agricultura (518). Durante toda la década, casi el 45% de las iniciativas se centraron en fortalecer los sectores mencionados anteriormente, importantes para garantizar la seguridad alimentaria (SEGIB 2018a: 77). El análisis de los datos en términos de cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible mostró que casi 1/3 de las iniciativas implementadas en el periodo 2013–2015 se referían al objetivo 2 (hambre cero) y al objetivo 3 (protección de la salud) (SEGIB 2018a: 81).

La gobernanza de la seguridad alimentaria en América Latina: desde la cooperación Norte-Sur hacia la cooperación Sur-Sur

Katarzyna Marzęda-Młynarska

Tabla 1.

El número y la dinámica de aumento/disminución de iniciativas en el marco de la cooperación triangular y Sur-Sur en América Latina en el periodo 2009–2016

Además del área de la agricultura, de la cual la mayoría de las iniciativas formaron parte de las actividades ODS-2, también los programas y proyectos implementados en otros sectores incluyeron actividades para mejorar la seguridad alimentaria. En el caso de la protección de la salud, se referían, entre otros, a la lucha contra la desnutrición y enfermedades relacionadas, en el caso de las instituciones públicas se trataba del aumento de la eficiencia de las políticas públicas y, en el caso del acceso al agua, se referían al saneamiento y aumento de acceso al agua potable. Debido a la complejidad de la seguridad alimentaria, muchos programas y proyectos implementados en sectores individuales se asociaron directa o indirectamente con la provisión de la seguridad alimentaria.

PROVIDERS ↓	RECIPIENTS																			TOTAL	
	LMIC				UMIC										HIC						
	Bolivia	El Salvador	Honduras	Nicaragua	Brazil	Colombia	Costa Rica	Cuba	Ecuador	Guatemala	Mexico	Paraguay	Peru	Dominican Rep.	Venezuela	Argentina	Chile	Panama	Uruguay		Various
LMIC																					8
		3				(1)		(2)											2		2
						1									1						2
						2															0
UMIC	2	8	5	6	4	2	3	6	5	4	2	10	6	1	(1)	1	4	3		76	
	5	9	6		4	2	2	2	4	7	1	4	4	6	1	1	1	1		68	
		8			3			2	2	1	3					(1)				19	
	4	12	4	4	3	6	1		2	4	1	2	2	2	8	4	1	2	4	66	
	(2)	11			(1)	3							(1)							18	
					(2)															2	
	9	40	9	1	5	4	11	6	1	4		6	4	2	3	(20)	3	4	1	155	
			1		1									1		1	1			5	
		2	3		(1)	1		(1)			2		3							16	
					1								1							2	
																				0	
HIC	15	9	4		(1)	8	2	20	6	1	5	10	6	1		(8)		(5)		110	
	3	2	5	2	7	4	2	8		(20)	6		6		12		3	5		97	
																				0	
	1	2			(1)	3		1		1	(14)	5			(5)	(1)				34	
TOTAL	42	106	37	13	12	56	28	34	31	19	58	40	29	25	9	49	36	13	41	2	680

Gráfico 2.
 Donantes y beneficiarios de
 proyectos bilaterales de la
 cooperación Sur-Sur en 2016

Fuente: SEGIB 2018b: 52.

La mayoría de las iniciativas de la cooperación Sur-Sur implementadas en América Latina se refieren a la cooperación bilateral y regional. Un rasgo característico de la cooperación bilateral es la naturaleza mixta de los papeles desempeñados por los países individuales. Como indican los datos (Gráfico 2), son donantes y beneficiarios, lo cual no ocurre en el caso de la cooperación tradicional Norte-Sur.

En los años 2006–2015, entre los donantes más importantes se encontraban cuatro países: Brasil, México, Argentina y Cuba, mientras que los países receptores incluían: El Salvador, Bolivia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala y Paraguay. Las iniciativas implementadas se centraron en cuatro sectores: cooperación en el ámbito económico y social, protección del medio ambiente y administración pública. El área dominante era la protección de la salud, incluidos los problemas de una nutrición adecuada (SEGIB 2018a).

En 2016, la mayoría, es decir, el 17,2% de todos los proyectos, se refería a problemas de salud ampliamente entendidos. La agricultura era otra área importante de cooperación, que reunía el 12,5% de todas las iniciativas. Cabe destacar que hasta 83 de los proyectos implementados en 2016 estaban directamente relacionados con la seguridad alimentaria y la lucha contra el hambre, es decir, el segundo ODS-Hambre cero (SEGIB 2018b: 64–65, 80). Se referían, entre otros, a la cooperación fitosanitaria y salud animal, a la seguridad alimentaria y al acceso garantizado a alimentos saludables de calidad adecuada, así como a la estabilidad del acceso, a la promoción de la agricultura y la pesca familiar, a la gestión de la diversidad genética y biológica y a la adaptación a los cambios climáticos (SEGIB 2018b: 81).

Una dimensión particular de la cooperación Sur-Sur en América Latina es la cooperación regional Sur-Sur, cuyo objetivo es fortalecer la integración de la región. Sus participantes son tanto países como organizaciones regionales, y su base constituyen los programas y proyectos pan- y subregionales implementados durante muchos años (en promedio de uno a 14 años). Unas de las organizaciones regionales más activas dentro del marco de la cooperación regional Sur-Sur en 2016 fueron: la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), el Sistema de Integración Centroamericana (SICA), MERCOSUR y el Banco Interamericano de Desarrollo. En cuanto a los sectores de esta cooperación, dominaron proyectos de carácter económico (pequeñas y medianas empresas, desarrollo de mercados laborales, nuevas tecnologías), infraestructura (desarrollo y modernización de infraestructura vial) y producción (agricultura, acuicultura, comercio, industria, energía). Es importante destacar que la gran mayoría de todos los proyectos implementados en 2016 se referían a los Objetivos de Desarrollo Sostenible, incluidos siete relacionados con el Objetivo 2-Hambre Cero (SEGIB 2018b: 139). En la Tabla 2 se presenta la lista de programas y proyectos implementados en 2016 como parte de la cooperación regional Sur-Sur relacionada con la seguridad alimentaria.

Cabe destacar que esta forma de cooperación regional es única a escala global y específica para América Latina. Como señalan los expertos, gracias a la recupe-

Marco institucional	Nombre	Tipo
Inter-American Development Bank – IBD	Improvement of Animal Production System with an emphasis on dairy cattle in the Andean region within the context of climate change	proyecto
Inter-American Development Bank – IBD	Enhancing the resilience of production system to reduce vulnerability of small producers through development of “forgotten” Andean crops	proyecto
Andean Community – AC	Andean Regional Program for Strengthening Meteorological, Hydrological, and Climatological Services and Development (PRASDES)	programa
Mesoamerican Program (Mexico)	Center for Climate Services in Mesoamerican and the Caribbean Phase II	proyecto
Mesoamerican Program (Mexico)	Strengthening capacities to reduce vulnerability to reduce drought in the Mesoamerican region	proyecto
Mesoamerican Integration and Development Project	Mesoamerican Strategy for Environmental Sustainability	proyecto
Central American Economic Integration System – SICA	Regional Program for Food and Nutrition Security for Central America (PRESANCA II)	programa

Fuente: elaboración propia sobre la base de SEGIB 2018b, pp. 147–149.

ración económica en la primera década del siglo XXI, se abrieron o fortalecieron varios espacios regionales, así como también se crearon nuevas condiciones para el debate sobre la cooperación a nivel nacional. Un ejemplo de este tipo de “espacios regionales” en los que la cooperación entre los Estados miembros desempeña un papel singular son ALBA, UNASUR o CELAC (SEGIB 2018a: 58–59). También se debe enfatizar el potencial creciente de este tipo de cooperación, como se evidencia al incluirla en las estadísticas mantenidas por SEGIB en lugar de los datos sobre la AOD. A partir de 2013, los informes de SEGIB sobre la cooperación Sur-Sur en América Latina incluyen datos sobre las iniciativas implementadas bajo la cooperación regional Sur-Sur en lugar de datos referentes a la AOD.

Conclusiones

La gobernanza de la seguridad alimentaria es un proceso complejo que requiere la consideración de muchos factores. Debido a su naturaleza integral, requiere acciones coordinadas tomadas en varios niveles organizacionales.

Además, reconocer la lucha contra el hambre y la desnutrición como un problema prioritario dentro del marco de la Agenda 2030 impone obligaciones especiales a los Estados en esta área.

Nuestro análisis indica que en América Latina se ha conseguido desarrollar un modelo regional de la gobernanza de la seguridad alimentaria, basado en la cooperación bilateral y multilateral de los países de la región dentro del marco de la así llamada cooperación Sur-Sur. Este modelo está en línea con la filosofía de la Agenda 2030, así como la especificidad de la seguridad alimentaria condicionada por el contexto regional, ya que son otros factores que afectan el nivel de la seguridad alimentaria en África, otros en Asia y otros en América Latina. El análisis realizado permite formular tres conclusiones. Primero, frente a los nuevos compromisos en la lucha contra el hambre y la desnutrición (ODS-2), así como a los flujos decrecientes de la Ayuda Oficial al Desarrollo en el marco de la cooperación Norte-Sur, los países en desarrollo deben buscar nuevas soluciones y formas de cooperación. En segundo lugar, la cooperación intrarregional en la fórmula Sur-Sur se basa en una mejor adaptación de la oferta de asistencia a las necesidades de los países beneficiarios y una mayor participación de los donantes, ya que ambas funciones son desempeñadas simultáneamente por los países involucrados. En tercer lugar, la politización y la regionalización de la lucha contra el hambre y la desnutrición en América Latina, como lo demuestran las iniciativas de cooperación Sur-Sur implementadas, contribuyen a cambiar la percepción de los problemas de seguridad alimentaria y adoptar un enfoque más integral, el cual tiene en cuenta las actividades no solo en el campo de la agricultura, sino también en el ámbito de la protección de la salud, la lucha contra el cambio climático o la reforma de la administración pública.

La gobernanza de la seguridad alimentaria en América Latina: desde la cooperación Norte-Sur hacia la cooperación Sur-Sur

Katarzyna Marzęda-Młynarska

Referencias bibliográficas

Abdenur Erthal A., Da Fonseca Marques J.M.E. (2013), *The North's Growing role in South-South Cooperation: Keeping the Foothold*, "Third World Quarterly", vol. 34, no 8, pp. 1475–1491.

BAPA (1978), *Buenos Aires Action Plan of Action for Promoting and Implementing Technical Cooperation among Developing Countries*, The United Nations Conference on Technical Cooperation among Developing Countries, Buenos Aires 30 August – 12 September 1978, <https://drive.google.com/file/d/0B-buqyonV0jpSMm1OVEZYU2hNTWc/view>, fecha de consulta: 23.04.2019.

Candel J.J.L. (2014), *Food Security Governance: A Systematic Literature Review*, "Food Security", vol. 6, pp. 585–601.

CEPAL (2018), *Social Panorama of Latin America 2018*, https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44396/4/S1900050_en.pdf, fecha de consulta: 2.05.2019.

CEPAL, FAO, ALADI (2016), *Food and Nutrition Security and the Eradication of Hunger CELAC 2025. Furthering Discussion and Regional Cooperation*, <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/40355>, fecha de consulta: 2.05.2019.

FAO (2009), *Declaration of the World Summit on Food Security*, WSFS, Rome 16–18 November 2009.

FAO (2018), *The State of Food Security and Nutrition in the World 2018*, <http://www.fao.org/3/I9553EN/i9553en.pdf>, fecha de consulta: 23.04.2019.

FAO (1996), *Rome Declaration on World Food Security and World Food Summit Plan of Action*, World Food Summit, Rome 13–17 November 1996.

FAO (2011), *Good Food Security Governance: The Crucial Premise to the Twin-Track Approach*, Background paper, ESA Workshop, Rome 5–7 December 2011.

FAO (2017), *Climate Change and Food Security and Nutrition in Latin America and the Caribbean*, Santiago.

FAO, PAHO, WHO (2017), *Panorama of Food and Nutrition Security in Latin America and Caribbean*, Santiago de Chile, <http://www.fao.org/3/a-i7914e.pdf>, fecha de consulta: 2.05.2019.

GFSI (2018), *Global Food Security Index 2018. Building Resilience in the Face of Rising Food Security Risks*, “The Economist” Intelligence Unit, <https://foodsecurityindex.eiu.com/>, fecha de consulta: 23.04.2019.

Gómez Ramírez E. (2019), *South-South and Triangular Cooperation in Latin America*, European Parliamentary Research Service, PE 635.607, March 2019, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/635607/EPRS_BRI\(2019\)635607_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/635607/EPRS_BRI(2019)635607_EN.pdf), fecha de consulta: 23.04.2019.

IFPRI (2018), *Climate Change and Agriculture in Central America and the Andean Region*, <http://ebrary.ifpri.org/utils/getfile/collection/p15738coll2/id/132953/filename/133157.pdf>, fecha de consulta: 24.04.2019.

Koba M. (2014), *Why the Next World War Will Be Fought Over Food*, “Fortune”, December 21, URL: <http://fortune.com/2014/12/21/why-the-next-world-war-will-be-fought-over-food/>, fecha de consulta: 12.03.2019.

Marzęda-Młynarska K. (2014), *Globalne zarządzanie bezpieczeństwem żywnościowym na przełomie XX i XXI wieku*, Wydawnictwo UMCS, Lublin.

UN (2015a), *Transforming Our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015, A/Res/70/1.

UN (2015b), *Addis Ababa Action Agenda of the Third International Conference on Financing for Development*, Addis Ababa, Ethiopia 13–16 July 2015, GA Resolution 69/313 of 27 July 2015.

UN (2015c), *The Millennium Development Goals Report 2015*, [https://www.un.org/millenniumgoals/2015_MDG_Report/pdf/MDG%202015%20rev%20\(July%2015\).pdf](https://www.un.org/millenniumgoals/2015_MDG_Report/pdf/MDG%202015%20rev%20(July%2015).pdf), fecha de consulta: 23.04.2019.

UN (2017), *Sustainable Development Goals Report 2017*, <https://unstats.un.org/sdgs/files/report/2017/TheSustainableDevelopmentGoalsReport2017.pdf>, fecha de consulta: 23.04.2019.

UN (2018), *Sustainable Development Goals Report 2018*, <https://unstats.un.org/sdgs/report/2018>, fecha de consulta: 23.04.2019.

UN (2019), *Buenos Aires Outcome Document of the Second High-Level United Nations Conference on South-South Cooperation*, Draft resolution submitted by the President of the General Assembly, A/73/L.80, <https://undocs.org/en/A/73/L.80>, fecha de consulta: 23.04.2019.

Pérez-Escamilla R., Shamah-Levy T., Candel J. (2017), *Food Security Governance in Latin America: Principles and Way Forward*, "Global Food Security", no 14, pp. 68–72.

Piñeiro M., Bianchi E., Uzquiza L., Trucco M. (2010), *Food Security Policies in Latin America*, Series on Trade and Food Security – Policy Report 4, International Institute for Sustainable Development.

SEGIB (2018a), *A Decade of South-South Cooperation in Ibero-America 2007/2017*, https://www.informesursur.org/?page_id=4723&lang=en, fecha de consulta: 16.05.2019.

SEGIB (2018b), *Report on South-South Cooperation in Ibero-America 2018*, Ibero-American General Secretariat, <https://www.segib.org/en/?document=informe-de-cooperacion-sur-sur-en-iberoamerica-2018>, fecha de consulta: 23.04.2019.

Shaw D.J. (2007), *World Food Security. A History Since 1945*, Basingstoke – New York.

UNOSSC (2019), *About South-South and Triangular Cooperation*, UNOSSC official website, <https://www.unsouthsouth.org/about/about-sstc/>, fecha de consulta: 23.04.2019.

**La gobernanza de la seguridad
alimentaria en América Latina:
desde la cooperación
Norte-Sur hacia
la cooperación Sur-Sur**

Katarzyna Marzęda-Młynarska

Relaciones comerciales México–Estados Unidos de América: 2016–2018*

Mexico – United States of America Trade Relations: 2016–2018

*Gerardo Reyes Guzmán***

FACULTAD DE NEGOCIOS, UNIVERSIDAD DELASALLE BAJÍO
CAMPUS SALAMANCA, GUANAJUATO, MÉXICO

✉ gerardo1960@yahoo.com

<https://orcid.org/0000-0001-9637-942X>

RESUMEN

El presente artículo tiene como objetivo principal analizar las principales características del comercio México-Estados Unidos de América (EUA) bajo el liderazgo de Donald Trump. Partiendo del enrarecimiento de la relación comercial reflejada en la volatilidad del tipo de cambio y los compromisos acordados en el T-MEC, se resaltan los factores que determinan el nuevo proteccionismo-nacionalismo de los Estados Unidos. En este contexto, la guerra comercial con China, cambios demográficos, migración y la estructura del sector externo mexicano juegan un papel fundamental. Se concluye que, dada la dependencia económica de México con respecto a los Estados Unidos, México se ha visto en la necesidad de aceptar condiciones que en el corto plazo parecen satisfacer las demandas de Trump, pero que podrían significar un estrés aún mayor en el mediano y largo plazos.

PALABRAS CLAVE: *proteccionismo, tipo de cambio nominal, TLCAN, T-MEC, balanza de pagos.*

* Ponencia Magistral en la III Conferencia Internacional Latinoamericanista, Lublin, Polonia, 22-23 de noviembre de 2018.

** Doctor en Economía por la Universidad de Rostock en Alemania, Economista por la Escuela Superior de Economía de Berlín y Licenciado en Administración por la Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa. Actualmente es miembro activo del Sistema Nacional de Investigadores Nivel I CONACYT y PITC en la Facultad de Negocios de la Universidad DeLaSalle Bajío, Campus Salamanca. Es miembro del Consejo Nacional de Universitarios de la UNAM y autor de seis libros entre los que destacan *Economistas Contemporáneos: un resumen de obras selectas*, *la Comercialización del maíz criollo en la región de Puebla Tlaxcala e Hidalgo y Tierra de dos tiempos*, *diagnóstico de pobreza en Huehuetla y Hueytlalpan* (coord.). Su más reciente libro en 2016 se titula: *Economistas contemporáneos II. Un resumen de obras selectas*.

ABSTRACT

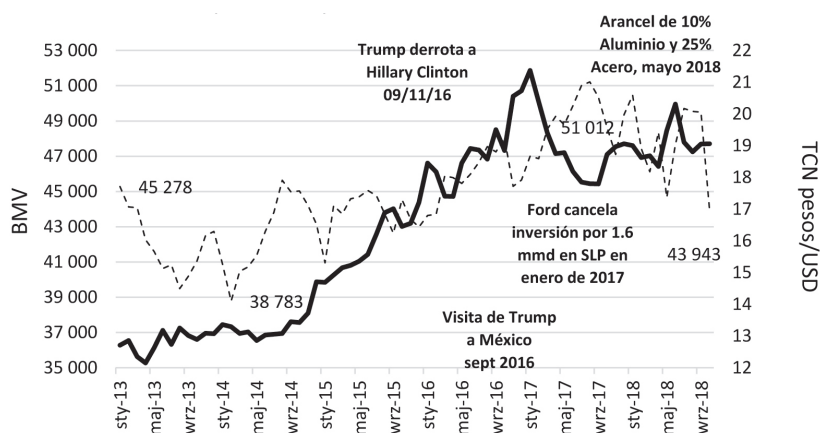
This article aims at analyzing the main features of Donald Trump's trade policy towards Mexico. Based on the deterioration of the trade conditions reflected through the exchange rate volatility, as well as the main clauses signed in the USMCA, this paper identifies several factors that play a decisive role in determining the new protectionism and nationalism in the US foreign policy. Among others are the US-China trade war, demographic changes, migration and the Mexican export competitiveness. We conclude that Mexico accepted conditions through the USMCA that may have helped to meet Trump's demands in the short term, but they could lead to a bottleneck in the medium and long term.

KEYWORDS: *protectionism, nominal exchange rate, NAFTA, USMCA, balance of payments.*

Introducción

El tipo de cambio peso-dólar (MXN/USD) se determina desde la segunda mitad de la década de los 90 bajo un régimen de tipo de cambio flexible, con intervenciones discrecionales del Banco de México cuando lo ha considerado prudente. Si bien es la oferta y demanda de divisas la que mueve la paridad bajo este régimen, el Banco de México ha usado sus reservas internacionales de divisas para disuadir ataques especulativos. Éstas bajaron de 195 mil 681 millones de dólares (md) en 2014 a 172 mil 409 md en 2017, una caída de 11,9% equivalente a 23 mil 272 md en tres años. Como se aprecia en la gráfica 1, la moneda mexicana se ha depreciado ante choques externos que debilitan la posición internacional de México provenientes principalmente de la política exterior liderada por Donald Trump. Por ejemplo, tras su visita a México en septiembre de 2016 el tipo de cambio nominal (TCN) se depreció el 8% al pasar de 18,35 MXN/USD el día 7 a 19,83 MXN/USD el 22 de ese mes; durante el triunfo electoral en noviembre de 2016, el TCN pasó de 18,50 MXN/USD el día 9 a 21,05 MXN/USD el día 14 de ese mes, es decir una depreciación de 13,7% en sólo 5 días. En enero de 2017, tras el anuncio de la cancelación de una inversión por mil 600 md en San Luis Potosí por parte de la armadora Ford, el TCN pasó de 20,66 MXN/USD el uno de enero a 21,90 MXN/USD once días después; es decir, una depreciación de 6%. La gráfica 1 refleja al mismo tiempo una relativa estabilidad del desempeño económico representado por el índice de precios y cotizaciones de la Bolsa Mexicana de Valores (BMV), cuyo rango osciló entre 38 mil 872 y 51 mil 12 puntos en el periodo, niveles que reflejan optimismo en el clima empresarial a pesar de los embates a la moneda mexicana.

Desde su campaña, Trump usó a México como bandera electoral para situarlo como uno de sus principales pilares de su propuesta política a partir de tres señalamientos: a) El tratado de libre comercio de América del Norte (TLCAN) resultó



Relaciones comerciales México-Estados Unidos de América: 2016-2018

Gerardo Reyes Guzmán

Gráfica 1.
Efecto Trump en TCN y la BMV

Fuente: Banxico (2005-2016), *Informe Anual*, Banco de México, CDMX.

desventajoso para los Estados Unidos, pues generó un déficit comercial creciente y una pérdida paulatina de empleos norteamericanos que se trasladaron a México; b) La frontera con México es porosa y se filtran migración ilegal, narcotráfico y terrorismo, por tanto, se requiere la construcción de un muro fronterizo que debe pagar México; y c) El punto de negociación de un nuevo acuerdo descansa en concesiones a favor de los Estados Unidos en el ramo automotriz, en donde México ha desarrollado una sólida ventaja competitiva internacional.

A partir de la entrada en funciones de la Administración Trump, iniciaron las negociaciones para revisar el TLCAN y buscar un nuevo acuerdo comercial. A lo largo de las audiencias estuvo presente la amenaza por parte de Trump, de salirse del tratado si no se acataban sus demandas. El acuerdo comercial se firmó en octubre de 2018 para ser ratificado y fue bautizado como USMCA/T-MEC (Quesada Palacios 2018, Serrano 2018). Lo más destacado en el documento se resume en lo siguiente:

- a) La modernización de las cláusulas de propiedad intelectual y comercio electrónico;
- b) Modificación del tratado cada 16 años;
- c) Resolución de controversias trilateral, excepto en casos de seguridad nacional;
- d) Si uno de los países lleva a cabo acuerdos comerciales con potencias enemigas, se puede dar por terminado el acuerdo por anticipado;
- e) Para que un vehículo pueda entrar a la Unión Americana libre de aranceles, debe reunir los siguientes requisitos:
 - a. 75% de su valor debe ser generado en cualquiera de los tres países miembros;
 - b. 70% del acero y aluminio que contenga debe ser adquirido en Norteamérica;

- c. 40% de su valor (45% para el caso de los camiones y camionetas) debe ser fabricado por trabajadores que ganen al menos 16 dólares la hora (más de la mitad de los vehículos fabricados en México no cumplen con esta cláusula);
- d. Si los Estados Unidos deciden imponer aranceles a la importación de vehículos procedentes del resto del mundo, México y Canadá quedarían exentos hasta por 2,6 millones de unidades en un año (México exportaba al momento de la firma 1,7 millones de unidades anuales);
- e. Si los Estados Unidos decidieran incrementar su tarifa actual de 2,5% derivada de la cláusula de la Nación más Favorecida (lo cual implicaría atravesar un proceso complejo o abandonar la Organización Mundial de Comercio), México no se vería afectado. No obstante, lo que sí entraría en vigor, sería una restricción de importación de vehículos a un máximo de solo 1,6 millones de unidades, escenario que representa una desventaja a las exportaciones mexicanas.

El presente artículo¹ tiene como objetivo analizar las causas de la alta volatilidad del tipo de cambio MXN/USD en relación con la política exterior del presidente de los Estados Unidos. Las preguntas que se plantean son las siguientes: ¿Qué hay detrás del nuevo proteccionismo norteamericano y cuál es el papel que juegan China y México? ¿Qué repercusiones podría traer consigo el proteccionismo? y ¿Qué características presenta la economía mexicana que ha reaccionado en forma tan sensible a través de la depreciación del TCN ante los embates proteccionistas del presidente de los Estados Unidos? Para dar respuesta a estas preguntas, hemos dividido este escrito en cuatro apartados. En el primero, abordaremos las características del desencuentro comercial entre los Estados Unidos y China. En el segundo, analizaremos la naturaleza del proteccionismo y sus posibles consecuencias en la economía, tanto de los Estados Unidos como de México. En el tercero estudiaremos otros posibles factores que detonan el regreso del proteccionismo al hemisferio occidental, como lo son los cambios demográficos, la migración y la desigualdad. En el cuarto apartado, describiremos la evolución de la balanza comercial por regiones de 2000 a 2017, para elucidar el tipo de correlación que evoluciona en el comercio entre América y Asia. Así mismo, señalaremos cuáles son los sectores que constituyen en México la fuerza motriz en la generación de divisas. Al final vincularemos los resultados del análisis con los principales acuerdos celebrados bajo el T-MEC para abundar sobre los retos que supone, así como su viabilidad en el mediano plazo.

¹ El artículo es producto de una línea de investigación iniciada desde hace 15 años bajo el tema “Balanza de Pagos y Tipo de Cambio”. El más reciente producto que le antecede al presente artículo por el mismo autor es: *Causas de la depreciación del peso mexicano frente al dólar norteamericano: 2014–2016*. Norteamérica. Revista Académica del CISAN-UNAM, año 13, no 1, pp. 1–28.

Conflicto comercial China vs. EUA

Relaciones comerciales
México–Estados Unidos
de América: 2016–2018

Gerardo Reyes Guzmán

El semanario inglés “The Economist” (2018) publicó un informe especial que dedica a la relación China-EUA. Las quejas de los Estados Unidos hacia China comenzaron desde mediados de la primera década del siglo XXI ante la OMC y el FMI, acusando al gobierno chino de manipular el yuan y poner en práctica una competencia desleal basada en bajos salarios y subsidios a sus empresas de exportación; asunto ampliamente abordado por especialistas (Greenspan 2008, Rickards 2012, Roubini 2010, Roach 2014). Por efectos del equilibrio de la balanza de pagos, el déficit comercial de los Estados Unidos con China se ha financiado con compras de bonos del tesoro norteamericano por parte del Banco Central de China. La cifra más reciente se ubicaba en 1,15 billones de dólares o el equivalente al PIB de México. Esta simbiosis mantenía en marcha a la economía mundial. No obstante, con la llegada de Trump al poder, los desacuerdos entre las dos potencias han escalado con rapidez. El presidente norteamericano impuso en 2018 aranceles de entre 10% y 25% a bienes provenientes de China por un monto estimado de 250 mil millones de dólares (mmd) y amenazó con fijar un 25% a 267 mmd más en caso de que China no ceda a sus demandas. Los artículos afectados pertenecen a las tecnologías de la información y telecomunicación, industria aeroespacial, automóviles, maquinaria industrial, productos tecnológicos, etc; productos incluidos en el proyecto “Made in China 2025” (Office of the United States Trade Representative 2018). Según Roach (2014: 24), más del 50% de las exportaciones de China a los Estados Unidos proviene de corporativos norteamericanos, p.ej. Apple, General Electric, Ford, etc. En 2017, las compras a China alcanzaron los 502 mmd, mientras que las ventas de los Estados Unidos a China fueron de 130 mmd. China ha respondido con un arancel de 25% a la importación de soya por un monto de 60 mmd, hecho que afecta a los productores norteamericanos de Iowa, que dieron su voto a Trump en las elecciones de 2016. Trump ha declarado públicamente haber comenzado una batalla en contra de la globalización o bien cualquier forma de compromiso mundial que reste soberanía a los Estados Unidos y afecte a sus trabajadores. En septiembre de 2018, declaró ante las Naciones Unidas: “we reject the ideology of globalism and we embrace the doctrine of patriotism” (The Economist 2018). Según el semanario inglés, su primer enemigo patriótico es China al agregar: “we were heading in a certain direction that was going to allow China to be bigger than us in a very short time. That ‘s not going to happen anymore” (The Economist 2018). Uno de los detonantes de las diferencias entre las dos naciones que se cristalizan en la guerra comercial fue el lanzamiento del programa “Made in China 2025”, mediante el cual China pretende dominar ramas industriales como la robótica, biotecnología e inteligencia artificial. Este proyecto ha coincidido con denuncias hechas por los Estados Unidos en virtud del hackeo a empresas norteamericanas del ramo farmacéutico, servicios profesionales, aeroespacial y de transporte, asentadas en China. En áreas como la fabricación

de vehículos eléctricos y robótica, las empresas extranjeras enfrentan una creciente presión para compartir sus conocimientos mediante la figura de *joint-ventures*² como condición insoslayable para acceder al mercado chino. Como lo relata un artículo del semanario alemán “Die Zeit”, la guerra ha comenzado en el terreno del ciberespacio y de la tecnología de alto nivel en la disputa por los mercados. Por ejemplo, en lo que toca a los teléfonos inteligentes, ya hay una competencia atroz entre los corporativos Huawei y Oppo de China vs. Apple en California. Para finales de 2018, Tim Cook, líder del gigante Apple, comunicó a sus accionistas que la empresa había cerrado con ventas de 84 mmd en lugar de los 93 mmd que se habían esperado a causa de dificultades que se presentaron en la China continental (Buchter 2018). Por último, el arresto de Meng Wanzhou, hija del fundador de Huawei, el uno de diciembre de 2018 en Canadá, acusada por violar sanciones impuestas a Irán, fue otro hecho que avala el deterioro de las relaciones Beijing-Washington. China, por su parte, ha afirmado su compromiso por continuar por la vía y promoviendo el libre comercio, ya no solo por altruismo, sino por sobrevivencia. Durante los 80, Deng Xiaoping explicaba que abrirse al mundo le traería a China aire fresco, pero también moscas; en la actualidad, los chinos piensan que haberse abierto al mundo les ha traído bastante aire fresco y muy pocas moscas.

Naturaleza y secuelas del proteccionismo

Por lo regular, la razón más recurrente que utilizan los partidarios del proteccionismo ha sido históricamente la defensa del empleo. Jagdish N. Bhagwati, uno de los economistas más destacados en materia de teoría del comercio internacional, menciona en su libro *Proteccionism* que la política proteccionista iniciada por la puesta en marcha de las tarifas Smoot-Hawley en 1930, diseñadas por Willis Hawley y el senador Reed Smoot, aceleraron el deterioro de la Gran Depresión en 1929 (Bhagwati 1988). En aquella época se presentó un proceso de depreciaciones monetarias competitivas paralelas a la imposición de aranceles al comercio, dando como resultado un fenómeno que se tradujo en un *beggar-my-neighbor policy*. Con esta política se desviaba la demanda externa hacia el mercado interno. Por su parte, D. Irwin destaca que tal política proteccionista no tuvo los resultados esperados en la creación neta de empleo, puesto que, si bien se creó empleo en unas industrias, en otras aumentó el desempleo por la relación que existe entre unas y otras. Según Irwin: “The Smoot-Hawley tariff of 1930, for example, significantly reduced imports but failed to create jobs overall because exports fell almost one-for-one with imports, resulting in employment losses in those industries” (2002:79). Por ello, explica que existe una estrecha relación entre las importaciones y las exportaciones.

² Figura empresarial que implica una inversión compartida entre capital extranjero y nacional (chino).

De tal forma, que restringir las importaciones afecta a las exportaciones. Y es que los Estados Unidos importan bienes intermedios que sirven de insumo a empresas exportadoras. Por ello, imponer aranceles a las importaciones equivale a incrementar costos de producción en las exportaciones y, por tanto, disminuir la competitividad. Irwin narra que, en 1984, los Estados Unidos impusieron una restricción voluntaria a las importaciones de acero (*VRAs: voluntary restrain agreements*). Si bien esa política comercial ayudó a crear empleos en la industria del acero, afectó a los productores nacionales cuyo insumo principal era el acero, como los productores de automóviles, herramientas y constructoras. Análogamente, durante 1998–99, al entrar en vigor demandas *antidumping* por parte de la industria del acero, las industrias consumidoras de acero se organizaron en un frente conocido como 40: 1, lo cual significaba que la medida proteccionista defendía 200 mil empleos, mientras que provocaba el despido de 8 millones de trabajadores en industrias como la construcción, metálica, maquinaria pesada y equipo de transporte. Hacia la etapa finisecular y durante la primera década del XXI se restringieron nuevamente las importaciones de acero, lo cual volvió a resultar contraproducente. Irwin: “According to one study, import quotas in the Steel Revitalization Act, introduced in Congress in March 2001, would protect 3700 steel jobs but cause the loss of anywhere from 19,000 to 32,000 jobs in the steel-consuming sector. Over five years, steel consumers would be forced to pay anywhere from 6.8 billion to 14.5 billion in higher prices, amounting to as much as \$732,000 per steel job protected” (2002: 82). Lo mismo ocurrió en el caso del azúcar, en donde tras restringir las importaciones del endulzante, se dispararon los precios en la manufactura de productos intensivos en el uso de azúcar y, por tanto, afectaron su competitividad.

El efecto de un arancel puede explicarse mediante la figura 1, tomada de la literatura fundamental de textos clave en política comercial. El modelo representa la imposición de un arancel del 20% a las importaciones. El precio internacional es de 5 unidades monetarias; muy por abajo del precio interno de autarquía³. A ese precio, la oferta doméstica es de 100 unidades productivas, mientras que la demanda es de 190. La diferencia entre la oferta interna y la demanda total se cubre con 90 unidades productivas importadas. Una vez que entra en vigor la tarifa arancelaria del 20%, el precio sube a 6 unidades y la demanda total se contrae de 190 a 160 unidades. Ahora los productores domésticos incrementan su producción en 20 unidades productivas pasando de 100 a 120 y las importaciones se reducen de 90 a 40 unidades productivas; el gobierno recauda impuestos por (40×1.00) 40 unidades monetarias. El consumidor sufre una pérdida representada por el área *a*, *b*, *c*, y *d*, que constituye la *renta del consumidor* por un monto de 175 unidades monetarias

³ El precio de autarquía ilustra a través de un análisis comparativo la incapacidad del país de producir un producto bajo estándares de calidad y eficiencia internacionales, reflejados a su vez en un precio mucho más bajo. Ergo, el nacionalismo puede resultar muy caro.

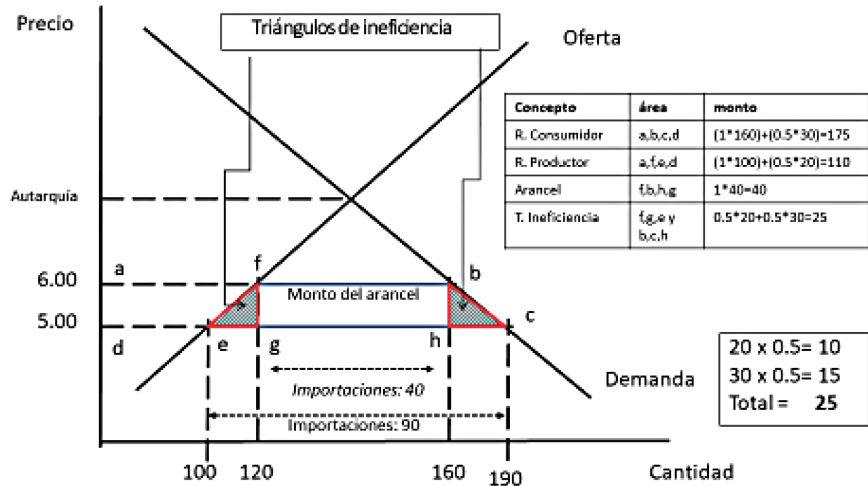


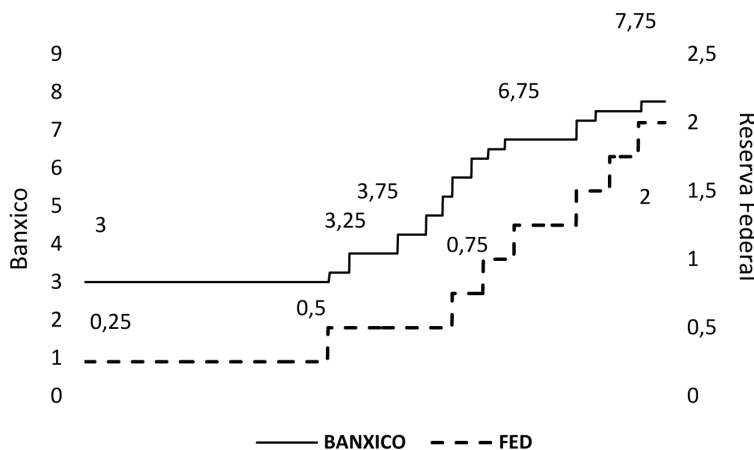
Figura 1.
Efecto de una tarifa
arancelaria

Fuente: Appleyard 1997: 366, Appleyard 2008: 282, Krugman 2000: 196.

que se compone a su vez por el área *a, b, h* y *d* con un valor de 160, más *b, c, h* con un valor de 15. El productor obtiene una ganancia representada por el área *a, f, e* y *d*, por un total de 110 unidades monetarias, es decir, se suman a la *renta del productor*. Los llamados triángulos de ineficiencia muestran que, del total del área incautada a la *renta del consumidor* por un valor de 175 unidades monetarias, 110 se transfieren al productor y 40 al gobierno federal en forma de impuestos; los 25 ($20 \times 0,5 + 30 \times 0,5$) restantes reflejan la ineficiencia de la política comercial. El proteccionismo redistribuye entonces la renta y crea ineficiencia. Aldo Flores (1998), señala que se trata de una manipulación de la política comercial por parte de unos agentes económicos que buscan un beneficio a expensas de otros, por lo que lo califica como un acto depredador: “Depredar consiste en apropiarse de un flujo de ingresos pertenecientes a otros mediante intercambios fuera del mercado. Una forma de depredar es robar. Otra es modificar las regulaciones del mercado, como la política comercial” (Flores Quiroga 1998: 29). Depredar se convierte entonces en un costo de oportunidad. Si los agentes económicos piensan que les reditúa más presionar a la autoridad para que imponga aranceles vs. competir bajo el libre mercado, optarán por el proteccionismo. En este mismo tenor, Anne O. Krueger, una prestigiosa académica y acérrima opositora del proteccionismo, señala que éste genera rentas que pueden incitar a la corrupción y a la aparición de mercados negros, distorsionando el buen funcionamiento de la economía. Así lo explica:

In many market-oriented economies, government restrictions upon economic activity are pervasive facts of life. These restrictions give rise to rents of a variety of forms and people often compete for these rents. Sometimes, such competition is perfectly legal. In other instances, rent seeking takes other forms, such as bribery, corruption, smuggling and black markets. (Krueger 1996: 291)

Otra conclusión importante que se desprende del modelo representado en la figura 1 es que el proteccionismo ejerce una presión sobre los precios internos. Ante la presencia de presiones inflacionarias, la política comercial de los bancos centrales tenderá a ser astringente. El fenómeno empata con el comienzo de una política restrictiva de la Reserva Federal después de mantener su tasa de referencia en niveles de 0 a 0,25% por años, como medida correctiva para aliviar las secuelas de la recesión de 2008 y que como se percibe en la gráfica 2, sigue una tendencia constante al alza (Rickards 2012). Un endurecimiento del proteccionismo por parte de Trump podría estimular el aumento de los precios en los Estados Unidos, lo que a su vez obligaría a la Reserva Federal continuar con su política monetaria restrictiva. Por su parte, el Banco de México responde con una política de “espejo” y ajusta a su vez la tasa de referencia, llevándola a niveles históricos del 8% para finales de 2018. A mayores tasas de interés, los flujos de capital se estimulan, provocando volatilidad en los mercados cambiarios y éstos a su vez en los flujos de comercio de bienes y servicios. Por último, a tasas de interés más altas, mayor encarecimiento del crédito, lo cual se traduce en un efecto recesivo para ambas economías. Cabe mencionar, que los recientes aranceles impuestos a México por el acero



Gráfica 2.
Tasas de interés de referencia,
México vs. EUA, 2015-2018

Fuente: Banco de México. (s.f.), *Indicadores*, obtenido de Banco de México: <http://www.banxico.org.mx/>.

y el aluminio le generan recursos al fisco norteamericano. Por tanto, México estaría aportando su parte, si es que la construcción del muro fronterizo se financia exclusivamente con el gasto público norteamericano.

Composición demográfica, migración y desigualdad

El proteccionismo como política comercial para la defensa del empleo no tiene un fundamento teórico ni empírico sólido, pero tampoco parece ser la única causa, pues hay otros factores: cambios en la composición demográfica, desigualdad y migración. Según un estudio realizado por el Instituto Provincial de Estadística y Censos en Santa Fe, Argentina en 2017, el siglo XXI traerá consigo cambios demográficos radicales que incidirán en la cultura y la política (Instituto Provincial de Estadística y Censos 2017). Pronostican diferencias importantes en el crecimiento de la población mundial para el periodo 2015–2050. Eligieron tres años para el análisis comparativo: 2015, 2050 y 2100. La población del planeta se estima para estos tres momentos en 7,3 mil; 9,7 mil y 11,21 mil millones de habitantes (ha) respectivamente. África encabeza el crecimiento poblacional pasando de mil 186 millones ha en 2015, correspondientes a un 16% de la población mundial, a 2 mil 477 millones ha en 2050 o 25% de la población mundial; para 2100, África alcanzaría 4 mil 386 millones ha o casi 40% del planeta, es decir, 270% más que en 2015. Norteamérica tenía una población de 357.8 millones ha en 2015 (4,9% de la población mundial) y para 2050 serán 433,11 millones ha (4,5% de la población mundial) y en 2100 serán 500 millones (4,4%). América Central, que incluye a México, pasará de 172,7 millones ha en 2015 o 2,35% de la población mundial a 228,9 millones ha, sin cambios en su participación en la población total del planeta. Para 2100, la población será de 216,9 millones ha, con una participación de 1,9% en el mundo. Para América del Sur las cifras son: 418 millones ha (5,7%); 507 millones ha (5,2%) y 462 millones ha (4,12%). Para Asia que contiene a 48 países, incluyendo China e India, las estimaciones son de: 4,39 mil millones ha (60%); 5,2 mil millones ha (54,2%) y 4,8 mil millones ha (43,5%). En Europa que incluye a 50 países: 738 millones ha (10%); 706 millones ha (7,3%) y 645 millones ha (5,7%). Es decir, Europa pierde 50 millones en todo el periodo, lo cual para algunos especialistas será “un suicidio demográfico” (Larumbe 2017). Por último, para Oceanía, las cifras son: 39,3 millones ha (0,5%); 56,6 millones ha (0,58%) y 71,12 millones ha (0,63%).

Por otro lado, Piketty (2014) concluye en su obra *Capital*, que la desigualdad en el hemisferio occidental va en aumento y que cada vez más riqueza se concentrará en pocas manos. El economista francés explica que esta concentración del ingreso se está dando por dos mecanismos: la herencia de la propiedad privada de generación en generación y la aparición de la figura de *super-managers*, gente que opera en actividades económicas que les permite generar ingresos muy por arriba del promedio. Por tanto, factores demográficos que

ya comienzan a manifestarse, en combinación con la creciente desigualdad, conflictos regionales de orden político, pobreza y violencia, han detonado olas migratorias de Sur a Norte, lo cual comienza a generar reacciones por parte de grupos radicales de ultraderecha. El rotativo inglés “The Guardian” por su parte, apunta que el resurgimiento de la extrema derecha y el nacionalismo se explica por el fracaso del sistema democrático para garantizar el bienestar de la clase trabajadora (The Guardian 2018). Hillary Clinton hace un llamado a Europa para que detenga la migración, pues a ella le atribuye la causa del resurgimiento de la extrema derecha nacionalista en varios países del continente. Señaló que reconocía la labor altruista de la canciller alemana Angela Merkel, pero que la inmigración estaba generando una base de votantes creciente apoyando a la extrema derecha y a las propuestas de Donald Trump, así como a los partidarios del Brexit. A raíz de la llegada a Europa Occidental de cientos de miles de migrantes procedentes de Medio Oriente y África, países como Alemania, Italia y Grecia, que han recibido un porcentaje importante del contingente, exigen que el resto de los miembros de la Unión asuman su parte, generando tensiones que se deliberan en Bruselas.

Steve Bannon, ex consejero de la Casa Blanca bajo la Administración Trump, encabeza un proyecto que titula *The movement*, que lanza desde Londres en julio de 2018 y que busca organizar a la extrema derecha para enfrentar la globalización. Se está fraguando así un movimiento opuesto al libre comercio y a la democracia. Se trata de un nacionalismo antiinmigrante, racista, patriótico, proteccionista, arropado en un populismo de derecha, encabezado por líderes políticos de la talla de Boris Johnson, Marine Le Pen, Geert Wilders, Jaroslaw Kaczynski, Matteo Salvini, Jörg Meuthen, Filip Dewinter y Vladimir Putin, entre otros. Un movimiento emanado del “suicidio demográfico” que se ha propuesto rescatar la cultura europea de la amenaza musulmana, resultado de la migración y los cambios en la composición demográfica. Comparten lo que Donald Trump ha usado como estrategia de campaña y que se resume en ver a la migración como una amenaza a la seguridad nacional. La preocupación del presidente Trump se enfoca en la construcción de un muro en la frontera con México y una relación comercial que favorezca los intereses de quienes lo llevaron al poder. Se trata de una clase media norteamericana que perdió su patrimonio con la crisis de 2008; que ha perdido el empleo a causa de la competencia desleal y que sufre por el consumo de drogas que provienen de países como México, fenómeno que ha cobrado cientos de miles de vidas y que el presidente ha considerado ya una epidemia. En este sentido, el cierre de la frontera a la migración ilegal y una nueva estrategia comercial con México, constituyen el *sine qua non* de la administración de Trump. Sin embargo y de forma paralela, han brotado constantes episodios de racismo en los Estados Unidos que se han documentado y que van incluso más atrás del trumpismo. El semanario alemán “Die Zeit” analiza, por ejemplo, un proceso paulatino de segregación racial en Nueva York, un estado considerado cosmopolita (Buchter 2019). Buchter hace hincapié en la importancia del tema, ya

que para 2045, la población blanca en los Estados Unidos sufrirá contracciones importantes. Un informe, publicado por Sandra Colby y Jennifer Ortman de la oficina censal de los Estados Unidos, señala que la población hispana se incrementará de 55,4 millones ha con una participación total de 17,4% en 2014 a 119 millones ha con un porcentaje de 28,6% en 2060, es decir, un crecimiento de 114%. En lo que toca a la población de origen asiático para el mismo periodo, las cifras son de 19,9 millones ha (6,3%) a 48,7 millones ha (11,7%), un crecimiento de 143%; mientras que la población blanca pasará de 254 millones ha (79,7%) a 309 millones ha (74,3%), un crecimiento del 21% y una contracción en la participación total. La tendencia acusa entonces una Norteamérica menos blanca y más hispana y asiática en el futuro próximo.

En contraste, la globalización se enfoca en problemas que aquejan a todo el planeta como el cambio climático, los derechos humanos, reivindicación de las minorías, libre comercio y el reconocimiento a la migración como mecanismo eficiente para disminuir la desigualdad global. En este mismo tenor, Thomas Piketty subscribe esta postura cuando señala: “A seemingly more peaceful form of redistribution and regulation of global wealth inequality is immigration” (Piketty 2014: 538). El connotado académico galo va más allá y propone inclusive hacer de la política fiscal un tema global para impedir que cada vez que un gobierno ponga en marcha una política impositiva al gran capital, éste no se mueva hacia otros países con cargas fiscales más laxas o incluso inexistentes, como lo son los paraísos fiscales. Su hipótesis es que las causas de la migración descansan en la creciente desigualdad y en la corresponsabilidad de las potencias occidentales en los conflictos que la detonan, p. ej. Siria, Yemen, Libia, Somalia, Sudán, etc. Análogamente, la migración centroamericana hacia los Estados Unidos es animada por la pobreza, el desempleo, pero principalmente por la violencia extrema y regímenes autoritarios y represores que aquejan a países como El Salvador, Honduras, Nicaragua y Venezuela. No obstante, con el inicio de las caravanas de centroamericanos emprendiendo su marcha hacia los Estados Unidos en 2018, el tema del muro ha tomado nuevos bríos en el discurso del presidente norteamericano.

México: balanza comercial y generación de divisas

Balanza comercial

Desde la firma del TLCAN, ha habido quienes se oponen al tratado. Según Irwin (2002), un análisis del Economic Policy Institute estimaba que el déficit comercial con México y Canadá había costado a los Estados Unidos 440.172 empleos entre 1994 y 1998. Patrick Gillespie publicó en 2016 para CNN que el presidente Trump culpaba al TLCAN por la destrucción de millones de empleos en el sector manufacturero norteamericano. Señalaba que el número de

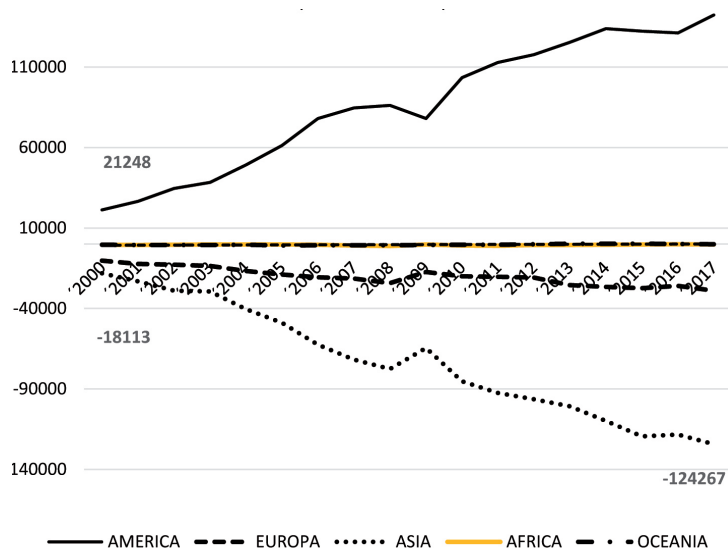


Gráfico 3.
México: balanza comercial por
regiones (millones USD)

Fuente: Banxico (2005–2016), *Informe Anual*, Banco de México, CDMX.

empleos en este sector pasó de 17 millones en 1994 a 12,2 millones en 2016. No todos los 5 millones de empleos perdidos fueron transferidos a México o a China; un porcentaje es atribuible a los adelantos tecnológicos incorporados a las actividades productivas. No se sabe exactamente cuántos empleos se trasladaron a México, pero Robert Scott, economista del Economic Policy Institute, estima que 800 mil empleos se mudaron a México entre 1997 y 2013. Irwin (2002) rechaza que el efecto neto de un déficit comercial se traduzca en desempleo, toda vez que se crean empleos en otras industrias. Según él:

Thus, even if free trade leads to greater imports, it is not the case that overall employment will suffer. Any effort to reduce imports may succeed in increasing employment in industries that compete with imports, but employment in other industries, such as export industries will decrease. This effect is far from obvious and deserves some explanation (Irwin 2002: 24).

La gráfica 3 nos muestra la balanza comercial de México por regiones de 2000 a 2017. Las regiones con las que México comercia son: América, Europa y Asia, principalmente; y África y Oceanía con las que aún el intercambio es poco. Nótese como un superávit creciente con Norteamérica encuentra su contraparte con Asia y Europa. En 2017, el superávit fue de 142 mil 303 md mientras que el déficit con Asia y Europa fue de 124 mil 267 md y 28 mil 515 md respectivamente. Para efectos de análisis, planteamos la hipótesis nula (H_0) que afirma no existir correlación entre los saldos comerciales con las

regiones con las que México desarrolla intercambio comercial en el periodo. Con los datos que aparecen en la gráfica 3, se corrió una regresión mediante el siguiente modelo representado por la ecuación 1:

$$Y_{Diff(Asia)} = \beta_0 + \beta_{diff(EU)} + \beta_{diff(Ame)} + \beta_{diff(Africa)} + \beta_{diff(Oceania)} \dots\dots\dots(1)$$

El déficit que México ostenta con Asia se estableció como variable dependiente, mientras que los saldos comerciales que se generaron con el resto de las regiones como Europa, América, África y Oceanía se establecieron como variables independientes. En virtud de que los datos de la serie de tiempo para los casos de América y Asia no son estacionarios, se procedió a calcular la primera diferencia a todos para hacerlos estacionarios, lo cual arrojó los siguientes resultados:

Coefficients:				
	Estimate	Std. Error	t value	Pr(> t)
(Intercept)	-2087.5163	1438.5291	-1.451	0.1724
diff(EU)	0.5390	0.5145	1.048	0.3155
diff(Ame)	-0.5051	0.1658	-3.046	0.0102 *
diff(Africa)	5.4016	3.9325	1.374	0.1947
diff(Oceania)	-1.4489	4.9459	-0.293	0.7746

Signif. codes:				
0 '***' 0.001 '**' 0.01 '*' 0.05 '.' 0.1 ' ' 1				
Residual standard error: 3549 on 12 degrees of freedom				
Multiple R-squared: 0.8079, Adjusted R-squared: 0.7439				
F-statistic: 12.62 on 4 and 12 DF, p-value: 0.0002936				

Fuente: Elaboración propia mediante el software RStudio

Como se puede apreciar, el déficit que México presenta con Asia, cuyo principal socio comercial es China, se correlaciona con el superávit que México tiene con América, cuyo principal socio comercial son los Estados Unidos con coeficiente de determinación (R^2) de 0.8079. Por tanto, se rechaza la H_0 con una p -value de 0.0102. Quiere decir que por cada unidad en que se incrementa dicho superávit, el déficit con Asia crece en -0.5051 . Con el resto de las regiones, los saldos no son significativos. Ello se traduce en que las divisas que se generan por las exportaciones a países del continente americano, en especial hacia los Estados Unidos, se emplean para financiar bienes provenientes de Asia, cuyo proveedor principal es China, y, en segundo lugar, aquellas compras hechas a los europeos. Parece entonces que México sirve como bisagra entre el comercio de China y los Estados Unidos.

Como se aprecia en la tabla 1, las exportaciones hacia los Estados Unidos se han mantenido en un rango del 82% que se alcanzó en 2012 y 92% en 2002. Dentro de esta tendencia, hay también estados de la Unión Americana con los que se tiene un déficit comercial. Un análisis arrojó que los estados de Arizo-

na, Nuevo México, Texas y California tienen a México como su principal socio comercial y que han acumulado ventas a México por 290 mmd desde la firma del TLCAN (Nieto 2016).

Siguiendo la tabla 1, las exportaciones hacia Europa y Asia han venido creciendo lentamente al pasar de 4% y 3% en 1996 a 6% y 6% en 2017 respectivamente. Por lo que respecta a las importaciones, en 1996, 80% provenían de Norteamérica, 9% de Europa y 10% de Asia. En 2017, el 52% provino de Norteamérica, 13% de Europa y 35% de Asia. Llama la atención el inusitado repunte de Asia en las importaciones mexicanas y de las procedentes de Europa en segundo lugar. Según cifras publicadas por los informes anuales de Banxico y que no aparecen en la tabla 1, en 1996 las importaciones procedentes de Asia las encabezaba Japón con un 46%, Corea del Sur 13%, Taiwán con 10% y China 8%. En 2017, el 51% de las importaciones fueron chinas, el 13% de Japón, 11% de Filipinas y 5% de Taiwán. China desplazó a Japón y a la Unión Europea, y es ya el principal proveedor de importaciones de México, hecho que coloca al país como una figura clave en la guerra comercial que los Estados Unidos han iniciado en contra de China. Y es que, como se vio al inicio, el T-MEC compromete a México a no comerciar con los enemigos de los Estados Unidos. En caso de que el gobierno norteamericano señalara oficialmente a China como enemigo, México enfrentará aún más presiones por parte de su vecino del norte.

Generadores de divisas

La fuerza motriz del éxito exportador de México descansa en la industria manufacturera y, en especial, en la industria automotriz. En 2017, México fue el décimo tercer exportador más grande del mundo y el primero en América Latina con 409 mmd; asimismo, apareció como la décima quinta economía más grande del mundo con un PIB de 1.142 billones de dólares. El ingreso per cápita pasó de 4 mil 700 dólares en 1994 a 8 mil 700 en 2017, equivalente a 85% de crecimiento. No obstante, la moneda mexicana está subvaluada por más del 50%, por lo que en términos de PPA, el PIB es de aproximadamente 2,25 billones de dólares y el ingreso per cápita de 17 mil 500 dólares.

Las exportaciones manufactureras en México pasaron de 34.843 mmd en 1993 a 364.445 mmd en 2017, lo que equivale a un crecimiento promedio anual de 9,85% durante esos 25 años. A lo largo del periodo México se ha convertido en el primer productor de automóviles en Latinoamérica, superando a Brasil, y el séptimo a nivel internacional. Su participación a nivel mundial ha rebasado el 4% a partir de 2013, mientras que la producción pasó de 556 mil 153 unidades en 1999 a cerca de 4 millones en 2017 (Gráfica 4). Las gráficas 5 y 6, muestran datos para el periodo 2013–2017, intervalo en que se suscitó una depreciación importante del MXN/USD. Se observa que entre las exportaciones totales y las exportaciones manufactureras hay una correlación nítida;

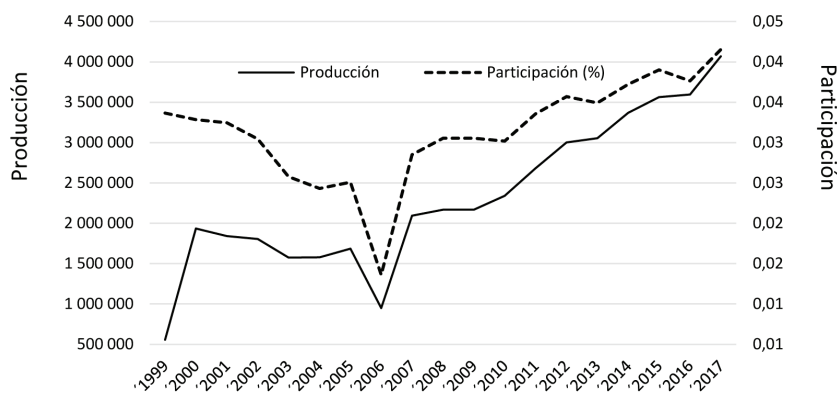
Tabla 1.
Exportaciones-Importaciones
por destino y participación

Exportaciones FOB															
Concepto	'1996	'1998	'1999	'2000	'2003	'2004	'2005	'2008	'2009	'2010	'2013	'2014	'2015	'2016	'2017
América del Norte	0.86	0.89	0.90	0.91	0.90	0.89	0.88	0.83	0.84	0.84	0.82	0.83	0.84	0.84	0.83
Centroamérica	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.02	0.02	0.02	0.02	0.01	0.02	0.02	0.01
América del Sur	0.04	0.03	0.02	0.02	0.01	0.02	0.03	0.05	0.04	0.05	0.05	0.04	0.04	0.03	0.03
Europa	0.04	0.04	0.04	0.04	0.04	0.04	0.04	0.06	0.05	0.05	0.06	0.06	0.05	0.06	0.06
Asia	0.03	0.02	0.02	0.01	0.01	0.02	0.02	0.03	0.03	0.04	0.05	0.04	0.04	0.05	0.06
África	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Oceania	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
No Identificados	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Importaciones FOB															
Concepto	'1996	'1998	'1999	'2000	'2003	'2004	'2005	'2008	'2009	'2010	'2013	'2014	'2015	'2016	'2017
América del Norte	0.80	0.79	0.79	0.78	0.69	0.65	0.62	0.57	0.56	0.55	0.56	0.55	0.53	0.52	0.52
Europa	0.09	0.10	0.10	0.10	0.12	0.12	0.13	0.14	0.13	0.12	0.12	0.12	0.12	0.12	0.13
Asia	0.10	0.10	0.11	0.12	0.19	0.23	0.24	0.28	0.31	0.32	0.31	0.32	0.34	0.35	0.35
África	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.01	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Oceania	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.01	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
No Identificados	0.01	0.01	0.01	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00

Fuente: Banxico (2005-2016), *Informe Anual*, Banco de México, CDMX.

pero entre las exportaciones manufactureras y las exportaciones de automóviles la correlación es también significativa. Importantes compañías automotrices se han establecido y/o incrementado su inversión en México en años recientes. Tal es el caso de Mazda: 1600 millones de dólares (md) en 2014; Honda: 800 md, 2014; Kia: 3000 md, 2016; Audi: 1300 md, 2016; VW: 1000 md, 2017; VW: 658 md, 2018; Renault-Nissan-Daimler: 1000 md, 2018-9; Toyota: 700 md, 2020 y BAIC: 2000 md, año por determinarse. De acuerdo con BBVA Research (2011), de 2012 a 2017 la IED en la industria automotriz acumuló 32,2 mmd, lo cual ha permitido aumentar la capacidad productiva de vehículos ligeros en 1,63 millones de unidades con una capacidad total hasta 2017 de 4,5 millones. Se estima que la producción alcanzará 5 millones de unidades con la puesta en marcha de la planta de Nissan-Mercedes Benz en Aguascalientes (230 mil unidades); la planta de BMW (150 mil unidades) y la planta de Toyota que prevé su apertura hasta 2020. En este mismo contexto se espera la llegada a México de BAIC (Beijing Automotive Group), corporativo de origen chino. Entre las entidades federativas más beneficiadas y que ya forman un cluster automotriz son Guanajuato y Puebla. Se puede afirmar que la fuerza motriz de las exportaciones la constituye la industria manufacturera y que, a su vez, ésta está impulsada de manera importante por la industria automotriz y del transporte, así como la metalmecánica y electrónicos.

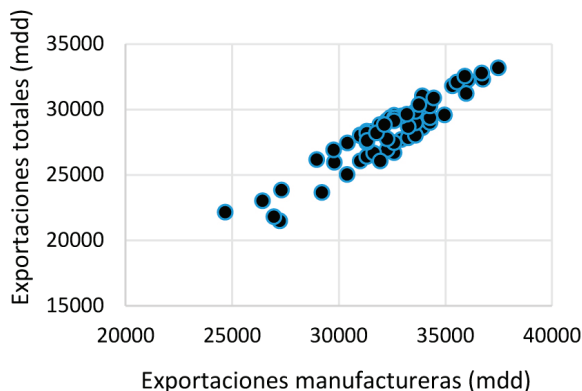
Junto al éxito manufacturero, la economía mexicana experimenta una transformación estructural en su sector externo. Como lo muestra la gráfica 7, elaborada con datos publicados por Banxico en sus informes anuales 2005-2016, existen –además de las exportaciones manufactureras– cuatro fuentes adicionales de divisas: la inversión extranjera directa (IED), exportaciones de petróleo crudo, las remesas y el turismo. La línea continua representa el total de divisas recaudado por estos cuatro conceptos. Por ejemplo, en 1993 se alcanzó un total



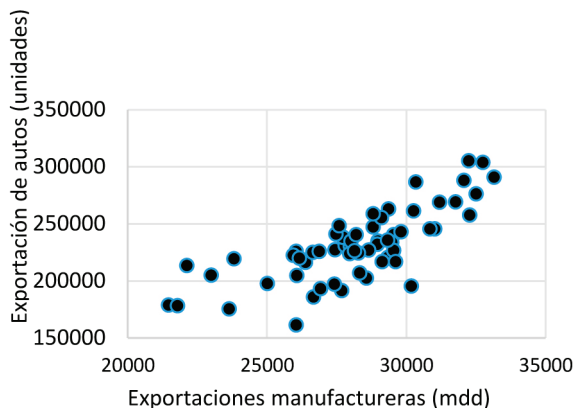
Gráfica 4.
Producción de vehículos
(unidades y participación
en el mercado)

Fuente: Asociación Mexicana de la Industria Automotriz (2018), *Estadísticas*, obtenido de AMIA: <http://www.amia.com.mx/expregion.html>.

Gráfica 5.
Exportaciones totales
vs. Exportaciones
manufactureras 2013–2017



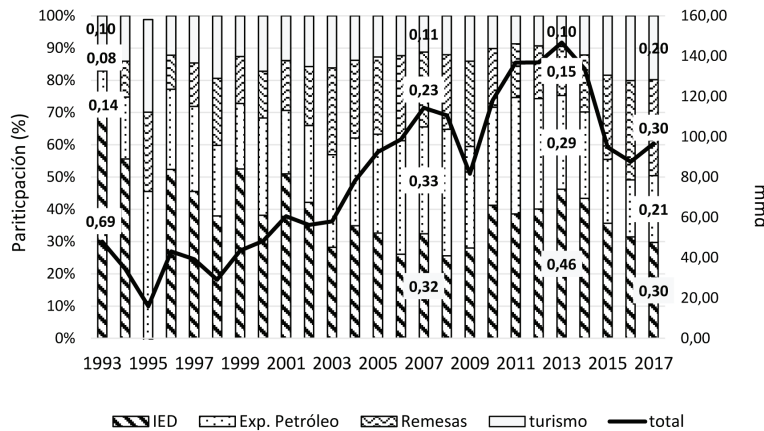
Gráfica 6.
Exportaciones de autos
vs. Exportaciones
manufactureras 2013–2017



Fuente: INEGI 2018, AMIA 2018.

de 48 mmd, de los cuales el 69% lo aportó la IED, 14% petróleo, 8% remesas y 10% turismo. La cifra total cayó a 15,9 mmd en 1995 a raíz de la crisis económica donde casi el 50% provino de las exportaciones de crudo. En 2007 se alcanza un primer récord con 114,4 mmd que se integraron de la siguiente manera: 32% IED, 33% petróleo, 23% remesas y 11% turismo. En este mismo tenor, en 2013 se alcanza nuevamente otro récord histórico con 146,73 mmd; IED: 46%; petróleo: 29%; remesas: 15% y turismo: 10%. A partir de ahí se percibe una caída que toca fondo en 2016 y se recupera en 2017 para alcanzar 96,7 mmd; IED: 30%; petróleo: 21%; remesas: 30% y turismo: 20%. La gráfica 7 advierte la cristalización de una transformación estructural del sector externo mexicano, en donde la IED se consolida, la exportación de petróleo disminuye, pero las remesas y el turismo se perfilan como nuevos motores del desarrollo. La misma depreciación del peso en el periodo 2013–2017, que ha reflejado la tensión co-

mercial con los Estados Unidos, ha significado un impulso al turismo. De acuerdo con BBVB Bancomer Research (2011: 39), en 2009 con un TCN promedio de 13,51 MXN/USD entraron 21,5 millones de turistas, ocupando México el décimo lugar a nivel internacional; en 2017 con una paridad de 19,69 MXN/USD llegaron 39,3 millones de turistas y México alcanzó el sexto lugar en el mundo, según SECTUR (Secretaría de Turismo 2019).



Gráfica 7.
Oferta de divisas (mmd y %)

Fuente: Banxico (2005-2016), *Informe Anual*, Banco de México, CDMX.

Conclusiones

La volatilidad cambiaria fue reflejo de la incertidumbre que comenzó desde la campaña de Donald Trump, la entrada en vigor de su administración y la puesta en marcha de una serie de medidas proteccionistas derivadas de un patriotismo peculiar. Este nuevo proteccionismo –que de suyo es ineficiente, ejerce presión sobre los precios y genera un efecto recesivo– va más allá de la defensa de los trabajadores, tiene connotaciones ideológicas y descansa en el surgimiento de movimientos políticos que se oponen a la migración de Sur a Norte. Estas fuerzas políticas se manifiestan abiertamente en contra de la globalización y del espíritu del libre comercio. La confrontación entre los Estados Unidos y China ha ido en aumento a partir de la imposición de aranceles de 10% y 25% a productos chinos y del propósito de Donald Trump de boicotear el plan lanzado por Xi Jinping denominado “Made in China 2025”. Un hecho que resultó relevante en el análisis fue haber constatado la incorporación de China como primer socio importador de México y lo que esto podría significar bajo los compromisos celebrados en el T-MEC.

En este contexto, la economía mexicana se muestra altamente vulnerable por la estrecha dependencia económica que ha desarrollado con respecto a los Estados Unidos. La volatilidad en el tipo de cambio obedece al nerviosismo de los agentes

económicos de enfrentar pérdidas a su patrimonio derivadas de un enfriamiento de las relaciones México-EUA. Una regresión, usando cifras trimestrales del crecimiento económico de ambos países de 1994 al segundo cuatrimestre de 2018, arroja que por cada punto porcentual que se incremente el PIB de los Estados Unidos, el de México lo hará en 0,4959 con una *p-value* de 0,00137 y una R^2 de 0,1017. Análogamente, tras 24 años de TLCAN, el sector externo mexicano se ha transformado, convirtiéndose en un líder exportador manufacturero que destina más del 80% de sus productos al mercado norteamericano. Este *boom* exportador se ha traducido en un superávit comercial creciente que reprueba Donald Trump y que ha tratado de corregir a través de la firma del T-MEC en la que México se ve afectado en su liderazgo como productor automotriz, entre otras cosas, porque lo obliga a cumplir objetivos difíciles de alcanzar, por ejemplo, garantizar el pago de 16 USD la hora a trabajadores del ramo. No obstante, la celebración de tal acuerdo significa para México un respiro momentáneo por parte del sector externo como fuente de estrés para el tipo de cambio.

Otro importante cambio estructural del sector externo mexicano se da por el lado de la IED, las remesas y el turismo; actividades que generan una importante cantidad de divisas y que sustituyen paulatinamente la exportación de petróleo. México está del lado de la globalización, del libre comercio y del apoyo a los movimientos migratorios. El gran reto del presidente Andrés Manuel López Obrador es dar continuidad al desarrollo económico del país y llegar a un acuerdo con el presidente Donald Trump para trabajar en la solución del problema migratorio en el que descansa su intención de construir un muro fronterizo y que es ya *prima facie* de su reelección en 2020.

Referencias bibliográficas

- AMIA (2018), *Estadísticas*, Asociación Mexicana de la Industria Automotriz, obtenido de AMIA: <http://www.amia.com.mx/expregion.html>.
- Appleyard D. (1997), *Economía Internacional*, McGraw-Hill, Madrid.
- Appleyard D. (2008), *International Economics. Trade Theory and Policy*, MacGraw-Hill, USA.
- Banco de México (s.f.), *Indicadores*, obtenido de Banco de México: <http://www.banxico.org.mx/>.
- Banxico (2005–2016), *Informe Anual*, Banco de México, CDMX.
- BBVB Bancomer Research (2011), *México: Situación Regional Sectorial*, Servicio de Estudios Económicos del Grupo BBVA, Mexico.
- Bhagwati J. (1987), *International Trade*, MIT, Boston.
- Bhagwati J. (1988), *Protectionism*, MIT Press, Cambridge.
- Bhagwati J. (2002), *Free Trade Today*, Princeton University Press, New Jersey.
- Buchter H. (2019), *Die geteilte Stadt*, “Die Zeit”, 10 Januar, disponible en: <https://www.zeit.de/2019/03/new-york-geteilte-stadt-apartheid-schule-diskriminierung-herkunft>.

- Buchter H. (2019), *Tim Cook und das Ende von Chimerica*, “Die Zeit”, 10 Januar, disponible en: <https://www.zeit.de/2019/03/apple-smartphones-umsatzerwartung-chimerica-handelsstreit-china>.
- Colby S. L. (March 2015), *Projections of the Size and Composition of the Size and Composition of the U.S. Population: 2014 to 2060*, United States Census Bureau, disponible en: <https://www.census.gov//content/dam/Census/library/publications/2015/demo/p25-1143.pdf>.
- Flores Quiroga A. R. (1998), *Proteccionismo versus Libre Cambio. Economía Política de la Protección Comercial en México, 1970–1994*, FCE, CDMX.
- Gillespie P. (2016), *Trump hammers America’s ‘worst trade deal’*, “New York Times”, 27 September.
- Greenspan A. (2008), *The Age of Turbulence. Adventures in a New World*, Penguin Books, USA.
- The Guardian (2018), *Hillary Clinton: Europe must curb immigration to stop right win populist*, 22 November, London.
- INEGI (2018), *Comercio Exterior*, obtenido de INEGI: <https://www.inegi.org.mx/datos/?t=0030000000000000>
- Instituto Provincial de Estadística y Censos (2017), *Proyecciones Estadísticas Mundiales. Hacia los años 2050–2100*, Gobierno de la Provincia de Santa Fe, Argentina.
- Irwin D. A. (2002) *Free Trade Under Fire*, Princeton University Press, United Kingdom.
- Krueger A. (1996), *The Political Economy of the Rent-Seeking Society*, en: *International Trade. Selected Readings*, J. Bhagwati, MIT Press, London.
- Krugman P. A. (2000), *International Economics*, Addison Wesley Longman, New York.
- Larumbe A. M. (2017), *Suicidio demográfico en Occidente y Medio Mundo*, Create Space Publishing Platform, Madrid.
- Nieto L. L. (2016) *¿Quién pierde si muere el TLC?*, “Eje Central”, 25 de noviembre, disponible en: <http://www.ejecentral.com.mx/mapa-quien-pierde-si-muere-el-tlc/>.
- Office of the United States Trade Representative (2018), *Section 301 Product List Fact Sheet*, disponible en: <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/fact-sheets/2018/june/section-301-product-list-fact-sheet>: Executive Office of the President.
- Piketty, T. (2014), *Capital*, Belknap, Harvard, London.
- Quesada Palacios J. A. (2018), *¿El USMCA un tema definido?* “El Semanario”, 16 de octubre, disponible en: <https://elsemanario.com/colaboradores/jose-antonio-quesada-palacios/289204/el-usmca-un-tema-definido/>.
- Rickards J. (2012), *Currency Wars*, Penguin, USA.
- Roach S. (2014), *Unbalanced. The Codependency of America and China*, Yale University Press, New Haven and London.
- Roubini N. (2010), *Crisis Economics*, The Penguin Press, New York.
- RStudio Team (2015), *RStudio: Integrated Development for R*. RStudio, Inc., Boston, Massachusetts.
- Secretaría de Turismo (2019), *Portal del Sistema Nacional de Información Estadística y Geografía del Turismo*, 25 de enero, obtenido de SNIEGT: <https://www.datatur.sectur.gob.mx/SitePages/RankingOMT.aspx>.

Serrano C. (2018), *USMCA: Uncertainty Reduced, but not Removed*, BBVA Bancomer Research, 8 de octubre, disponible en: https://www.bbvarsearch.com/wp-content/uploads/2018/10/181008_CarlosSerrano-ElFinanciero_eng.pdf.

The Economist (2018), *Briefing China and America*, “The Economist”, pp. 21–24.

The Guardian (2018), *The Resistible Rise of the Far Right and Populism*. 22 November, obtenido de <https://www.theguardian.com/world/2018/nov/22/the-resistible-rise-of-the-far-right-and-populism>.

Trading Economics (2018), *United States Core Inflation Rate*, 5 October, obtenido de: <https://tradingeconomics.com/united-states/core-inflation-rate>.

Empire, Leadership or Hegemony: US Strategies towards the Northern Triangle Countries in the 21st Century

Imperio, liderazgo o hegemonía: estrategias de Estados Unidos hacia los países del Triángulo Norte en el siglo XXI

*Ieva Giedraityte**

INSTITUTE OF INTERNATIONAL RELATIONS AND POLITICAL SCIENCE
VILNIUS UNIVERSITY
LITHUANIA

✉ ieva.giedraityte@tspmi.vu.lt

<https://orcid.org/0000-0002-8807-0307>

ABSTRACT

The goal of this article is to conceptualize the US strategies towards the Northern Triangle countries during 2005–2015. Using Destradi's framework of regional power strategies, this paper analyses strategic documents and secondary sources regarding how US defined goals of its regional cooperation and means for their achievement. It concludes claiming that the US strategy towards the region can be called hegemonic as it was openly subordinated to its needs. Nevertheless, there has been a shift from hard to intermediate hegemony as the US became more perceptive to the needs of its regional partners.

KEYWORDS: *Northern Triangle, regional powers, regional strategies, empire, hegemony.*

RESUMEN

El artículo sistematiza las estrategias de los EE. UU. hacia los países del Triángulo Norte, siguiendo la categorización de Destradi. Para ello, se ha analizado el contenido de los documentos estratégicos para identificar como los EE. UU. definen sus objetivos en cuanto a la cooperación regional y las medidas para conseguirlos. El texto concluye con la afirmación que la estrategia de los EE. UU. hacia la región puede definirse como hege-

* Researcher and Ph.D. student at the Institute of International Relations and Political Science at the University of Vilnius. Master's degree in Latin American Studies from the University of Barcelona (2008-2010). Among her academic interests are processes of cooperation and regional integration in South America (especially in Central America), the strategies of regional powers and the foreign policy of the EU towards the countries of the Global South.

mónica, sin embargo, progresivamente se ha cambiado de dura a intermedia, a medida que los EE.UU. se hicieron más perceptivos a las necesidades de sus socios regionales.

PALABRAS CLAVE: *Triángulo Norte, poderes regionales, estrategias regionales, imperio, hegemonía.*

Introduction

Central America (CA), an important region for the US during the Cold War, seemed to be forgotten by politicians, academics and broader public since the 90s until the recurrent migration crisis started at the US border. Unaccompanied minors, mostly from Honduras, Guatemala and El Salvador that reached the US in 2014, sparked public debates and renewed interest in the US-CA relations.

Interestingly, even in the 21st century, studies of US policies in the region often focus on the Cold War period (Colby 2011; Grandin 2006, 2011; Joseph, Grandin 2010; LeoGrande 1998; Travis 2016). Furthermore, the literature tackling US relations with CA is rare, and more often the analysis is done in the broader, Latin American-wide level (e.g., Livingstone 2009, Long 2011, Long and Pastor 2010, Lowenthal *et al.* 2009). Finally, various authors describe the relationship between the US and its neighbors using concepts coined before the end of the Cold War, without rethinking changes in the US priorities and without a clear definition of the concepts. This article addresses these gaps conceptualizing strategies of the US in CA during 2005–2015. The period has been chosen due to two documents signed by the US during this period: Dominican Republic-Central America Free Trade Agreement (DR-CAFTA), signed in 2005, and US Strategy for Engagement in CA (CA Strategy), adopted at the very end of 2014. Both strategies “frame” a decade of the US involvement in the region.

The first chapter of the article presents the literature on the US policies in Central/Latin America in the 21st century showing a lack of clear conceptualization of US strategies towards the region. The second discusses different theoretical concepts: empire, hegemony and leadership, and, using Destradi's (2010) framework, proposes how to operationalize each strategy. Finally, this framework is applied to the analysis of the US strategy towards CA. This article focuses on the Northern Triangle (NT) countries – Honduras, Guatemala, and El Salvador. All three are by far the biggest recipients of the US aid in the region. Moreover, many of documents dedicated to CA explicitly target the NT sub-region and distinguish these three countries from their neighbors.

After the analysis of strategic US documents, development aid flows and secondary sources, the article concludes claiming that even though the period of analysis covers two different administrations, the main characteristic of the US-CA strategy – its open subordination to the US security objectives – did not change. Thus, I propose to conceptualize it as “hegemonic”. Nevertheless, with B. Obama's

election, the hegemony changed from hard to intermediate as the discourse has softened, making more efforts to include the demands from the partners and designating more funds to enhance the reforms in the neighborhood. The article concludes with the claim that a clear framework focused on what actor does allows clarifying conceptually vague affirmations and adds to a better understanding of regional interactions also outside the Western hemisphere.

Empire and Its Backyard?

Since the 19th century, the US influence over CA is unquestionable. The US policies in the region before and during the Cold War are widely analyzed (Cox 1994; Mitchener, Weidenmier 2004; Ricard 2006; Stirton Weaver 1994), and the military, economic and ideological dominance of the US over its neighbors during the period is widely acknowledged.

Nevertheless, since the end of the Cold War, the interest of the US policymakers and broader academic community in the region fell. Two regional-scope trends that acquired more scholarly attention were the negotiations and entry into force of DR-CAFTA and, more recently, the rise of insecurity and migration. The latter renewed the discussion about the role of the US in CA, especially in the NT countries. Journalists (Lima 2018; Planas, Grim 2014; Tseng-Putterman 2018), academics critical of the US role in the region (Akram 2018, Chomsky 2018) and even CA presidents (Otto Perez Molina 2014), pointed to the US attempts to dominate the region as one of the root causes for the migration crisis.

The concept of “empire” referring to the US role in the CA (and in the broader sense Latin America) is often paired with the one of “backyard” (Grandin 2001, LeoGrande 1998, Livingstone 2009, Reyna 2016), showing, in this manner, the US dominance over the region and its persistent efforts to maintain it. Nevertheless, many authors do not attempt to define what these terms mean and how their meaning might have changed during different periods. For example, G. Grandin, in his book *Empires Workshop: Latin America, the United States, and the Rise of the New Imperialism*, traces the “US imperial policies” in Latin America. Connecting the 19th century policies of the US private companies, Cold War and the rise of the so-called “neo-cons” in the US, G. Grandin observes that “it was in CA where the Republican Party first combined the three elements that give today’s imperialism its moral force: punitive idealism, free-market absolutism, and right-wing Christian mobilization” (Grandin 2006: 6). He uses the terms of empire and hegemony as synonyms, discussing everything from the US attempts to rearrange Mexican economy or, in general, the promotion of free trade, to military interventions and use of American soft power since 19th century to the War on Terror.

J. Colby (2011) analyses the pre-Cold War events in CA, establishing relations between US private business companies, its racial attitudes and the ex-

pansé de su influencia en la región. Él conecta el modelo de negocio de United Fruits Company con el llamado “imperio americano,” sin embargo, sin entrar en detalles de qué es el imperio y cómo funciona.

G. M. Joseph, en el libro *Close encounters with Empire* (1998), va aún más allá afirmando que él no tiene interés en el “debatido atenuado” sobre si los Estados Unidos constituyen un imperio, según él “tales argumentos también ignoran estructuras, prácticas, y discursos de dominación y posesión que corren a lo largo de la historia de los EE. UU.” (Gilbert 1998: 6). No hay esfuerzo para separar qué es el imperio de lo que no es. Los ensayos en este volumen discuten muchas facetas de las políticas de los EE. UU., desde la propaganda de películas hasta el rol de la Fundación Rockefeller en CA, siempre enfatizando la unilateralidad, la posición subordinada y el sentido de superioridad de los EE. UU. Sin embargo, la clara distinción de si todas estas características son típicas de un imperio (o política exterior imperialista) está faltando. Long observa esta tendencia en muchos trabajos sobre el imperio de los EE. UU. en América Latina, ya que comienzan con la proclamación de los EE. UU. como un imperio con poca atención a su uso anterior o intentos de definirlo (Long 2011: 15).

El uso laxo del término “imperio” en la discusión sobre la política exterior de los EE. UU., especialmente durante los años de la administración de G. W. Bush, no está limitado a los estudios latinoamericanos. La Guerra contra el Terrorismo llevó al renacimiento de la discusión académica sobre el “imperio americano.” El número de adjetivos asociados con él se multiplicó: Ferguson (2004) y Mallab (2002) llaman a los EE. UU. “un imperio reacio”; Cox, un “imperio por negación”; Gilderhus (2005), un “imperio informal.” Prys y Robe (2011) afirman que la visión de los EE. UU. como un imperio en el 21^{er} siglo se basa en un período histórico particular. Según ellos, los defensores de “imperio” han malinterpretado la estrategia de política exterior — como se aplicó en la administración de George W. Bush — para el caso real, un imperio existente (Prys, Robe 2011: 254).

Su propuesta para separar una estrategia (qué actor hace) y el estatus/rol (qué actor es), se convierte en el punto de partida de este artículo. En lugar de preguntar qué es los EE. UU. en CA/NT, este artículo se centra en cómo diferentes gobiernos interactúan con la región. Aunque este enfoque no permite generalizaciones fáciles (si uno mantiene la estrategia hegemónica — ¿es hegemón o imperio disfrazado?), permite ver la variación y el cambio de roles de los actores poderosos que eligen para sí mismos.

Strategies of Regional Powers: Leadership, Hegemony and Empire

Dada la preponderancia de los EE. UU. en comparación con los países de NT, y sus intentos de moldear la dinámica política y económica en la sub-región, se analiza como una potencia regional. Dado que la mayoría de las potencias regionales son potencias medias, sus estudios se centran en la idea de dominación y prestan más atención a los matices del poder regional (ver Nolte 2006, 2010; Prys

2010; Mitchell 2016), regional hegemony and leadership (see Burges 2008, 2015; Flemes 2010; Pedersen 2002; Prys 2008), and strategies of stronger states (Destradi 2010). This article uses the framework of S. Destradi (2010), as it is the most elaborated conceptual attempt to understand not what regional power is, but how it might act towards its corresponding region. According to Destradi, five strategies of engagement: imperial, hegemonic (distinguishing three different types: hard, intermediate and soft), and leadership, can be distinguished based on the following characteristics:

1. *Ends of a regional strategy*. An attempt to realize regional actor's self-interests tells apart all strategies from the leadership, which is marked by a genuine attempt to achieve objectives important for majority states of the region.
2. *Means used to achieve them*. While the imperial strategy is distinguished by the reliance on the military intervention (or a threat of it), different hegemonic strategies rely on a broader spectrum of instruments ranging from sanctions and political pressure to economic inducements and normative persuasion/socialization.
3. *Self-representation of regional power* (e.g., in its documents, speeches of leading politicians) might vary from aggressive/threatening (typical to imperial strategy) to a cooperative (in case of leadership).
4. *A discrepancy between the real actions and self-representation*. A higher discrepancy is more typical to hegemonic strategies, as the regional power "pretends" to be softer than it is.
5. *Legitimation*. While in case of imperial and harder hegemonic strategies there would be no or low-level of legitimation, in case of a softer hegemony and leadership the role of regional power would be seen as legitimate by its neighbors.
6. *Subordinated states strategies*. In the case of "harder" strategies implemented by regional power, countries either intent to resist or obey out of the sheer calculation. In case of a softer hegemony or leadership, they either comply due to changed values or willingly follow its lead.
7. *Change in subordinated states' normative orientation*. Paradoxically, in case of harder strategies, the change of normative orientations is rarer as states tend to resist.

According to Destradi, "when it comes to operationalizing these concepts for empirical research; however, a reduction in the number of dimensions considered seems to be appropriate" (Destradi 2011: 928). Two characteristics that allow distinguishing different ideal types are a) a commonality or divergence of goals pursued by the regional power and neighboring countries and, b) means employed by the regional power in its relations with these countries. These dimensions are complementary and both necessary: the ends distinguish soft hegemony from leadership; means – empire from hegemony. Moreover, looking at means we can capture different types of hegemonic strategy. Therefore, this article focuses on these two elements of the US-CA strategy, sustaining that while the additional characteristics would help to understand

better the consequences and context of regional strategy, these two are sufficient seeking to characterize it. Table 1 summarizes the analytical matrix guiding empirical research.

	Empire		Hegemony		Leadership
		Hard	Intermediate	Soft	
Ends	Self-interested	Self-interested	Self-interested	Self-interested	Common
Means	Military, Intervention, threat of intervention	Sanctions, threats, political pressure	Material benefits/ inducements: economic side-payments, military support	Normative persuasion, socialization (for example, through joint working groups or committees on contentious issues)	Normative persuasion, socialization process

Table 1.

Potential strategies that could be employed by regional power. In bold: a key feature that allows to distinguish the strategy

Source: own elaboration.

Us in the Northern Triangle

Development in international relations after the Iraq war and the consequences of the Great Recession affected the priorities of the US in the region. The first trend led to what some analysts called a “benign indifference” (Loventhal *et al.* 2009: 43) towards the neighboring region. The second one put the pressure on the US foreign aid capacities, forced to rethink the intervention logic and reconsider finances dedicated to it.

As for Latin America, the primary challenge during the whole period was a so-called left turn taking place in the region. Left-wing governments coming to power in nearly all countries in Latin America tended to have a more critical view of the US role and started various regionalist projects without its participation. The breakup of the US promoted Free Trade Area of the Americas (FTAA) negotiations in 2005 was one of the signs of “rebellion,” and the spread of Venezuelan influence was seen as potentially problematic by the US. The NT countries also felt these changes. The Honduran president Manuel Zelaya, elected in 2006, with time forged closer relations with Venezuela, joining Petro Caribe initiative and the Bolivarian Alternative for the Americas (ALBA). The rule of M. Zelaya was disrupted by the coup in 2009, finishing 27 years of peaceful civilian rule. In the same year, after 20 years of right-wing party rule, a left-wing party, formed by former guerrillas won presidential elections in El Salvador. It can be concluded that by the end of the first decade of the 21st century, politicians searching for more autonomy replaced the actively pro-American presidents. Further-

more, the security was becoming more relevant. The homicide rates were growing in all three countries until the second decade of the 21st century. Especially violent changes took place in Honduras between 2007 until 2011 and in El Salvador between 2013 and 2015, when murder rates grew two to three times (World Bank data) and finally insecurity became one of the reasons for migration, which reached the peak in 2014.

To sum up, two trends were shaping the US-NT relations: a diminishing role of the US in the region and the growing importance of the NT to the US through the security challenges and migration flows. The two US administrations approached these changes in somewhat similar, and yet, different way.

George W. Bush Administration

A. Ends of the Regional Strategy

In 2001, George W. Bush claimed that the primary goal of his presidency was “to ignite a new era of economic growth through a world trading system that is dramatically more open and free.” (Bush 2001). Thus, the signature of DR-CAFTA was reflecting one of the main objectives of his presidency. During the period 2005–2009 the second biggest thematic group of projects financed by the US in three NT countries was related to economic liberalization (Table 2). The exception was Guatemala, where economy-oriented projects were somewhat marginal, partially due to the fact that Guatemala was tackling painful recovery process after the civil war and support for the Peace Accords and stability was a more immediate priority.

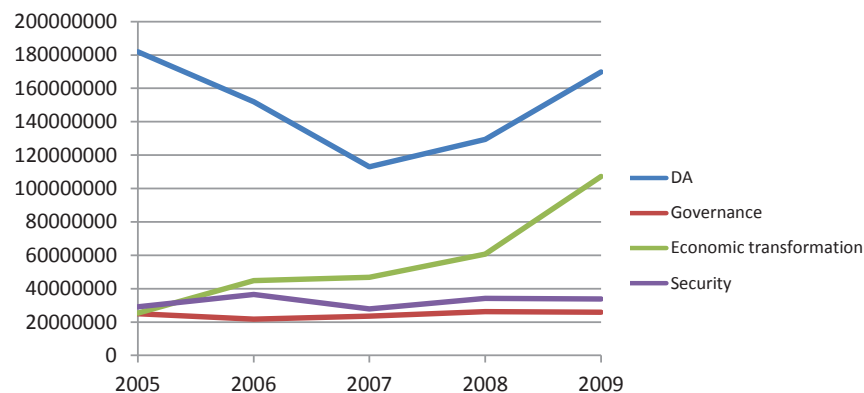
2005–2009			
Thematic group*	El Salvador	Honduras	Guatemala
DA	36.7	49.5	69.3
Governance	9.6	6.3	11.9
Economy	26.6	37.1	7.8
Security	27.2	7.1	11.0
Total	100%	100%	100%

*DA (Development aid) – projects in “traditional” development assistance field, such as health-care, agriculture, environment, education. Governance: decentralization, strengthening of political system and institutions, support to human rights and independent media. Economy: economic liberalization, economic infrastructure, strengthening the private sector, support for DR-CAFTA. Security: military support, training of the police, community security programs. Source: USAID.

Table 2. Thematic distribution of projects financed by the US in three North Triangle countries (disbursements) in 2005-2009

Similarly, the amount of aid disbursed for projects related to the economic transformation was growing – many of the funds were going directly to support the implementation of DR-CAFTA (Graph 1).

Graph 1.
 US financed projects
 (disbursements) 2005–2009
 according to their
 thematic sphere



Source: USAID.

The political elites of CA were actively seeking the signature of DR-CAFTA due to the losses after the entrance into force of NAFTA (Condo *et al.* 2005: 8). Nevertheless, the opening of the negotiation was more related to the foreign policy goals (failure to secure the FTAA because of a spread of “socialism of the 21st century”) and general “freedom” agenda of Bush’s administration, than an active push from CA.

The US administration saw DR-CAFTA not only as merely commercial but rather as a transformative agreement, “adding up” to the democratization of the neighborhood. As the official position of US government stated: “The CAFTA-DR is a regional trade agreement among all seven signatories, and will contribute to the transformation of a region that was consumed in internal strife and border disputes just a decade ago” (USTR 2004: 1). The transformation should come through the “more open and transparent procedures, which should deepen the roots of democracy, civil society, and the rule of law in the region, as well as reinforce market reforms” (USTR 2004: 3). Thus, given the marginal importance of CA in the US export market, the signature of the treaty was instead a demonstration of the power and success of US “pushy” free trade agenda, which seemed stuck after the collapse of the FTAA negotiations and the delays in the FTA negotiations with Australia and Morocco.

Second, the way the DR-CAFTA was negotiated shows unequal power setting – the negotiations for the initial agreement were very brief, bearing in mind the number of countries involved and the disparities between the Southern Countries. Similarly, in most of the cases, the US had the lead in the pace of the negotiations, being the first to propose its position or initial draft versions of the documents, often basing them on the FTA with Chile (Gonzalez 2006: i). The US has been reluctant to make concessions, given that the negotiations were seen as an example and blueprint to future FTA negotiations (Gonzalez 2006: 85). Hence, while the governments of CA countries suppor-

ted the agreement, the negotiations and the final agreement strongly reflected the needs (rather political than economic) of the US and its broader foreign policy agenda.

The expected regional transformation did not happen, and the security situation worsened. As a response, a so-called Merida initiative was designed to tackle transnational crime in Mexico and CA (mostly NT). Its funds were used to bolster the capacity of government to inspect and interdict drugs and to support the US Strategy for Combating Criminal Gangs from CA and Mexico, (Cook, Rush, Ribando Seelke 2008: 2). Nevertheless, different security strategies did not mean a steep jump in security-related projects – as can be seen in graph 2, their value between 2007 and 2008 grew less than by 8%.

Concluding, the major preoccupation of the US in the NT was related with the broader foreign policy goals (DR-CAFTA as a continuation of ambitious Latin American scale policies) and security issues, mostly related with the spillover of insecurity from Mexico and Colombia. While fighting this phenomenon was in the interests of the NT countries, the US policies primarily centered on its needs. For example, while the NT countries were claiming that the deportations of their citizens are aggravating gang situation, the US migration services were not indicating which of the deportees were belonging to the gangs, unless this was the primary reason of deportation (Ribando Seelke 2016). Similarly, the push from Latin America to tackle drug consumption instead of fighting the production or tackling the lax gun laws production passed unheard. Thus, regarding its goals, the US strategy towards CA can be considered as imperial or hegemonic. However, the analysis of means used to achieve these goals is needed to define which category of these two is more suitable.

B. Means to Achieve Them

Since the attack on Panama in 1989, the US has never used open military force in the region and, thus, according to the framework of Destradi, the US strategy was hegemonic, not imperialist. Nevertheless, its governments have never ceased picturing the US as a natural leader of the region, claiming that “while we do not seek to dictate to other states the choices they make, we do seek to influence the calculations on which these choices are based. We also must hedge appropriately in the case states choose unwisely” (NSS 2006: 41). One of the principal instruments was foreign financial assistance which in internal documents on the US foreign aid was called “one of the tools the United States employs to advance US interests in Latin America and the Caribbean, and the focus and funding levels of aid programs change along with broader US policy goals” (Meyers 2018: 1).

The importance of FTAA and later of DR-CAFTA agreement led to significant US pressure for countries to sign the deal. In Costa Rica, which was the last one to sign DR-CAFTA agreement and only after the close win of the agreement’s supporters in the referendum, before the voting the US ambassador M. Langdale often repeated the threat that country would lose the existing

preferential treatment in case of negative voting. These threats were angrily picked up by agreement's opponents in the US Congress, stating that the US is not going to retaliate to the countries deciding against the free trade agreements (Congressional Records 2007: H11132).

For those willing to sign the agreement the possibility of US blocking it, was a strong motivator to support military intervention in Iraq. All three NT countries not only supported the war (despite generalized opposition in Latin America led by Mexico, Chile, and Brazil) but also sent a small number of soldiers to support the mission. The DR-CAFTA treaty has been signed, and countries received military aid. Moreover, in aid programming documents elaborated under the administration of G. W. Bush, this choice was always mentioned as a demonstration of the will to cooperate.

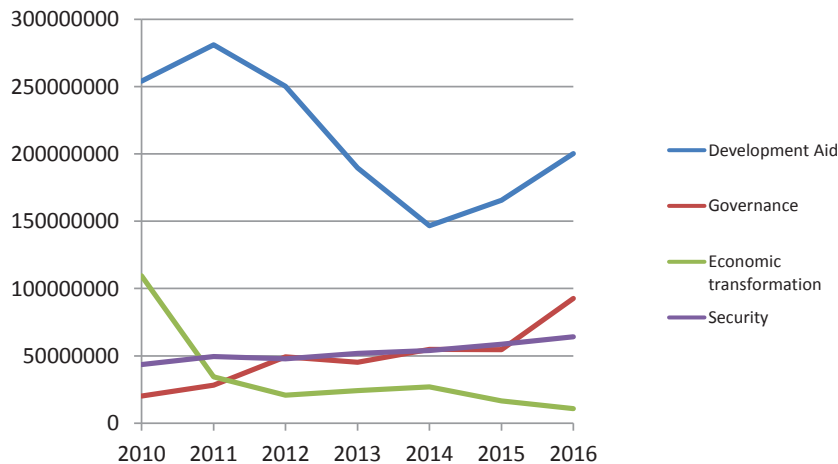
Furthermore, during this period, smaller countries were aware of the possibility of sanctions in case of not supporting US foreign policy goals. For example, they were quick to sign the so-called Article 98 Agreements, stipulating that signatory countries were agreeing not to hand over US citizen to the International Criminal Court. The massive US-led campaign against the Court's Jurisdiction was accompanied with the pressure and threats to cut off the military and economic aid given to the countries. All NT countries signed Article 98 Agreements, El Salvador being the first country in Latin America to do that. The price of not signing was real – Costa Rica, which, together with other 11 countries, refused to sign it, was temporarily refused military and economic aid. By 2009, most of the Article 98 limitations were lifted, due to concerns of G. W. Bush administration that it could lead to diminishing of US role in these countries (Ribando Seelke 2006). To sum up, the instruments used by the US: political pressure, sanctions or economic rewards, indicate that we cannot call the US strategy imperial, as, according to the framework of Destradi, the latter is defined by military intervention. However, the selfish goals, together with economic and political pressure and rewards, indicate the use of hard hegemonic strategy towards the NT countries during the period of analysis.

Barack Obama Administration

A. Ends of the Regional Strategy

Implemented projects and strategic documents show that at the beginning of Barack Obama presidency, there was more continuity than change. For example, the priorities of the US in CA countries, enumerated in Congressional Budget Justification for Foreign Operations acts (democratization, economic growth, and security) did not change substantially between two administrations. Moreover, supporting economic liberalization or rather “ensuring an economic growth” still was among the main priorities. In 2010, Obama launched a new presidential initiative, a Partnership for Growth, to accelerate and

sustain broad-based economic growth. El Salvador became one of the first countries to take part in it. As well, fostering economic growth became one of the priorities in Guatemala’s and Honduras country development strategies – key documents for the USAID involvement in the countries. Nevertheless, as can be seen in the graph 2, since 2010, the number of directly economy-related projects and interventions fell sharply.



Source: USAID.

Graph 2. US financed projects (disbursements) 2010–2016 according to their thematic sphere

The concerns related to economic growth were pushed aside by growing security issues. The increasing homicide rates in CA, drug trafficking and growing drug-related violence led to the shift in the US involvement. In 2010, from the CA branch of Merida initiative, the CA Regional Security Initiative (CARSI) was created. Officially it “was supposed to take a broad approach to the issue of security that goes well beyond the traditional focus on preventing narcotics from reaching the United States” (Meyer, Ribando Seelke 2013: 2).

Growing migratory pressures and insecurity “brought back” the NT countries to National Security Strategy in 2015. Similarly, the CA Strategy and US-AID Regional Strategy for CA and Mexico, adopted respectively at the end of 2014 and in 2015, reflect the fear related to the instability in the sub-region. CA Strategy mentions different trends taking place in the region (i.e., economic “deficiencies,” high energy costs, growing population, climate change) as a source of threats. According to the document, “implications are stark for the United States if the aforementioned concerns become a trend. More than five million Central Americans are expected to join the workforce over the next decade, many of them in Guatemala and Honduras. If economic prospects remain poor, and the crime rate remains high, migration and organized crime may present challenges for the United States and Mexico” (CA Strategy

2014). Thus, the growing number of governance and development aid projects, which can be seen in the table 3, also can be explained by the fact that more facets of CA reality were seen as dangerous.

2014–2016			
	El Salvador	Honduras	Guatemala
DA	39.4	49.6	63.1
Governance	27.5	29.2	14.4
Economy	19.7	2.7	2.7
Security	13.4	18.6	19.8
Total	100%	100%	100%
2010–2013			
	El Salvador	Honduras	Guatemala
DA	75.2	49.2	60.6
Governance	7.1	10.2	14.7
Economy	9.7	27.7	3.8
Security	8.0	12.9	20.9
Total	100%	100%	100%

Table 3.
 Thematic distribution
 of projects financed
 by the US in three
 North Triangle countries
 (disbursements)
 during 2010-2017

Source: USAID.

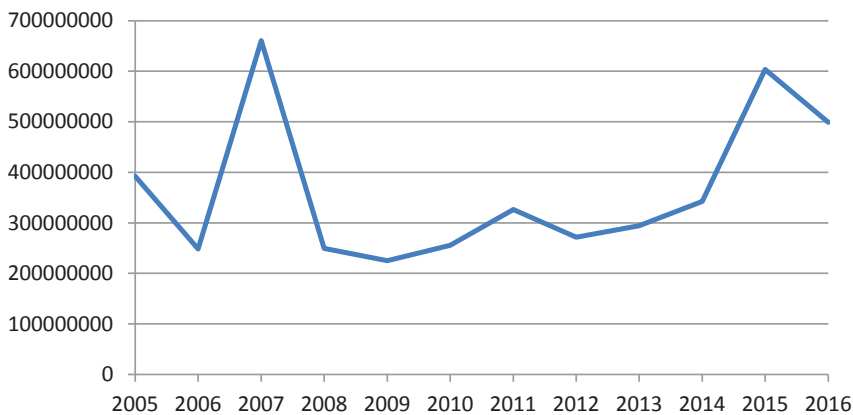
While opening himself to an alternative approach towards drug-related problems, B. Obama was strict about deportation policy, and the number of deported illegal migrants steadily grew since his election despite CA countries protests. The so-called removals reached their peak in 2014 when, compared to 2005, 3.6 times more people were removed from the US (US Customs and Border Protection). Additionally, as a foreign assistance program, CARSII was unable to address two of the principal factors contributing to insecurity the US migration policy (including the large-scale deportation of criminal youth) and the widespread availability of trafficked firearms (Olson et al. 2015: 10). Concluding, the strong primacy of the US foreign policy goals indicates the continuation of hegemonic strategy towards the region. However, we need to study the means used by the US in order to define the type of hegemonic strategy.

B. Means to Achieve Them

While the discourse of partnership has never disappeared from official documents, B. Obama distinguished himself as being more “inclusive.” The proposed approach to CA problems foresaw three groups of actions: convening different partners to establish a common understanding of the problem, developing a shared vision with CA countries and establishing a mechanism to coordinate international support for a region. Hence, at least theoretically, more emphasis was given and space foreseen for socialization processes both between the US and CA countries and between the US, CA and other donors.

In the meeting with Obama, that took place on July 2014, three presidents of the NT countries criticized US response to the migration crisis, as too focused on border security and pleaded to attend the “root causes” of migration: drug violence and lack of economic opportunities. Their demands were at least partially heard as at the end of the same year, under the guidance of the Inter-American Development Bank (IABD), they elaborated the so-called “Plan Alliance for Prosperity” (PAP), establishing main lines for their countries. Despite being criticized for its speedy preparation and exclusion of civil society from the process (Pineda and Matarmoso 2017: 38–39), PAP was aligned with NT priorities and national development plans. It also became a source for alignment for the CA Strategy, showing that the US government was at least officially hearing the proposals formulated by the governments of the region.

Moreover, the funds designated to CA grew since 2009. As it can be seen in the graph 3, despite the fall in the disbursements for the projects implemented by US agencies in the NT countries between 2010 and 2013, the amount of financial aid was growing steadily under the Obama government, with a steep jump in 2015.



Source USAID.

Graph 3.
US Obligations in NT Countries 2005–2016 (2016 USD)

Seeking congressional approval for growing expenditures, the CA Strategy was presented as a conditional agreement rather than a development plan. A commitment of the NT (and more broadly speaking, CA) countries to the reforms were mentioned in various discourses presenting CA Strategy (e.g., Biden 2015). For its part, Congress has placed strict conditions on the aid. A 75% was conditional to the implementation of specific policies, ranging from the management of migration flows (including the cooperation with the US agencies in the repatriation of illegal migrants proceeding from these countries) and improving border security to the transparency of governance

and persecution of human right abusers (Consolidated Appropriations Act 2016: 554–555). The State Department was responsible for checking the fulfillment of a long list of conditions, which delayed the disbursements (Meyer 2019: 11).

To sum up, the main change in the US strategy during the Obama administration was related to the means rather than its ends. While latter were still subordinated to US foreign policy goals, material payments and military support took the place of open political pressure and a threat of sanctions. Hence, the strategy implemented by Obama was corresponding to intermediate hegemonic strategy. What is more, the emphasis on cooperation and joint problem solving is also typical to soft hegemonic strategy and, thus, there was a shift towards it at the end of the period.

Conclusions

This article applies Destradi's framework of regional power strategies in order to conceptualize the US strategies towards the NT countries during two consecutive US administrations: G. W. Bush and B. Obama. From seven dimensions proposed by Destradi, only two (ends and means used) are analyzed, as only they are necessary, complementary and sufficient features to understand the type of regional strategy employed. Looking at the results of the comparison, we can observe both continuity and change. The primary goal of G.W. Bush administration was related to the economic opening of the region, while B. Obama had a more ambitious and holistic vision of neighborhood transformation. Moreover, the unilateralist push in the post-Iraq war context gave place to a broader regional level coalition building, seeking to address the unaccompanied minor migrant crisis of 2014.

Nevertheless, in both cases, the primary motivation of the US was its pressing needs and its security. The NSS of 2006 states that "If America's nearest neighbors are not secure and stable, then Americans will be less secure." A similar rationale can be observed in the CA Strategy, claiming that "U.S. security is intimately linked to the security and prosperity of CA" (CA Strategy 2014). Thus, both administrations were implementing hegemonic strategies yet, during the period of analysis, there was a shift from hard to intermediate hegemony. Table 4 summarizes these findings.

These variations can be hidden under broad and loosely defined concepts such as an "empire" or "colossus," in this manner hiding the peculiarities of the US power and limiting the analytical usefulness of the concepts themselves. Future research could focus on the policies of Donald Trump administration, seeking to compare how two similar migration crisis, 2014 and 2017, changed the US strategy under two different administrations. Besides, the expansion of the framework to other dimensions, such as legitimation, subordinate states strategies and changes in their internal norms, would also be necessary, as

it could also allow to discuss the effectiveness of different strategies. A clear framework focused on what actor does instead of on what actor is, allows not only to understand better the US policies, but also to compare them in time (between the administrations) and, even more importantly, with the ones of other regional powers. Such comparisons would help to overcome the ideas about the US exceptionalism and, consequently, understand better the relationship dynamics between different powerful actors and their neighbors.

Hegemonic strategy		
	Hard 2005-2009 G.W. Bush administration	Intermediate 2010-2015 B. Obama administration
Ends	Self-interested US Strategy in Central America is clearly subordinated to the foreign policy goals: free trade agenda and support of the Iraq war.	Self-interested US Strategy in Central America is subordinated to the US security agenda: first, drug trafficking and gangs; later, migration management.
Means	Sanctions, threats, political pressure: <ul style="list-style-type: none"> political pressure and threats of financial sanctions in CAFTA negotiations; financial sanctions for those, not signing Article 98 Agreements; pressures for the support of Iraq war. 	Material benefits/ inducements (economic side-payments, military support): <ul style="list-style-type: none"> rise in financial support, nevertheless with the strong conditionality causing delays; military support: reframing Merida's Central American branch into CARSI; ⇒ Shift towards soft hegemonic strategy (?): normative persuasion and socialization through joint initiatives and working groups.

Source: own elaboration.

Table 4.
US Strategies in Central America 2005-2015

Bibliographic references

- Akram S. M. (2018), *What's Driving the Migration Crisis at Our Southern Border?*, "Boston's NPR News Station", <https://www.wbur.org/cognoscenti/2018/08/08/why-do-migrants-flee-central-america-susan-akram>, access: 11.07.2018.
- Biden J. (2015), *Plan for Central America*, "The New York Times", <https://www.nytimes.com/2015/01/30/opinion/joe-biden-a-plan-for-central-america.html>, access: 11.07.2018.
- Burges S. W. (2008), *Consensual Hegemony: Theorizing Brazilian Foreign Policy After the Cold War*, "International Relations", 22 (1), pp. 65–84.
- Burges S. W. (2015), *Revisiting Brazil's Consensual Hegemony in South America: Brazilian Regional Leadership in Question*, "International Politics", 52 (2), pp. 193–207.

Chomsky N. (2018), *Migrants Are Fleeing Horrors Created by the U.S. in Latin America*, “Haaretz”, <https://www.haaretz.com/us-news/noam-chomsky-migrants-are-fleeing-horrors-created-by-the-u-s-1.6695006>, access: 11.11.2018.

Colby J. (2011), *The Business of Empire: United Fruit, Race, and U.S. Expansion in Central America*, Cornell University Press, Ithaca.

Congressional Record Proceedings and Debates of the 110th Congress, First Session (2007) <https://www.congress.gov/crec/2007/10/02/CREC-2007-10-02.pdf>, access: 10.02.2018

Consolidated Appropriations Act (2016), Public Law 114–113, <https://www.congress.gov/114/plaws/publ113/PLAW-114publ113.pdf>, access: 11.02.2018

Cook C.W., Rush R. G., Seelke C. R. (2008), *Mérida Initiative: Background and Funding*, “Congressional Research Service Report”, <https://www.wola.org/sites/default/files/downloadable/Mexico/past/CRS%20report.pdf>, access: 11.02.2018.

Cox M. (2004), *Empire by Denial? Debating US Power*, “Security Dialogue”, vol. 35, no 2, pp. 228–236.

Destradi S. (2010), *Regional Powers and Their Strategies: Empire, Hegemony and Leadership*, “Review of International Studies”, (36) 4 , pp. 903–930.

Flemes D. (2010), *Regional Leadership in the Global System*, Ashgate Publishing.

González A. (2006), *El proceso de negociación de un tratado de libre comercio con Estados Unidos: La experiencia del tratado de libre comercio entre Centroamérica, Estados Unidos y República Dominicana*, Documento de divulgación INTAL-ITD, <https://publications.iadb.org/en/publication/13472/el-proceso-de-negociacion-de-un-tratado-de-libre-comercio-con-estados-unidos-la>, access: 01.03.2018.

Grandin G. (2004), *The Last Colonial Massacre. Latin America in the Cold War*, The University of Chicago Press.

Grandin G. (2006), *Empires Workshop: Latin America, the United States, and the Rise of the New Imperialism*, Metropolitan Books, New York.

Joseph G. M., Grandin G. (2010), *A Century of Revolution: Insurgent and Counterinsurgent Violence during Latin America’s Long Cold War*, Duke University Press.

LeoGrande W. (1998), *Our Own Backyard: The United States in Central America, 1977-1992*, University of North Carolina Press.

Lima L. (2018), *Caravana de migrantes: ¿qué rol ha tenido Estados Unidos en la violencia, la pobreza y la falta de oportunidades que padecen Honduras, Guatemala y El Salvador?*, “BBC”, <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-45973286>, access: 01.02.2018.

Livingstone G. (2009), *America’s Backyard: The United States and Latin America from the Monroe Doctrine to the War on Terror*, Latin American Bureau, Zed Books.

Long T. (2013), *Convincing the Colossus: Latin American Leaders Face the United States*, doctoral dissertation, American University.

Lowenthal A. F., Piccone T. J., Whitehead L. (2011), *Shifting the Balance: The Obama Administration and the Americas*, Brookings Press.

Mallab S. (2002), *The Reluctant Imperialist: Terrorism, Failed States, and the Case for American Empire*, “Foreign Affairs”, vol. 81, no 2, pp. 2–7.

Meyer P.J. (2018), *U.S. Foreign Assistance to Latin America and the Caribbean: FY2018 Appropriations*, “Congressional Research Service Report”, <https://fas.org/sgp/crs/row/R45089.pdf>, access: 01.03.2018.

Meyer P.J., Ribando Seelke C. (2013), *Central America Regional Security Initiative: Background and Policy Issues for Congress*, “Congressional Research Service Report”, <https://securityassistance.org/sites/default/files/R4173>, access: 01.06.2018.

Meyer, P. J. (2018), *U.S. Foreign Assistance to Latin America and the Caribbean: FY2018 Appropriations*, “Congressional Research Service Report”, <https://fas.org/spp/crs/row/R45089.pdf>, access: 01.05.2018.

Mitchener K. J., Weidenmier M. (2004), *Empire, Public Goods, and the Roosevelt Corollary*, “NBER Working Paper”, <http://www.nber.org/papers/w10729>, access: 01.05.2018.

Mitchell D. (2016), *Regional Power? Yes, but What Kind?*, paper presented at International Studies Association Asia-Pacific, Hong Kong, June 25–27 2016, <http://web.isanet.org/Web/Conferences/AP%20Hong%20Kong%202016/Archive/a6e97a55-34b4-4b63-9f95-2b7c47f2a231.pdf>, access: 01.05.2018.

Nolte D. (2010), *How to Compare Regional Powers: Analytical Concepts and Research Topics*, “Review of International Studies”, no 36, pp. 881–901.

Nolte D. (2006), *Regional Powers in International Relations: Analytical Concepts and Research Approaches*, GIGA Working Paper no 30, available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=940338> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.940338>, access: 17.07.2018.

Office of the United States Trade Representative (2004), *Statement of Why the Dominican Republic-Central America-United States Free Trade Agreement Is in the Interests of U.S. Commerce*, <https://ustr.gov/sites/default/files/uploads/Countries%20Regions/africa/agreements/cafta/Statement%20of%20Why%20the%20U.S.-CAFTA-DR%20FTA%20is%20in%20the%20Interests%20of%20U.S.%20Commerce.pdf>, access: 01.05.2018.

Olson E. L. (ed.) (2015), *Crime and Violence in Central America's NT. How U.S. Policy Responses are Helping, Hurting, and Can Be Improved*, “Woodrow Wilson Center Reports on the Americas”, https://www.everycrsreport.com/files/20160829_RL34112_519fde01d8c18be18782d65f61c168949bea7d81.pdf, access: 01.07.2018.

Pastor R. A. (1986), *Explaining U.S. Policy Toward the Caribbean Basin: Fixed and Emerging Images*, “World Politics”, vol. 38, no 3, April, pp. 483–515.

Pastor R. A., Long T. (2010), *Cold War and Its Aftermath in the Americas: The Search for a Synthetic Interpretation of U.S. Policy*, “Latin American Research Review”, vol. 45, no 3, pp. 261–273.

Pedersen T. (2002), *Cooperative Hegemony: Power, Ideas and Institutions in Regional Integration*, “Review of International Studies”, vol. 28, no 4, October, pp. 677–696.

Pérez Molina O. (2014), *In Latin America, We Know Who Is to Blame for Our Child Migrant Crisis*, “The Guardian”, <https://www.theguardian.com/commentisfree/2014/aug/03/child-migrants-to-us-guatemalan-president-on-human-rights-action-on-traffickers>, access: 01.07.2018.

Pineda A. H., Matamoros A. L. P. (2016), *Planteamiento de CIPRODEH: Plan de la Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte*, CIPRODEH.

Planas R., Grim R. (2014), *Here's How The U.S. Sparked a Refugee Crisis on the Border*, In *8 Simple Steps*, “The Huffington Post”, https://www.huffingtonpost.com/2014/07/18/refugee-crisis-border_n_5596125.html, access: 01.07.2018.

Prys M. (2010), *Hegemony, Domination Detachment: Differences in Regional Powerhood*, “International Studies Review”, 12(4), pp. 479–504.

Reyna S. (2006), *Deadly Contradictions: The New American Empire and Global Warring*, Berghahn Books.

Ribando Seelke C. R. (2006), *Article 98 Agreements and Sanctions on U.S. Foreign Aid to Latin America*, Congressional Research Service Report, https://digital.library.unt.edu/ark:/67531/metacrs8995/m1/1/high_res_d/RL33337_2006Apr10.pdf, access: 01.09.2018.

Ribando Seelke C. R. (2013), *Gangs in Central America*, Congressional Research Service Report, <https://www.hsdl.org/?abstract&did=730334>, access: 01.09.2018.

Ribando Seelke C. R. (2016), *Gangs in Central America*, Congressional Research Service Report, <https://fas.org/sgp/crs/row/RL34112.pdf>, access: 15.09.2018.

Ricard S. (2006), *The Roosevelt Corollary*, “Presidential Studies Quarterly”, vol. 36, Issue 1, pp. 17–26.

Shor F. (2009), *Dying Empire: U.S. Imperialism and Global Resistance*, Routledge, London.

The National Security Strategy of United States of America (2015), https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/docs/2015_national_security_strategy_2.pdf, access: 01.09.2018.

The National Security Strategy of United States of America (2006), <https://www.state.gov/documents/organization/64884.pdf>, access: 01.09.2018.

Travis P. (2017), *Reagan’s War on Terrorism in Nicaragua – The Outlaw State*, Lexington Books, Lanham.

Tseng-Putterman M. (2018), *A Century of U.S. Intervention Created the Immigration Crisis*, “Medium”, <https://medium.com/s/story/timeline-us-intervention-central-america-a9bea9ebc148>, access: 01.11.2018.

USAID Foreign Aid Explorer, <https://explorer.usaid.gov/>, access: 15.09.2018.

US Customs and Border Protection, <https://www.cbp.gov/> access: 15.09.2018.

US Strategy for Engagement in Central America (2014), https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/docs/central_america_strategy.pdf, access: 15.07.2018.

La reformulación de la política exterior argentina en el gobierno de Macri: el difícil equilibrio entre los cambios globales y las crisis domésticas (2015–2018)*

The Reformulation of Argentina's Foreign Policy under the Government of Macri: the Difficult Balance between Global Changes and Domestic Crises (2015–2018)

*Priscila Palacio***

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES, ARGENTINA

✉ prisilun@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0002-9773-4160>

RESUMEN

El trabajo analiza la política exterior de Macri, argumentando que factores domésticos conllevaron a cambiar el posicionamiento internacional que había adoptado Argentina con C. Kirchner. Pero los cambios globales parecen imponer un pragmatismo que contradice el idealismo macrista a la vez que la crisis de la economía argentina dificultó consolidar el nuevo paradigma. El marco de análisis es el realismo clásico, incorporando el rol de los factores domésticos en la política mundial (Gilpin 1981). El estudio principia con un planteo teórico; luego se exponen acontecimientos mundiales que denotan un auge del proteccionismo en el siglo XXI. Finalmente, se analiza la política exterior de Macri, destacando las restricciones que impuso la economía doméstica.

PALABRAS CLAVE: *política exterior argentina, cambios globales, realismo clásico, política económica argentina.*

* El presente artículo es parte de las investigaciones desarrolladas en el marco del Proyecto de Investigación UBACYT “Cambios domésticos (económicos y políticos) de Argentina vis a vis los cambios de paradigmas mundiales: actores de poder, diplomacia, ciclos y restricciones estructurales (1989-2016). Estudio integral desde la Economía Política Internacional y la Historia”, dirigido por la Prof. Dra. Priscila Palacio.

** Profesora e Investigadora de la Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires. Doctora en Relaciones Internacionales. Magíster en Relaciones Económicas Internacionales. Contador Público. Integrante del Centro de Estudios Latinoamericanos para el Desarrollo y la Integración (FCE-UBA).

ABSTRACT

This paper analyzes Macri's foreign policy, arguing that domestic factors led to the change of the international positioning that Argentina had got under C. Kirchner's government. But global changes seem to impose pragmatism that contradicts the Macri's idealism, while the crisis in the Argentine economy made it difficult to consolidate the new paradigm. The framework of analyzes is classical realism –incorporating the role of domestic factors in world politics (Gilpin 1981). The study begins with a theoretical approach; then world events are presented to denote a boom in protectionism in the 21st century. Finally, Macri's foreign policy is analyzed, highlighting the restrictions imposed by the domestic economy.

KEYWORDS: *Argentina's foreign policy, global changes, classical realism, Argentine economic policy.*

Introducción

El trabajo presenta un abordaje de la política exterior argentina durante el gobierno de Mauricio Macri, proponiendo un análisis desde la perspectiva del realismo clásico en relaciones internacionales. Se pretende mostrar que, más allá de las estructuras y dinámicas a nivel internacional, inciden factores domésticos¹ en la definición de política exterior de los Estados –aun cuando se trate de países que no revisten la calidad de potencias, como es el caso de Argentina.

En la primera sección se exponen los ejes del marco teórico, basado en el enfoque de Robert Gilpin (1981) –que destaca el rol de los factores domésticos en la política mundial. Se parte de la premisa que Gilpin provee un marco de análisis que retoma el realismo clásico, permitiendo comprender la complejidad de variables que intervienen en las dinámicas internacionales –tanto sean internas, como externas (Palacio 2019). Su enfoque, claramente, se distancia del realismo estructuralista que ha predominado en el pensamiento realista de las últimas décadas.

En la segunda sección, se analizan algunos acontecimientos que denotan un replanteo del paradigma económico imperante a nivel mundial, en el siglo XXI. Se indaga, brevemente, en las causas que han generado el resurgimiento del proteccionismo o nacionalismo económico². Estas dos tenden-

¹ Como la ideología del grupo gobernante y el devenir de la economía nacional.

² El nacionalismo económico es uno de los tres modelos que puede asumir la economía política de un país (Gilpin 1990). En ese modelo, el Estado desempeña un rol fundamental en la administración económica y la seguridad nacional. Si bien hay distintos tipos y grados de proteccionismo económico –siendo el más extremo la autarquía, generalmente, el modelo consiste en el establecimiento de barreras arancelarias y/o no arancelarias, a fin de reducir las importaciones y fomentar el desarrollo de la industria nacional. De ese modo, se busca disminuir el déficit, equilibrar u obtener superávit en la balanza comercial.

cias han surgido para frenar el impacto de la globalización³ y neoliberalismo institucional⁴.

Finalmente, en la última sección, se estudian los aspectos más relevantes de la política exterior del gobierno de Macri, entre 2015 y 2018⁵ –período en el cual se definieron los ejes fundamentales de su gestión política. El propósito es evidenciar que los factores domésticos (los actores de poder y la ideología del grupo gobernante) propiciaron el cambio de paradigma en el posicionamiento internacional que había adquirido Argentina bajo la gestión de Cristina F. de Kirchner. Sin embargo, esa reformulación de la política exterior argentina en el gobierno macrista planteó un equilibrio difícil de lograr. Por un lado, los cambios globales (nuevo auge del proteccionismo) parecen ir a contramano de la retórica idealista⁶, que pretendió materializar la gestión de Macri; por el otro, las restricciones que impuso la crisis de la economía doméstica han dificultado la consolidación del nuevo paradigma económico en el ámbito nacional.

La reformulación de la política exterior argentina en el gobierno de Macri: el difícil equilibrio entre los cambios globales y las crisis domésticas (2015–2018)

Priscila Palacio

Enfoque teórico: el realismo clásico

Desde una perspectiva que retoma los principios del realismo clásico, Gilpin (1981) plantea que el carácter de una sociedad es crítico para determinar su respuesta ante modificaciones en la distribución de poder internacional. Su enfoque se distancia de los postulados del realismo estructuralista –o neorealismo⁷, ya que este último hace abstracción de los factores domésticos en el nivel de análisis sistémico. De hecho, Mastanduno (2012) recuerda que, mientras Gilpin exhibía un gran respeto académico por Kenneth Waltz, encontraba al neorealismo demasiado restrictivo:

³ Aunque existen innumerables definiciones de la globalización, en el presente trabajo se considera a la misma como el proceso de profundización de la interrelación de la economía de un país con el resto del mundo. Este proceso requiere de la liberalización y desregulación de las economías nacionales, con el propósito de facilitar la integración de los mercados a nivel mundial, promover la libre circulación de factores e incrementar las transacciones comerciales, financieras y de servicios en el sistema internacional.

⁴ Desde el punto de vista económico, el neoliberalismo institucional se asocia con los principios de la interdependencia compleja y el avance de la globalización –véase Rourke (2007) y Cohen (2008).

⁵ Su actual gestión de gobierno se extiende hasta diciembre de 2019.

⁶ En relaciones económicas internacionales, el idealismo –término que, como señala Rourke (2007), cayó en desuso– se asocia con los principios del liberalismo económico. Como sostiene Gilpin (1990: 39–43), a lo largo de los años, el liberalismo ha asumido diversas formas, pero todas ellas consideran al mercado y al mecanismo de precios como el medio más eficaz para organizar las relaciones económicas internas e internacionales. Asimismo, los liberales creen que el comercio y el intercambio generan relaciones pacíficas entre los países porque los beneficios del comercio y la interdependencia favorecen la cooperación.

⁷ Entre sus principales referentes figuran Waltz (1979) y Mearsheimer (2001).

... [Gilpin] forzaba a los estudiantes en los seminarios a reconocer que las ideas importan tanto como el poder material [...] y que cualquier análisis serio de relaciones internacionales necesitaba un marco para integrar las variables políticas domésticas. (Mastanduno 2012: 9, trad. propia)

Aunque ese criterio de análisis holístico ya era reconocido por el realismo clásico, en las últimas décadas se vio sometido a crítica por la corriente estructuralista –que adquirió prevalencia en la producción de teoría realista desde los años ochenta, centralizando el estudio en el nivel del sistema internacional.

Los realistas estructuralistas ignoran las diferencias culturales entre los Estados tanto como las diferencias en el tipo de régimen, principalmente debido a que el sistema internacional crea los mismos incentivos básicos para todos los grandes poderes [...] No importa quién está a cargo de conducir la política exterior del Estado [...] Los realistas estructuralistas tratan a los Estados como si fueran cajas negras. (Mearsheimer 2006: 72, trad. propia)

Contrario al estructuralismo, el enfoque de Gilpin (1981) sostiene que Estado y sociedad están compuestos por individuos y grupos diferenciados que se influyen mutuamente. Los grupos poderosos establecen restricciones y pueden determinar las acciones de las autoridades estatales:

[...] aún el dictador más despiadado debe satisfacer los intereses de esos individuos y grupos que también ejercen el poder en una sociedad. Los grupos poderosos [...] constituyen la sociedad que es protegida por el Estado; su particular concepto de justicia reina. (Gilpin 1981: 16, trad. propia)

Siguiendo la definición de Pareto, esos grupos dominantes en la economía y el gobierno son las *élites*, que asignan recursos y ejercen el control del proceso de influencia (Fernández Pardo 2015: 46). Asimismo, el rol que Gilpin (1981) asigna a los factores domésticos en la dinámica de las relaciones interestatales, hace que su enfoque satisfaga las aclamaciones por la flexibilización del realismo estructuralista que varios académicos han efectuado desde hace algunos años. Tal es el caso de Snyder (1991) quien, con su teoría de las coaliciones y el tráfico de influencias, concluye que el realismo debe ser “recapturado” de aquellos que miran solamente a la política entre las sociedades, ignorando lo que ocurre dentro de ellas. Inclusive, dicho autor señala que algunos exponentes del realismo, refiriéndose a Waltz (1979), se han equivocado en tomar a los Estados como “átomos irreducibles”. En un sentido similar se pronuncia Kirshner (2010: 42–4), al señalar las limitaciones del neorealismo waltziano para analizar el siglo XXI –considerando a los Estados como unidades diferenciadas solamente por sus capacidades relativas. Pero, como se expresó,

Gilpin ya se apartaba del neorrealismo de Waltz, al sostener que hay múltiples determinantes domésticos de la política exterior de los Estados.

Hay simplemente demasiadas variables cualitativas: personalidades, carácter nacional, estructura social, intereses económicos, organización política, etc. Es más, a medida que estos factores cambian, también lo hacen los intereses y el poder de los Estados en sí mismos [...] Si estos cambios domésticos fomentarán a un Estado a expandirse territorialmente, caer en aislamiento, o intentar alterar la división internacional del trabajo sólo puede ser determinado por el registro histórico. (Gilpin 1981: 96–7, trad. propia)

Además, señalaba que hay patrones que determinan la conexión entre el factor doméstico y el cambio internacional. Entre ellos, su enfoque destaca la relación entre ganancia pública y privada, sosteniendo que el principal mecanismo de reconciliación de los beneficios o costos sociales y privados es la definición de derechos de propiedad de la sociedad (Gilpin 1981: 104). De ese modo, Gilpin reconocía el rol de los actores de poder y el tráfico de influencias en la definición de la política exterior de los Estados.

Finalmente, su enfoque se acerca a los parámetros que sustenta el realismo clásico (Palacio 2019), permitiendo comprender con mayor grado de “realismo” las relaciones internacionales en un mundo interconectado y absolutamente penetrado por el avance tecnológico.

Indicios de un cambio de paradigma económico mundial en el siglo XXI

Es indudable que los cambios globales se han profundizado desde la asunción de Donald Trump a la presidencia de los Estados Unidos de América, en enero de 2017. Sin embargo, la gestación de esta nueva ola que cuestiona la globalización y el neoliberalismo institucional proviene de larga data (Arceo 2016). Posiblemente, el origen de estos cambios se remonta al segundo lustro de la década de 1990, es decir, están asociados a las consecuencias sociales de la globalización económico-financiera.

Al igual que sucedió con otros fenómenos de la historia económica contemporánea, el avance de la globalización –entre la década de 1970 y comienzos del XXI– no fue ni unívoco ni homogéneo. Coetáneo a su auge, se registró durante los años noventa la proliferación de acuerdos de integración regional, los cuales partieron el comercio mundial en bloques discriminatorios. El fin de la Guerra Fría dinamizó la concertación y/o revitalización de dichos acuerdos⁸. El propósito fue lograr una mayor desregulación económica –siguiendo el paradigma recopilado en el Consenso de Washington. El neoliberalismo se

⁸ Algunos de los acuerdos regionales tenían sus antecedentes en la segunda posguerra.

fue plasmando, de un modo u otro, en el acervo normativo de muchos de los acuerdos que se firmaron por esos años, llevando a acuñar el término regionalismo abierto. Para algunos autores, globalización y regionalización eran dos facetas de un mismo fenómeno; otros, en cambio, sostenían que la regionalización era el paso previo a la globalización de las economías nacionales.

En el ámbito multilateral, las rondas de negociaciones en el GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) permitieron significativos progresos en la liberalización del comercio. Pero el logro más trascendente se concretó en la Ronda Uruguay, con la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC), a finales de 1994⁹. Sin embargo, al tiempo que la globalización alcanzaba su cenit, empezaron a explicitarse los efectos adversos del proceso globalizador. La cara más dramática fueron las crisis financieras internacionales que –a través del denominado “efecto contagio”– golpearon a las economías emergentes, en la segunda mitad de los años noventa¹⁰. Tales crisis se propagaron al “estilo dominó”, e incluyeron la “crisis del tequila” (México 1994/95), la crisis asiática (Tailandia 1997), la crisis rusa (Rusia, 1998), la crisis brasileña (Brasil, 1998/99), la crisis turca (Turquía, 2001) y la crisis argentina (Argentina, 2001). Los países víctimas de los movimientos de capitales especulativos habían desregulado sus economías –siguiendo las pautas recomendadas por el FMI (Palacio 2008: 166–7).

Las crisis de los países emergentes no fueron sólo de carácter financiero, sino económico. Ellas dejaron al descubierto las profundas fragilidades económico-sociales, que existían en los países afectados. En el ámbito doméstico, se había producido una expansión de los sectores marginales y excluidos del mercado laboral formal. Ese fue el germen de los denominados movimientos antiglobalización que salieron a la luz a comienzos del nuevo siglo, reivindicando el accionar del Estado-nación frente a la globalización.

Desde el punto de vista económico, es indiscutible que, en las últimas décadas del siglo XX, el mundo experimentó una revolución en la economía y las finanzas mundiales que se aceleró durante los años noventa. El extraordinario crecimiento económico permitió dejar atrás varios lustros de estancamiento y recesión –que afectó a las economías centrales y en desarrollo, tras la crisis de la estanflación (iniciada en 1973).

La expansión consensuada del liberalismo fue uno de los factores que impulsó el crecimiento de la economía mundial. Sin embargo, desde el punto de vista relativo, las más favorecidas fueron algunas grandes economías, como es el caso de EE. UU, y ciertos mercados emergentes, como ocurrió con China e India. Éstos últimos tuvieron acceso a ingentes cantidades de capitales atraídos por la desregulación de sus mercados y las altas tasas de crecimiento de sus

⁹ Con vigencia a partir del año 1995.

¹⁰ El fenómeno de contagio provoca que los países que presentan características económicas similares a un país que está enfrentando una crisis financiera, sean considerados como países “de alto riesgo” por parte de los inversores internacionales, sufriendo una masiva retirada de capitales.

respectivas economías. De ese conjunto de los países emergentes, el país cuyo PBI creció de manera más acelerada y sostenida fue indudablemente China¹¹.

Empero, como se mencionó anteriormente, una paradoja de la globalización fueron los efectos devastadores sobre quienes quedaron al margen del progreso anhelado. La abrupta imposición del liberalismo –tanto en economías maduras como en las en desarrollo– produjo la liquidación de vastos sectores económicos, incapaces de competir con importaciones liberadas. Algunas manifestaciones contra la globalización empezaron a surgir en el ámbito local¹², incluso antes de su debut en el corazón del sistema económico mundial.

La primera gran manifestación internacional antiglobalización tuvo lugar en Seattle (1999), en ocasión de celebrarse la “Ronda del Milenio” de la OMC. La misma convocó a miles de manifestantes de diversos países, pero estuvo liderada por organizaciones sindicales estadounidenses –voceras de los perdedores de la competencia desleal que propiciaba la liberalización económica (Frieden 2006: 457–9).

La repercusión de la protesta fue evidente. Unos días después, los periódicos del mundo anunciaban el rotundo fracaso de las negociaciones en la “Ronda del Milenio”. Seattle fue la primera de una serie de manifestaciones internacionales que adquirieron notoriedad en ocasión de celebrarse los grandes encuentros de foros y organismos internacionales. A ella le siguieron las protestas de Gotemburgo (2001), Génova (2001) y Porto Alegre (2002), entre otras. Como, oportunamente, reconoció el propio FMI:

El término “globalización” ha adquirido una fuerte carga emotiva. Algunos consideran que la globalización es un proceso beneficioso –una clave para el desarrollo económico futuro en el mundo–, a la vez que inevitable e irreversible. Otros la ven con hostilidad, incluso temor, debido a que consideran que suscita una mayor desigualdad dentro de cada país y entre los distintos países, amenaza el empleo y las condiciones de vida y obstaculiza el progreso social. (FMI 2000)

Aunque el FMI reconocía las limitaciones de la globalización para disminuir la desigualdad social, destacaba que el siglo XX registró un crecimiento económico sin precedentes. Pero admitía que el crecimiento había sido inequitativo. Para la cuarta parte de la población mundial más rica, el PIB per cápita casi se sextuplicó en el siglo XX; para la cuarta parte más pobre no llegó a triplicarse (FMI 2000). Pese a ello, señalaba que:

¹¹ La sigla BRIC fue introducida por Jim O’Neill, jefe de Investigación Económica Global de Goldman Sachs, para referirse a las economías emergentes de Brasil, Rusia, India y China, cuyo crecimiento del PBI en 2001–2002 excedería el de los países del G7, y cuyo PBI hacia fines del año 2000 equivaldría al 23 % del producto mundial (O’Neill 2001).

¹² En 1994, el mundo atestiguó el levantamiento indígena armado autodenominado Ejército Zapatista de Liberación Nacional (Chiapas, México), que se pronunció en contra del neoliberalismo (Olesen 2004: 89).

[...] el ingreso no lo explica todo; una medición más amplia del bienestar que tiene en cuenta las condiciones sociales muestra que los países más pobres han logrado considerables avances [...] si se comparan los países utilizando los indicadores del desarrollo humano (IDH) elaborados por las Naciones Unidas, que tienen en cuenta la educación y la esperanza de vida, el panorama es muy diferente del que muestran los datos referidos solamente al ingreso [...]. (FMI 2000)

Aun así, el FMI (2000) cuestionaba las críticas de ciertos analistas respecto a que las crisis financieras eran el resultado directo e inevitable de la globalización¹³. Para el FMI, si las economías emergentes no hubiesen tenido acceso a los mercados mundiales de capitales, las crisis no se habrían producido en el mismo grado, pero sin esos flujos de capital tampoco se hubiesen registrado las excepcionales tasas de crecimiento que se evidenciaron en la última década del siglo XX.

En los primeros años de la década dos mil, los cuestionamientos a la globalización prosiguieron. En algunas economías en desarrollo y emergentes, fueron acompañados de un resurgimiento de demandas nacionalistas y proteccionistas, sobre todo en aquellas afectadas por las crisis de los años noventa. Tal situación se constituyó en un obstáculo para que EE. UU. pudiera concretar su proyecto de crear una zona de libre comercio en América: el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

Pero más allá de la resistencia regional, dos acontecimientos fueron cruciales para que Estados Unidos decidiera empezar a desandar la senda de liberalización comercial. Por un lado, los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 (11-S) que conmocionaron al mundo en los albores del presente siglo. Múltiples fueron los cambios en materia de política, normativa y sociedad, que empezó a implementar EE. UU. a raíz del ataque, sobre todo en temas migratorios y de seguridad nacional. Por el otro, la crisis internacional del 2008, que se originó en la economía de dicho país. Comenzó como un pánico financiero, a mediados de septiembre de 2008, y provocó una estrepitosa caída de la bolsa de valores estadounidense tras conocerse la declaración de bancarrota del banco Lehman Brothers¹⁴. La crisis bursátil marcó el inicio de un período de recesión a nivel mundial (Palacio 2012).

La crisis desatada en los EE. UU. se propagó por efectos de la globalización financiera. Nuevamente, operó el “efecto contagio” que, durante las crisis de los años noventa, había golpeado a las economías emergentes. La novedad de este nuevo contagio fue que quienes compartían características de vulnerabilidad eran las economías europeas. A ellas no sólo les afectó el bajo crecimiento, sino la revaluación del euro¹⁵.

¹³ Un interesante análisis en defensa de los logros de la globalización puede hallarse en Bhagwati (2004).

¹⁴ Se trataba del cuarto –en orden de importancia– banco de inversiones de EE.UU., con una estructura de más de 29.000 empleados alrededor del mundo.

¹⁵ Algunas economías europeas evidenciaban un incremento en la morosidad de su mercado hipotecario –tal como sucedió en España, Francia y el Reino Unido.

En el caso de economías latinoamericanas y otros mercados emergentes, si bien se vieron afectados por la volatilidad en los mercados de valores, las repercusiones fueron menores. Pese a ello, se demostró errónea la tesis del desacople difundida por economistas del FMI –que formulaba la posibilidad de que las economías en desarrollo estuvieran desacopladas de la evolución de las economías desarrolladas (Ocampo 2009: 10).

La otra novedad de la crisis desatada en el 2008 es que vino a mostrar la fragilidad de un modelo económico, en el que se otorgó a las entidades financieras el poder mágico de creadores de riqueza —a través de los nuevos instrumentos financieros—, siendo estas meras instituciones de intermediación [...]. (Palacio 2012: 123)

Como consecuencia de la sucesión de crisis asociadas a la globalización, muchas economías, incluida la estadounidense, retomaron políticas intervencionistas. Además, se observó el resurgimiento de demandas por políticas benefactoras. El proteccionismo emergió una vez más como respuesta cíclica a los embates del liberalismo económico.

Tal como se mencionó anteriormente, Estados Unidos no fue el único afectado. Desde 2011, se difundió por distintos países de Europa el movimiento de los “indignados” –que nació el 15 de mayo (15M) en España, y se trasladó a Grecia, Francia, Italia, Alemania, entre otros países. Miles de manifestantes, en su mayoría jóvenes convocados por redes sociales, se pronunciaban en contra de las medidas económicas de ajuste, en contra del desempleo y los vicios de la democracia (Corradini 2011). La ola de protestas se inspiró en las sublevaciones que habían dado lugar a la denominada (eufemísticamente) Primavera Árabe, y se extendió de manera intermitente, con consecuencias diversas, por los diferentes países de la vieja Europa:

Desde el comienzo de la crisis en 2008, nuestros gobernantes decidieron poner de rodillas a los pueblos, en vez de castigar a los bancos. Las democracias europeas han sido secuestradas por los mercados financieros. Estamos asfixiados por los planes de austeridad que se multiplican en Europa”, reza la proclama lanzada el 22 de mayo por una asamblea general en la Bastilla. (Corradini 2011)

Asimismo, en marzo de 2016, otro importante acontecimiento vino a replantear el orden institucionalista heredado de la segunda posguerra. Se trató del referéndum que llevó adelante el Reino Unido e Irlanda del Norte, para votar la salida de ese país de la Unión Europea (*BREXIT*). Aunque mayoritariamente, los votantes británicos se inclinaron por el abandono de la Unión Europea, fundamentándose en los problemas que acarrearía la facilidad de migración en el ámbito regional (inseguridad y desempleo), entre otros aspectos, la realidad es que, hasta el momento, el Parlamento inglés no pudo consensuar un acuerdo satisfactorio para la salida de la Unión Europea. De hecho, varios

analistas sostuvieron que el Reino Unido no evaluó correctamente los costos que le acarrearía el abandono del bloque regional.

Finalmente, con el ascenso de Donald Trump a la presidencia de los Estados Unidos se dio un nuevo impulso al movimiento proteccionista a nivel internacional. Trump asumió con la promesa de proteger las industrias estadounidenses, largamente afectadas por su falta de competitividad (respecto a sus pares asiáticas). Incluso, gran parte del apoyo electoral que obtuvo el candidato Trump provino de sectores sociales que habían quedado excluidos del mercado laboral formal por la retracción que sufrió la producción industrial en ese país. Por ello, en gran medida, el ascenso de Trump se explica por la crisis socioeconómica que produjo la globalización en las propias economías desarrolladas.

De modo que, en una coyuntura de avance del proteccionismo y repliegue del liberalismo económico –con argumentos que llevaron a cuestionar la globalización en el propio centro de la economía mundial– parece irrealizable la idea de desaparición del Estado, lo que pretendieron instalar algunos defensores de la globalización. Es más, se observa una evidente tensión entre la ola de creciente realismo (nacionalismo/proteccionismo) *versus* los intentos de sostener el orden institucionalista liberal del sistema Pos-Bretton Woods que parece cada vez más debilitado. Aunque resulte sorprendente, ese orden liberal está siendo defendido por algunos poderes emergentes, especialmente China, que necesita de la liberalización a escala global para sostener su crecimiento doméstico.

Reformulación de la política exterior argentina en los primeros años del gobierno de Macri (2015–2018)

Es paradójico afirmar que el gobierno que antecedió a la gestión de Mauricio Macri, el de Cristina Fernández de Kirchner (2007–2015), se anticipó en algunos aspectos a los cambios de paradigma mundial que se mencionaron en la sección precedente. La política exterior de Cristina Kirchner tuvo una impronta nacionalista que respondía a la retórica ideológica que promovió su espacio político: estimular la protección de la industria sustitutiva de importaciones, en el ámbito doméstico¹⁶.

Asimismo, desde el punto de vista regional, el gobierno de Cristina Kirchner criticó el liberalismo y profundizó la alianza política con países de la región latinoamericana, sobre todo, en los períodos en que hubo gobiernos afines en el ámbito político/ideológico; tal como ocurrió con Brasil bajo la gestión de Lula da Silva y, especialmente, con Rousseff; Ecuador con Correa; Bolivia con Evo Morales; Venezuela con Chávez y, luego Maduro; y, en menor medida, con Chile –en los períodos de gobierno de Bachelet. Como señalan

¹⁶ Aunque careció de un programa de desarrollo integral competitivo para el largo plazo.

Tokatlian y Russell (2017), los Kirchner procuraron redefinir con sello propio la identidad internacional del Argentina, volviendo a instaurar modelos que tradicionalmente tuvo el país, como su pertenencia al Sur y cuestionamiento a ciertas normas del orden impuesto por Occidente.

De ese modo, la política exterior de Cristina Kirchner fue más allá del interés en la región, procurando, entre otras medidas, restablecer cuestionadas relaciones con Irán¹⁷, y acercándose a Rusia y, fundamentalmente, a China¹⁸, al tiempo que mantuvo su distanciamiento político con los Estados Unidos (incluso, bajo la gestión de Obama).

Esos alineamientos regionales e internacionales fueron severamente criticados en la campaña presidencial de Mauricio Macri, quien propuso “normalizar” las relaciones internacionales de Argentina, reintegrando el país al concierto de naciones de la arena mundial e incrementando la firma de tratados de libre comercio¹⁹. Ello significaba alejarse de los gobiernos populistas de la región, así como de la cuestionada vinculación con Irán.

De hecho, esos fueron los ejes de las primeras medidas que adoptó Macri en política exterior, al asumir su presidencia en diciembre de 2015. La prioridad de Cambiemos²⁰ fue reinsertar a la Argentina en el contexto económico internacional. Para ello, se liberalizaron los controles de cambios –que el gobierno de Cristina Kirchner había endurecido desde el año 2011, con la esperanza de que el país recibiría un ingente flujo de inversiones extranjeras y capitales financieros (“lluvia de inversiones”). Además, con igual propósito, se quitaron y redujeron retenciones al campo²¹ y, meses después, en abril de 2016, Argentina terminó acordando con los *holdouts*, para levantar las cautelares internacionales que impedían el normal pago de la deuda externa.

Con el pago a los buitres, el Gobierno siguió cosechando elogios del establishment financiero internacional, como el del titular del Tesoro de los Estados Unidos, Jacob Lew, que destacó la “acción decisiva” del Gobierno, que “está dando vuelta una página sobre un período difícil de su historia”, en relación con el default. “El regreso de Argentina a los mercados de capitales internacionales y su reintegración con la economía global representa un hito importante no sólo para Argentina sino también para todo el sistema global

¹⁷ Fue a través de la propuesta y aprobación por el parlamente argentino del Memorándum con Irán, que tuvo como propósito indagar a los sospechosos del atentado a la AMIA (1994).

¹⁸ Con China se firmaron numerosos acuerdos comerciales y financieros.

¹⁹ Entre otros, la incorporación a la Alianza del Pacífico, finalización del acuerdo de libre comercio entre Unión Europea y MERCOSUR, negociación de un tratado de libre comercio con Estados Unidos e incorporación al Tratado de Asociación Transpacífico (Arceo 2016).

²⁰ Cambiemos es la alianza política que llevó a Macri a la presidencia. Fundamentalmente, está integrada por Propuesta Republicana (PRO), la Unión Cívica Radical y la Coalición Cívica–ARI, además de otros partidos de menor alcance.

²¹ Una promesa de campaña del gobierno fue la rebaja y quita de retenciones al campo, lo cual efectivizó a comienzos de su gestión, en diciembre de 2015 (La Nación 2015).

financiero”, aseguró el titular del Tesoro, que destacó además la velocidad [...] con la] que se llevó adelante el acuerdo. (Valli 2016)

Macri también se preocupó por restablecer las relaciones con el gobierno de los Estados Unidos. Incluso, durante la campaña presidencial de aquel país, en 2016, el gobierno argentino apostó explícitamente al triunfo de la candidatura de Hillary Clinton –lo que algunos analistas consideraron un “grave error de diagnóstico” por parte de la Cancillería argentina, por entonces a cargo de Susana Malcorra. En junio de 2017, poco después del triunfo de Donald Trump en Estados Unidos, la Canciller Malcorra –aludiendo cuestiones personales, fue reemplazada por el Canciller Jorge Faurie.

El jefe de Estado Argentino participó de la asamblea general de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), y en sus actividades previas fue parte de la reunión de la Clinton Global Initiative, donde respaldó la carrera presidencial de Hillary, con un contundente mensaje a su marido, Bill.

Al comenzar su exposición, el primer ministro italiano Matteo Renzi bromó con Clinton, al señalarle: “Mi mujer lo espera en Italia como primer caballero durante el G7”, la cumbre mundial que se realizará el año próximo en la isla italiana de Sicilia.

Macri no se quiso quedar atrás. “Y mi mujer Juliana Awada lo espera como primer caballero en el G20 en Buenos Aires”, previsto para el 2018, afirmó el mandatario. (iProfesional 2016)

Pese a ese desliz diplomático, el gobierno argentino pudo reformular rápida y exitosamente las relaciones con la triunfante administración de Donald Trump, basándose en que ambos mandatarios provenían del sector empresarial y en el pasado habían tenido contactos en común, lo que facilitó el mutuo acercamiento. El vínculo con Estados Unidos se transformó en el eje central de la estrategia externa del gobierno de Cambiemos y en la llave de la “vuelta al mundo”.

Por otra parte, también desde el inicio de su gestión, Macri se distanció de los gobiernos regionales que sostenían banderas de izquierda o populistas, como Venezuela²², Bolivia y Ecuador, acercándose a figuras como Temer (Brasil), Piñera (Chile) y Peña Nieto (México), dejando en claro el realineamiento de la política exterior argentina, en el ámbito latinoamericano. Además, tal como había promovido en su campaña presidencial, el gobierno avaló la ruptura de la cooperación judicial con Irán determinada por la justicia argentina en diciembre de 2015²³. Sin embargo, no cuestionó la relación con Rusia,

²² En los primeros días de agosto de 2017, los países de MERCOSUR anunciaron la suspensión de Venezuela como miembro de ese bloque, por tiempo indefinido, y exigieron al presidente Nicolás Maduro restaurar la democracia –desmantelando la Asamblea Constituyente (BBC 2017). Desde su campaña presidencial, Macri fue uno de los promotores de la expulsión de Venezuela del MERCOSUR, debido al incumplimiento de la cláusula democrática por parte de ese país.

²³ El 22 de diciembre de 2015, la Cámara Federal de Casación Penal dejó firme el fallo que

y mucho menos con China –país con el cual continuó la cooperación económica y financiera bilateral. Tampoco se revisaron algunos “acuerdos secretos” que Argentina firmó con China durante la gestión de Cristina F. de Kirchner²⁴.

El vuelco en las relaciones de la Argentina con Irán es una de las señales más elocuentes del alineamiento exterior que adoptó Macri. Se encolumnó con Washington. Ya no con el de Obama. Con el de Trump. Una familiaridad que los encargados de su imagen intentan disimular porque exagera ese perfil de empresario antipolítico por el que le hostigan sus opositores. Macri tiene derecho a decir que es ajeno a estos cambios. Que él no controla la justicia. Sólo Netanyahu le jugaría en contra. Cuando le preguntaron [a Netanyahu] si confiaba en la investigación argentina sobre estos temas, no respondió elogiando al Poder Judicial, sino al Poder Ejecutivo: “Macri ha traído un nuevo sentido de dirección e integridad a todo. (Pagni 2017)

La presidencia de Macri también marcó el regreso de la Argentina al Foro Económico Mundial de Davos, en 2016, luego de trece años de ausencia del país en dicho foro. En respuesta al nuevo posicionamiento internacional, la Casa Rosada recibió la visita de numerosos mandatarios extranjeros, en el primer año del gobierno de Cambiemos.

La visita del jefe de la Casa Blanca, Barack Obama, en marzo pasado fue la más destacada de las 15 reuniones bilaterales que se llevaron a cabo en 2016 en la Casa Rosada o en la Quinta de Olivos.

Además del estadounidense, también pasaron por el país el presidente de Francia, François Hollande; los primeros ministros de Japón, Shinzo Abe; de Canadá, Justin Trudeau; y el italiano recientemente renunciado Matteo Renzi [...] Otras reuniones bilaterales que Macri llevó a cabo fueron con los presidentes de Brasil, Michel Temer; de México, Enrique Peña Nieto; de Uruguay, Tabaré Vázquez; de Paraguay, Horacio Cartes; de Bulgaria, Rosen Plevneliev; de Eslovenia, Borut Pahor; el primer ministro de Montenegro, Milo Djukanovic; el emir de Qatar, Sheik Tamin bin Hamad Al Thani; y el gobernador general de Australia, Peter Cosgrove. (Diario Popular 2016)

Otro de los aspectos que la gestión macrista exhibió con orgullo, fue que Argentina fue sede de la reunión (fallida) de la OMC que tuvo lugar en diciembre de 2017 y, sobre todo, el “éxito provisorio” que se logró en la cumbre del G20, desarrollada en diciembre de 2018, en Buenos Aires.

declaraba la inconstitucionalidad del Memorándum firmado entre Argentina e Irán (2013), en el marco de la investigación del atentado a la AMIA (1994), luego de que el gobierno de Macri desistiera de apelar dicho fallo (Télam 2015).

²⁴ Como es el caso de la misteriosa base que China instaló en la Patagonia argentina (Pérez 2016).

Sin embargo, pese a los elogios internacionales que obtuvo la reformulación de la política exterior argentina, la gestión de Macri no consiguió la “lluvia de inversiones” que algunos analistas habían presagiado. Contrariamente, los desequilibrios que venía experimentando la económica argentina desde el año 2012 continuaron durante los primeros años del nuevo gobierno. Incluso, desde el principio, el equipo económico de Macri decidió acudir al financiamiento en el mercado de capitales, incrementando de manera significativa el *stock* de deuda del país (véase los gráficos a continuación, difundidos por la Secretaría de Finanzas de la República Argentina). Aun así, pese a la creciente emisión de deuda, las políticas domésticas destinadas a “normalizar” (reajustar) la economía, derivaron en una profundización de la estanflación, fundamentalmente, debido al reajuste de las tarifas de servicios públicos. Esas medidas tuvieron fuerte impacto negativo en importantes sectores de la clase media, núcleo principal de apoyo electoral al gobierno Macri.

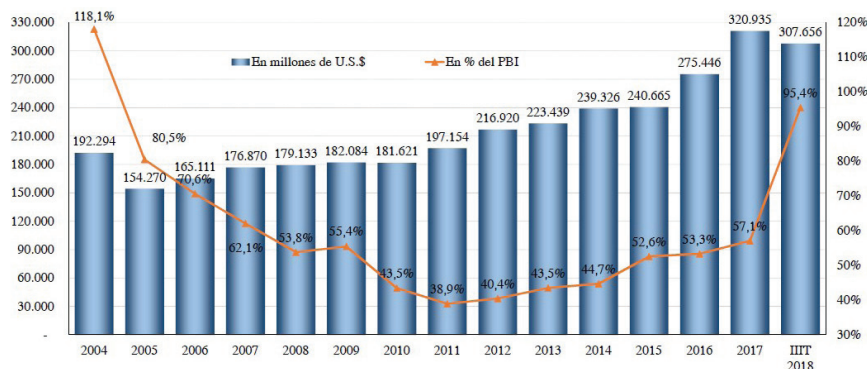


Gráfico 1.
 Deuda Pública Bruta por
 Moneda en % del PIB*

* Los datos del PIB publicados por INDEC corresponden a cifras provisionarias, provisionales o preliminares. Cifras redondeadas.

Fuente: Secretaría de Finanzas, Ministerio de Hacienda de la República Argentina. Ver en <https://www.argentina.gob.ar/hacienda/finanzas/presentaciongraficadeudapublica>, fecha de consulta: 04.02.19.

Por otra parte, la emisión de deuda tampoco pudo frenar la especulación cambiaria que proliferó en un mercado de capitales sin controles estatales. Desde mediados de 2017 y durante el 2018, se produjo una estrepitosa depreciación de la moneda nacional (peso), profundizando aún más la crisis económica. El 9.12.12 (día anterior a la asunción de Macri), el tipo de cambio oficial respecto al dólar era 9,736; el 17.12.2015 (días después de la asunción de Macri) se convalidó la depreciación que, de hecho, existía en el mercado



La reformulación de la política exterior argentina en el gobierno de Macri: el difícil equilibrio entre los cambios globales y las crisis domésticas (2015–2018)

Priscila Palacio

Gráfico 2.
Evolución de la Deuda Pública Bruta*

* En la presentación se define a la Deuda Pública Bruta como la deuda performing más la deuda elegible pendiente de reestructuración. Esta última incluye capital, mora de intereses e intereses compensatorios estimados, devengados e impagos con posterioridad a la fecha de vencimiento de cada título. Deuda Pública Performing se refiere aquella que se encuentra situación de pago normal.

Fuente: Secretaría de Finanzas, Ministerio de Hacienda de la República Argentina. Ver en <https://www.argentina.gob.ar/hacienda/finanzas/presentaciongraficadeudapublica>, fecha de consulta: 04.02.19.

de cambios (informal²⁵), pasando el tipo de cambio a 13,4 pesos por dólar. En mayo de 2018, cuando el gobierno decidió acudir al préstamo de emergencia del FMI, marcó el retorno de la Argentina a dicho organismo, siendo duramente criticado por sectores de la derecha y la izquierda política (Clarín 2018). No obstante, pese a la importante ayuda económica que recibió Argentina del FMI, la especulación prosiguió y el 28.9.2018 el tipo de cambio llegó a 41,25 pesos por dólar (véase gráfico 3).

La política económica de la gestión de Macri fue cayendo en un ciclo pernicioso de emisión de deuda, elevadas tasas de interés en el ámbito doméstico, profundización del déficit fiscal y mayor depreciación de la moneda nacional –programa que, en menos de tres años de gobierno, arrasó con un ministro de economía y dos presidentes del Banco Central.

Claramente, la política económica ha sido una de las grandes falencias del gobierno macrista y, en cierto modo, Cambiemos lo atribuyó a la “pesada herencia que dejó el kirchnerismo” y, a los cambios en el contexto internacional que no fueron favorables para los países emergentes. En la segunda mitad de 2018, con la profundización de la crisis económica y las restricciones que impuso el acuerdo del FMI, el gobierno se vio obligado a revisar algunas de sus primeras medidas en política exterior, volviendo a instaurar aranceles a las exportaciones e incluyendo –como novedad– el gravamen

²⁵ Denominado mercado “negro o blue”, ya que no estaba autorizado su funcionamiento durante el mandato de Cristina F. de Kirchner.

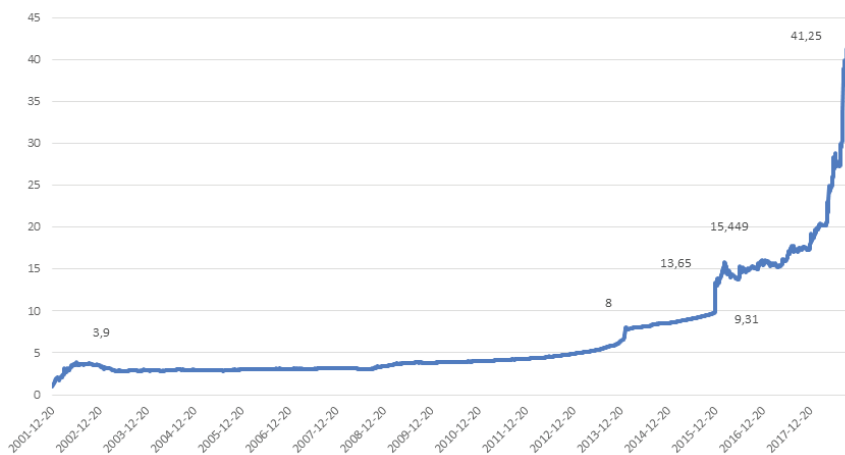


Gráfico 3.

Evolución de la cotización del dólar estadounidense, en pesos

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del Banco Central de la República Argentina. Etiquetas de datos: 3,9 (25/6/02); 8 (9/4/14); 9,31 (2/9/15); 13,65 (5/1/16); 15,449 (8/3/16); 41,25 (28/9/18).

a la exportación de servicios (con vigencia a partir de 2019), a fin de equilibrar la Balanza Comercial (BC). Además, aunque el gobierno ha participado en diversas negociaciones para avanzar en la firma de acuerdos de libre comercio, hacia finales del 2018 la liberalización de la economía argentina lejos está de haberse plasmado.

Finalmente, respecto a los sectores sociales más vulnerables, la gestión de Macri revisó y mejoró algunos mecanismos de distribución de recursos, pero continuó con la política de transferencias monetarias no contributivas (planes sociales) que heredó del período de Cristina F. de Kirchner. Incluso, algunos beneficios sociales fueron ampliados para incluir a sectores antes excluidos de esas transferencias monetarias estatales (como la Asignación Universal por Hijo para “monotributistas”). Ello conllevó a que algunos críticos del gobierno tildaran a su gestión de neopopulista. Como señala Alan Greenspan:

El populismo económico busca la reforma, no la revolución. Sus practicantes dejan claro los agravios concretos que hay que corregir, pero sus prescripciones son vagas. A diferencia del capitalismo o el socialismo, el populismo económico no trae consigo un análisis formalizado de las condiciones necesarias para la creación de riqueza y el aumento del nivel de vida. [...] Los líderes populistas ofrecen promesas inequívocas de remediar las injusticias percibidas. [...] En todas sus diversas variedades, por supuesto, el populismo económico lleva la contra al capitalismo de libre mercado. (Greenspan 2008: 378)

Evidentemente, algunas reformas económicas y de posicionamiento político internacional de Argentina se han ejecutado bajo el gobierno de Macri. Pero la verdadera transformación de la economía argentina, con la erradicación de las restricciones estructurales que tiene la misma, para lograr un crecimiento sustentable e inclusivo en el largo plazo, lejos está de avizorarse.

A modo de conclusión

La política económica exterior que pretendió desarrollar Macri durante su gobierno pareció ir a contramano de las tendencias que prevalecieron en el ámbito global en la segunda década del siglo en curso. Su política defendió la retórica liberal en una coyuntura en la que una parte importante del mundo empezó a cuestionar el neoliberalismo institucional y la globalización. Ello se explica porque la definición de la política exterior argentina, en gran medida, responde a factores domésticos como la ideología de las élites que ejercen poder de lobby en el actual gobierno (las que posiblemente se beneficiarían con la liberalización de la economía nacional).

Sin embargo, pese al importante apoyo internacional que recibió Macri al asumir su gestión, el equilibrio interno y externo que pretendió instaurar su gobierno ha sido difícil de lograr. Si bien se liberalizó el mercado de capitales y se alejó al país de los regímenes tildados de populistas en la región y de otros cuestionados desde el ámbito occidental, el nuevo alineamiento con los Estados Unidos no produjo la “lluvia de inversiones” que el gobierno pretendía obtener. Además de factores externos, sopesó en la decisión de los inversionistas la incertidumbre y crisis de la economía doméstica que ha evidenciado situaciones críticas por el impacto social de las políticas del equipo económico. Incluso, la estanflación que arrastra la economía argentina determinó a que el gobierno debiera mantener importantes egresos por gastos sociales a costa de aumentar la presión fiscal sobre sectores medios de la sociedad (parte de los cuales constituyeron su base de apoyo electoral y se han mostrado desilusionados con la gestión macrista). Tales circunstancias también fueron en desmedro del equilibrio de las cuentas fiscales, reduciendo la capacidad de maniobra del gobierno para enfrentar especulaciones cambiarias en un mercado de cambios liberalizado.

Por otra parte, la contracara del creciente déficit fiscal ha sido el significativo incremento de la deuda externa argentina, así como la incesante problemática de la inflación que ha provocado innumerables conflictos sociales y laborales. Posiblemente, el sector financiero y algunos grupos exportadores estén entre los más beneficiados de la política económica de Macri; no así los pequeños y medianos empresarios locales (considerando las elevadas tasas de interés que mantiene el BCRA para combatir la inflación). De ese modo, se da la paradoja de que un gobierno tildado de “liberal”, termina siendo criticado por liberales acérrimos, debido a la crisis macroeconómica y microeconómica que golpea a vastos sectores de la sociedad argentina.

Por lo tanto, es evidente que se han producido varias tensiones en la gestión del gobierno macrista entre 2015 y 2018. Aunque, como dice Gilpin (1981), es difícil dividir el análisis doméstico del internacional, desde el punto de vista analítico puede argumentarse que el gobierno enfrentó en el ámbito doméstico un dilema, entre su aspiración de sostener un idealismo retórico frente a la necesidad de mantener un Estado intervencionista y, en cierto punto, benefactor (con importantes transferencias monetarias no contributivas) que dejó como legado la gestión de Cristina F. de Kirchner. En el ámbito externo, los cambios globales imprimen un pragmatismo que va a contramano de ese idealismo que pretendió instaurar la gestión macrista y que no pudo materializar plenamente en políticas, por el magro desempeño de la economía doméstica (que le obligó a revisar varias de sus primeras medidas de liberalización económica).

Finalmente, el gobierno de Macri se halló ante una encrucijada que le obligó a revisar en la práctica su retórica idealista; una coyuntura global, en la que el liberalismo parece anacrónico, y la necesidad doméstica de mantener un modelo económico (por algunos tildado de) neopopulista, que le ha generado opositores en su propia base electoral.

Referencias bibliográficas

Arceo E. (2016), *La política exterior de Macri: la reprimarización de la economía argentina como objetivo*, "Realidad Económica", no 300, 16 de mayo al 30 de junio, Instituto Argentino para el Desarrollo Económico (IADE).

BBC (2017), *Mercosur suspende a Venezuela por tiempo indefinido y exige a Maduro que desmantele la Asamblea Constituyente*, 05.08.2017, disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-40839629>, fecha de consulta: 05.05.2018.

Bhagwati J. (2004), *In Defense of Globalization*, Oxford University Press, New York.

Clarín (2018), *Fuertes críticas. La Argentina vuelve al FMI: reacciones tras el anuncio de Mauricio Macri*, 08.05.2018, disponible en: https://www.clarin.com/politica/negociacion-argentina-fmi-reacciones-despues-anuncio-mauricio-macri_0_Sy2tfl1RM.html, fecha de consulta: 06.08.2018.

Cohen B. J. (2008), *International Political Economy. An Intellectual History*, Princeton University.

Corradini L. (2011), *Los "indignados" se propagan en Europa*, "La Nación", 30.05.2011, disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/el-mundo/los-indignados-se-propagan-en-europa-nid1377316>, fecha de consulta: 02.05.2018.

Diario Popular (2016), *Récord de visitas internacionales en el primer año de Macri*, 10.12.2016, disponible en: <https://www.diariopopular.com.ar/politica/record-visitas-internacionales-el-primer-ano-macri-n274688>, fecha de consulta: 05.06.2018.

Fernández Pardo C. (2015), *Zorros y leones: La sociología política de Vilfredo Pareto*, Ed. Almaluz, Argentina.

FMI (2000), *La Globalización: ¿Amenaza u Oportunidad?*, Fondo Monetario Internacional, <https://www.imf.org/external/np/exr/ib/2000/esl/041200s.htm>, fecha de consulta: 03.07.2014.

Frieden J. A. (2006), *Global Capitalism. Its Fall and Rise in the Twentieth Century*, Norton and Company, New York.

Gilpin R. (1981), *War and Change in World Politics*, Cambridge University Press, [Reimpresión 1999].

Gilpin R. (1990), *La Economía política de las Relaciones Internacionales*, trad. por Cristina Piña, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires. Título original en inglés *The Political Economy of International Relations*, Princeton University Press [1987].

Greenspan A. (2008), *La era de las turbulencias. Aventuras en un nuevo mundo*, Ediciones B.S.A., Barcelona.

iProfesional (2016), *Lo esperamos como primer caballero en el G20 en Buenos Aires de 2018, le dijo el Presidente al ex mandatario norteamericano*, 26.09.2016, disponible en: <https://www.iprofesional.com/notas/239200-mauricio-macri-hillary-clinton-bill-clinton-Macri-apoyo-la-candidatura-de-Hillary-Clinton-con-un-fuerte-mensaje-a-su-esposo>, fecha de consulta: 10.05.2018.

Kirshner J. (2010), *Realist Political Economy: Traditional Themes and Contemporary Challenges*, en: *Routledge Handbook of International Political Economy (IPE). IPE as a global conversation*, M. Blyth (ed.), Routledge.

La Nación (2015), *Confirmado: Macri anunció retenciones cero, salvo para la soja*, 14.12.2015, disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/economia/mauricio-macri-presidente-anuncia-recortes-retenciones-al-campo-nid1854066>, fecha de consulta: 05.07.2018.

Mastanduno M. (2012), *The Richness of the Contributions of Robert G. Gilpin*, en: *Robert Gilpin & International Relations. Reflections*, W. Danspeckgruber (comp.), Liechtenstein Colloquium Report, vol. 2, USA.

Mearsheimer J. J. (2006), *Structural Realism*, en: *International Relations Theories: Discipline and Diversity*, T. Dunne, M. Kurki, S. Smith (eds.), Oxford University Press.

Ocampo J. A. (2009), *Impactos de la crisis financiera mundial sobre América Latina*, “Revista CEPAL”, no 97, abril.

Olesen T. (2004), *The Transnational Zapatista Solidarity Network: An Infrastructure Analysis*, “Global Networks”, no 4(1), Blackwell Publishing Ltd & Global Networks Partnership, pp. 89–107.

O’Neill J. (2001), *Building Better Global Economic BRICs*, Global Economics, Paper no 66, 30th November 2001, GS Global Economics Website, Goldman Sachs, disponible en: <https://www.gs.com>, fecha de consulta: 27.05.2014.

Pagni C. (2017), *Irán: Macri gira igual que Trump*, “El País”, 16.10.2017, disponible en: https://elpais.com/internacional/2017/10/16/america/1508184058_834958.html, fecha de consulta: 10.07.2018.

Palacio P. (2008), *La globalización financiera y el nuevo orden mundial*, en: *Historia Económica y Social del Mundo Contemporáneo. Ejes para su comprensión*, M. de M. Llairó, M. Díaz (coords.), Ed. Errepar, Argentina.

Palacio P. (2012), *Crisis financiera y hegemonía internacional. Sus consecuencias para los países emergentes y menos desarrollados*, en: *Los dilemas de América Latina ante las crisis. Conflictos y alternativas de desarrollo*, M. de M. Llairó, P. Palacio (comps.), Ed. Eudeba, Argentina.

La reformulación de la política exterior argentina en el gobierno de Macri: el difícil equilibrio entre los cambios globales y las crisis domésticas (2015–2018)

Priscila Palacio

Palacio P. (2019), *Realismo y cambio internacional: estudio sobre la obra de Robert Gilpin War and Change y su contemporaneidad en el siglo XXI: una mirada a Estados Unidos, China y Rusia*, Editorial Almaluz, Argentina.

Pérez C. (2016), *Lo que se sabe de la misteriosa base que China está construyendo en la Patagonia argentina*, BBC, 17.03.2016, disponible en: https://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/03/160317_misteriosa_base_china_patagonia_argentina_lb, fecha de consulta: 06.08.2018.

Rourke J. T. (2007), *International Politics on the World Stage*, Twelfth Edition, University of Connecticut, Mc Graw Hill, Boston.

Snyder J. (1991), *Myths of Empire. Domestic Politics and International Ambition*, Cornell University, Ithaca and London.

Télam (2015), *Quedó firme la inconstitucionalidad del memorándum de entendimiento con Irán*, 22.12.2015, disponible en: <http://www.telam.com.ar/notas/201512/130942-queda-firme-la-inconstitucionalidad-del-memorandum-de-entendimiento-con-iran.html>, fecha de consulta: 05/05/2018.

Tokatlian J. G., Russell R. (2017), *Macri: en busca de una nueva inserción internacional*, “Anuario Internacional CIDOB 2016–17”, disponible en: <https://www.raco.cat/index.php/AnuarioCIDOB/article/view/348683/439917>, fecha de consulta: 06.10.2018.

Valli P. (2016), *Macri les pagó a los buitres y la Argentina salió del default*, “Perfil”, 23.04.2016, disponible en: <https://www.perfil.com/noticias/economia/macri-les-pago-a-los-buitres-y-la-argentina-salio-del-default-0422-0102.phtml>, fecha de consulta: 07.04.2018.

Otras fuentes consultadas

Banco Central de la República Argentina

Secretaría de Finanzas, Ministerio de Hacienda de la República Argentina, disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/hacienda/finanzas/presentaciongraficadeudapublica>, fecha de consulta: 04.02.19.

Legitimidad y compromiso democrático. Impases contemporáneos en América Latina*

Legitimacy and Democratic Commitment. Contemporary Impasses in Latin America

*Maria do Socorro Sousa Braga***

UNIVERSIDAD FEDERAL DE SAN CARLOS,
SÃO PAULO, BRASIL
✉ msbraga@ufscar.br

<https://orcid.org/0000-0003-2141-9778>

*Gabriel Avila Casalecchi****

UNIVERSIDAD FEDERAL DE SAN CARLOS,
SÃO PAULO, BRASIL
✉ gacasalecchi@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0003-1637-0180>

RESUMEN

Ante el contexto de la alternancia de grupos políticos más próximos a la extrema derecha en países de América Latina en las últimas elecciones nacionales, el objetivo de este artículo es evaluar algunas actitudes políticas de los ciudadanos y su relación con los cambios en el régimen político que permitan identificar cuál es el nivel la “reserva de legitimidad política” y de compromiso con la democracia en esta región. Para ello, el análisis es realizado mediante medidas empíricas informadas por el instituto de investigación Latinobarómetro. Se han revelado al menos dos impases de las democracias latinoamericanas: primero, la reserva de compromiso con el régimen es pequeña, demostrado por el bajo apoyo de las sociedades a la democracia y a su estructura institucional; segundo, es cada vez menos efectiva la legitimidad democrática, lo que es demostrado por las elevadas tasas de insatisfacción y desconfianza tanto con el desempeño del régimen como con la actuación de la clase política tradicional.

PALABRAS CLAVE: *legitimidad política, compromiso democrático, democracia representativa, América Latina.*

* Este artículo se inserta en el ámbito de proyecto de investigación *Evaluando la calidad de la democracia en países de América Latina (II)*, apoyado con beca de productividad por el Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (CNPq).

** Doctora en Ciencia Política, investigadora asociada de la FAPESP y CNPQ.

*** Doctor en Ciencia Política, investigador adjunto de la UFSCar.

ABSTRACT

Given the context of alternation of political groups closer to the extreme right in Latin American countries in the last national elections, the objective of this article is to assess political attitudes of citizens and their relationship with changes in the political regime that allow us to identify the level of the “reservoir of political legitimacy” and commitment to democracy in this region. This analysis is done through empirical measures of the Latinobarómetro. The study revealed at least two impasses of Latin American democracies: first, the reservoir of commitment to the political regime is very low, demonstrated by the low support of societies for democracy and their institutional structure; second, democratic legitimacy is becoming less effective, as there are high rates of dissatisfaction and distrust with the performance of both the political regime and the performance of the traditional political class.

KEYWORDS: *political legitimacy, democratic commitment, representative democracy, Latin America.*

Introducción

Las últimas elecciones (2017, 2018) en América Latina revelaron un proceso de cambio de ciclo político en varios países. Así, si entre mediados de los años 90 y las dos primeras décadas del siglo XXI se tuvo la llegada al poder nacional de partidos de izquierda, en los últimos años partidos de derecha han vuelto al control político. En algunos de esos casos candidatos con un programa más próximo a la extrema derecha vencieron la elección presidencial, revertiendo la tendencia anterior de apoyo del electorado que era para el centro de espectro político ideológico. El más reciente fue en Brasil en 2018, cuando el pequeño Partido Social Liberal (PSL) eligió al ex capitán de reserva y exdiputado federal Jair Bolsonaro, consiguiendo capitalizar la insatisfacción e indignación de los electores con los partidos políticos tradicionales por medio de campaña electoral basada sobre las redes sociales, propagando ideas radicales de derecha. El PSL inclusive eligió la segunda mayor bancada de la Cámara Baja, 4 senadores para la Cámara Alta y 3 gobernadores de importantes estados. Hubo en general una amplia renovación parlamentaria en el sistema partidario que ya había sido reorganizado durante la redemocratización, en los años 80, resultando en una grave crisis de los partidos más relevantes.

Al mismo tiempo la región sufrió crisis en sus sistemas políticos provenientes de interrupciones de mandatos presidenciales impuestas por los parlamentos y de escándalos de corrupción envolviendo diversos agentes políticos y económicos, poniendo en descrédito una amplia parte de la clase política. Para Pérez-Liñán (2007), cuatro condiciones fueron esenciales para el desencadenamiento de un proceso de *impeachment* en países de América Latina de la tercera ola de democratización, al menos hasta 2004:

crisis económica, escándalo político, indignación popular y falta de apoyo legislativo¹.

Ante este contexto de crisis políticas y alternancia de grupos políticos de campos ideológicos más extremados, buscamos en este artículo evaluar actitudes políticas de los ciudadanos y su relación con los cambios en el régimen político que nos permitan identificar cuál es el nivel de la “reserva de legitimidad” de la democracia. Para alcanzar estos objetivos este trabajo fue estructurado de la siguiente manera: en la próxima sección limitamos el alcance teórico de esta discusión y definimos las dimensiones de análisis. En seguida, presentamos el contexto y los resultados de las últimas competiciones político-electorales de la región. En la sección siguiente se verifica cuál es el estado del compromiso democrático de los ciudadanos latinoamericanos y la legitimidad de la democracia y su efectividad por medio de la evaluación de múltiples actitudes políticas. En la última sección desarrollamos las conclusiones.

Legitimidad política y compromiso democrático

Para los propósitos de este trabajo el concepto de legitimidad política partirá de la definición weberiana de dominación racional/legal (1999: 139), según la cual para que un régimen democrático garantice su legitimidad es imprescindible que la mayoría de los dirigentes y de los ciudadanos acepten reglas, normas y principios inherentes a la competencia política. Pero para garantizar la estabilidad de las incertidumbres derivadas de las disputas electorales, el paso siguiente, según Lipset (1959), sería evaluar la efectividad de la legitimidad. Preocupado con los requisitos sociales de la democracia, Lipset entiende por efectividad cuánto el sistema político satisface las funciones básicas del gobierno, según las expectativas de la población dominada y de los dirigentes. La legitimidad pasa a referirse a la capacidad del sistema político de mantener la creencia de que las instituciones democráticas son las más adecuadas para la sociedad.

Sin embargo, quien consolidó el concepto de legitimidad a partir de un enfoque multidimensional fue Easton (1975). Su teoría distingue dos tipos de apoyo político: mientras que el primero, el “apoyo difuso”, está relacionado con la dimensión más básica y abstracta del sistema político, el segundo, el “apoyo específico”, se refiere a los aspectos más prácticos y concretos de su funcionamiento. Es importante resaltar que, en esta distinción analítica,

¹ Pérez-Liñán (2007) analiza el período histórico entre 1992 y 2004, cuando seis presidentes latinoamericanos enfrentaron procesos de *impeachment* y cuatro fueron destituidos de sus funciones. Los casos analizados son Fernando Collor de Mello (Brasil, 1992), Carlos Andrés Pérez (Venezuela, 1993), Ernesto Samper (Colombia, 1996), Abdalá Bucaram (Ecuador, 1997), Raúl Cubas Grau (Paraguay, 1999) y Luis González Macchi (Paraguay, 2002).

el apoyo a la democracia no está necesariamente vinculado a las evaluaciones de los ciudadanos sobre el empleo de las instituciones democráticas y sus liderazgos.

Seligson y Muller (1987), analizando la democracia de Costa Rica, concluyeron que desde que haya una “reserva de apoyo” a la democracia, actitudes como la insatisfacción e indignación políticas son absorbidas por la dinámica democrática. Al contar con una “reserva de apoyo”, inclusive ante un escenario con crisis económicas y políticas, los públicos insatisfechos con el desempeño de los gobernantes pueden recurrir al voto para castigarlos y elegir otros políticos.

Sin embargo, en la realidad política de la América Latina en ese inicio del siglo XXI, países clasificados como democráticos, pero con contexto adverso de recesión, desempleo, criminalidad y escándalos de corrupción, eligieron en estas últimas elecciones gobiernos con un discurso y programa autoritarios. En esos casos, ¿hasta qué punto la opción por candidatos de la extrema derecha reflejó un compromiso democrático?

Ante problemas como éstos, otros estudios desarrollaron el concepto de compromiso democrático (Recabarren-Silva 2014), de acuerdo con el cual para medir la fuerza del apoyo a la democracia se debe saber si los ciudadanos prefieren ese régimen político y, adicionalmente, cuál es la disposición para rechazar regímenes autoritarios frente a escenarios críticos. Hay, por lo tanto, dos polos que se complementan: uno positivo, en el que la preferencia por la democracia es evaluada en términos abstractos, y otro polo negativo, marcado por el rechazo a las alternativas no democráticas en contextos que son desfavorables.

Para desarrollar esas y otras preguntas, y teniendo como referencia el trabajo de Easton (1965) y otros más recientes (Norris 1999, Dalton 2004, Booth y Seligson 2009), expandiremos las subdivisiones del apoyo político en diferentes dimensiones. Resaltamos así el supuesto enfatizado por Casalecchi (2018: 50–51), de acuerdo con el cual “una visión multidimensional de la legitimidad permite distinguir la orientación de los ciudadanos en relación con los diferentes objetos de la política, haciendo más claras las complejas combinaciones de actitudes de los individuos y, consecuentemente, posibilitando una evaluación más sobria de sus causas, así como de su impacto sobre el régimen político”.

A partir de ese referencial teórico, en este trabajo se utiliza el siguiente conjunto de variables: el compromiso democrático, que consiste en combinar variables de preferencias por la democracia (polo positivo) y de rechazo a regímenes autoritarios (polo negativo) en situaciones de crisis económica y política; y la legitimidad política, que será medida por las siguientes dimensiones: el apoyo a la democracia, el apoyo a las instituciones políticas, la evaluación del desempeño del régimen, la satisfacción y confianza en las instituciones político-electorales. Este análisis es realizado mediante medidas empíricas proporcionadas por el instituto de investigación Latinobarómetro.

¿Cambio o estabilidad de ciclo político?

Legitimidad y compromiso democrático. Impases contemporáneos en América Latina

Maria do Socorro Sousa Braga
Gabriel Avila Casalecchi

Desde 2014 América Latina viene profundizando una fuerte crisis multidimensional. A pesar de que existen aspectos específicos de un país a otro, se observa que esta crisis, que se está extendiendo como un movimiento, involucra varias dimensiones, entre las que se destacan la económica, política, social y moral. En este ambiente de inestabilidad, las últimas disputas políticas revelan una tendencia de un giro a la derecha en algunos de los países, siguiendo la tendencia de otras regiones del globo, pero verificamos una mayor complejidad ideológica en esta región.

En la tabla 1 es posible observar los grupos ideológicos que actualmente están dominando en los diferentes países de Latinoamérica.

Esta clasificación revela que hay países, como Bolivia, Venezuela, Uruguay, Ecuador, que eran de izquierda y continúan siendo de izquierda; países que eran de derecha y fueron a la izquierda, casos de México y Costa Rica; países como Argentina y Brasil que eran de izquierda y fueron a la derecha y extrema derecha, respectivamente. No obstante, la mayor parte de los países eran de derecha y continúan de derecha. Y en esos sectores crece el apoyo popular a los candidatos con propuestas más próximas a la extrema derecha.

¿Pero cuál es el perfil de la derecha? La derecha, tradicionalmente, se dividía en tres grupos: los conservadores, que se oponían de manera moderada al cambio, con la esperanza de que éste pudiera ser controlado por ellos; los reaccionarios, que deseaban restaurar el pasado; y los fascistas o contrarrevolucionarios, que compartían con los reaccionarios su odio al presente y a las ideas comunistas, pero diferían de ellos por sus métodos violentos, su oportunismo y su radicalismo. En términos partidistas, esos grupos de derecha o extrema derecha se organizaban en partidos o movimientos cuyos discursos políticos habían sido clasificados de: fascistas, neofascistas, extremistas de derecha, radicales de derecha, populistas, totalitarios, nueva derecha radical (Betz 1994, 1998; Norris 2005; Givens 2005).

Algunos de los partidos que llegaron al poder en esas últimas elecciones en la región son considerados como de extrema derecha o “nueva derecha radical”. Estos partidos presentan las siguientes características: primero, no son partidos de masa, a diferencia de los partidos fascistas de la primera mitad del siglo veinte, las bases populares y sectores medios en las que se apoyan votan en ellos pero no se organizan en extensas redes de militantes; en segundo lugar, los partidos de la derecha radical niegan cualquier vínculo con la violencia, inclusive si ocurren episodios aislados, mientras que los partidos fascistas alentaban la violencia y defendían públicamente la violencia de masas; el tercero, sus militantes no constituyen grupos armados y uniformados como los SS y las camisas negras o marrón, aunque atraen la simpatía de grupos milicianos, neonazis y skinheads, conforme la presencia de esos sectores en cada país (Sala 2006, Buford 1992, Konopnicki 1996, Schröder 1992, Brauner-Orthen 2001). Son partidos que, aunque adoptan temas antidemocráticos durante la

Dossier
América Latina:
continuidad y cambio
en el escenario regional

País	Año	Fuerza Política Victoriosa	Presidente	Cámara baja Senado	
Nicaragua	1984-2016	Daniel Ortega	72,4	76,1	
Bolivia	2014*	Evo Morales (MAS)	61,4	64,6	69,4
Uruguay	2014	Tabaré Vázquez (Frente Amplia)	53,6	49,4	49,5
Ecuador	2017	Lenin Moreno (Allianza País)	51,2	39,1	
Venezuela	2018	Nicolas Maduro (PSUV)	67,8	40,9	
Panamá	2014	Juan Carlos Varela (Partido Panameñista (PP)	39,1	20,2	
Colombia	2018	Iván Duques Marques (Centro Democrático)	53,9	17,8	18,8
El Salvador	2018*	Salvador Sánchez Cerén (Farabundo Martí National Liberation Front)	50,1	40,2	
Guatemala	2015	James Ernesto Morales (El Frente de Convergencia Nacional (FCN)	67,4	9,4	
Honduras	2018*	Juan Orlando Hernández Alvarado (Partido Nacional)	42,9	47,6	
Peru	2016	Pedro Pablo Kuczynski (Peruanos Por el Kambio)	50,1	16,5	
República Dominicana	2016*	Danilo Medina Sánchez (Partido de la Liberación Dominicana)	61,7	58,9	75
Paraguay	2018	Mario Abdo Benítez (Partido Colorado)	48,9	39,1	32,5
Brasil	2018	Jair Bolsonaro (PSL)	55,1	10,1	4,9
Chile	2017	Sebastian Piñera (Chile Vamos)	54,6	47,1	52,2
Argentina	2015	Mauricio Macri (Cambiamos)	51,3	40	18,2
Costa Rica	2018	Carlos Alvarada Quesada (Acción Ciudadana (PAC))	60,1	16,2	
Mexico	2018	Andrés Manuel López Obrador (Juntos Haremos Historia*)	53,2	42	41,4

Tabla 1.
Gobiernos elegidos entre
2014 y 2018

Fuente: www.electionguide.org.^a

^a Clasificación: la parte desde arriba hasta la República Dominicana: gobiernos de continuidad ideológica (izquierda y continúan de izquierda, derecha y continúan de derecha); la parte siguiente: gobiernos que cambiaron de ideología (izquierda y cambiaron para derecha, derecha y cambiaron para izquierda).

campana política y a lo largo de la administración gubernamental, particularmente en las cuestiones sociales, de valores y morales, llegaron a los gobiernos nacionales a través de las elecciones y mantuvieron las instituciones democráticas funcionando. Otro importante impacto que causaron fue en el cambio de los sistemas partidarios regionales, resultando en una fuerte alteración de posición del poder entre los partidos hasta entonces dominantes.

Entre los trabajos clásicos, como el de Bobbio (1995), definimos, en términos ideológicos, como partidos de izquierda aquellos que apuntan, como una de sus prioridades, la búsqueda de una mayor igualdad tanto en el aspecto socioeconómico, con la reducción de la disparidad entre las clases sociales, como en el *status* de diferentes grupos, defendiendo, por ejemplo, más equidad entre géneros y etnias. En términos de acción política, los gobiernos de izquierda privilegian al Estado como instrumento para reformular la sociedad y la economía, adoptando una postura crítica con respecto a la posibilidad de que el mercado logra solucionar, solo, todas las demandas sociales. En el marco de este referencial teórico, Madrid, Hunter y Weyland (2010) apuntan, a partir de las especificidades de los países gobernados por las izquierdas en América Latina, la existencia de tipos distintos de izquierdas. En ese sentido, los gobiernos en la tabla son clasificados por los autores como izquierdas “contestatarias” (en el caso del gobierno de Hugo Chávez en Venezuela y del gobierno de Evo Morales en Bolivia) y como izquierdas “moderadas” (en el caso del gobierno de Lula en Brasil y el gobierno de Bachelet en Chile).

En cuanto a la definición del régimen democrático, seguimos los requisitos establecidos por Diamond y Morlino (2005), que, a su vez, derivan del clásico trabajo de Dahl (1971). Según los autores, una democracia requiere: a) sufragio universal; b) elecciones libres, frecuentes, justas y competitivas; c) más de un partido político serio; y d) fuentes de información alternativas. En el marco de los cuatro requisitos anteriores, los autores aclaran también que las democracias no deben estar sometidas a las restricciones por parte de grupos e instituciones –internas o externas– sino que presten cuentas directa o indirectamente de sus acciones a la población y que, para haber elecciones libres y justas, es necesario que los regímenes cuenten con libertades civiles y políticas que permitan a los ciudadanos organizarse en torno a sus intereses y posiciones políticas.

Para entender estos procesos, el trabajo de Mair (2006), al llamar la atención sobre dos tendencias importantes que tuvieron impacto reciente en los partidos y en los sistemas partidistas europeos, puede ayudar a entender también la dirección del cambio observado anteriormente en los sistemas partidarios de esta región. La primera tendencia es la “victoria de la democracia” que llevó a la desaparición de los partidos antisistema tradicionales. “En la política contemporánea y probablemente por primera vez en la historia democrática, casi todos los partidos se han vuelto aceptables”, afirma (Mair 2006: 69).

Este diagnóstico es válido incluso para los partidos de la derecha radical que, aunque se diferencien de los demás partidos por sus propuestas o por

su “estilo peculiar de hacer política”, concuerdan plenamente con ellos cuando se trata del compromiso con el mantenimiento de los procedimientos democráticos. Por más improbables e innegables que puedan parecer sus propuestas para muchos electores, los partidos tradicionales logran en algunos casos construir acuerdos y plataformas comunes con los partidos radicales e incorporarlos al gobierno, en una demostración cabal de que las diferencias de orientación política, por mayores que sean, son siempre negociables. La segunda tendencia observada por Mair es la declinación de los partidos como organizaciones que agregan afiliados. En consecuencia, los partidos actuales se parecen cada vez más unos a otros, sobre todo en el modo en que se comportan en la escena política y en la manera de comunicarse y relacionarse con la sociedad. En la evaluación de Mair, la combinación de estas dos tendencias sugiere que los sistemas partidarios caminan cada vez más hacia sistemas bipolares, que mejor reflejan las disputas electorales en torno a personajes y no a programas partidistas. Así, los extremos del espectro político son progresivamente rehabilitados, pues ayudan a los electores a diferenciar los dos campos en disputa (Mair 2007).

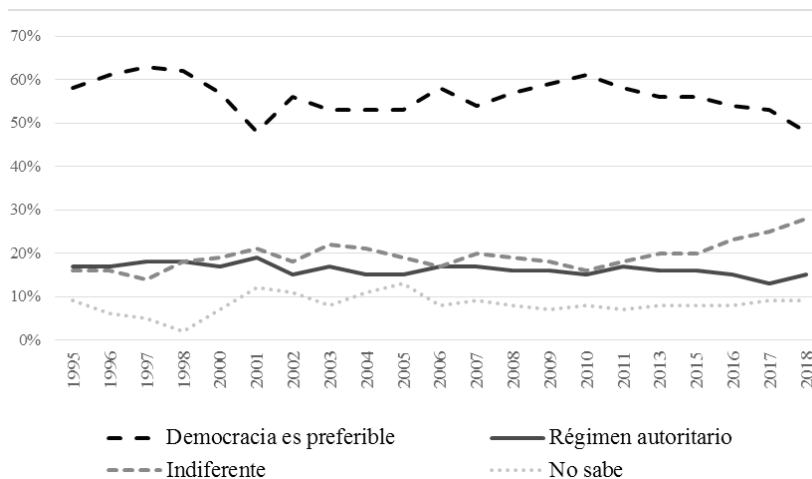
Otros aspectos relevantes del contexto latinoamericano que están relacionados con el escenario político-partidario revelado en la tabla 1, marcado por la intercalación ideológica en la administración de algunos de esos países, se apuntan, en especial, a la situación de la clase media latinoamericana que ha sufrido en la última década un bajo crecimiento económico y un aumento en la sensación de inseguridad y de violencia. Además de esto, el fin del ciclo de redemocratización de muchos países latinoamericanos viene siendo marcado por la decepción con una clase política involucrada en profundos casos de corrupción y con cuestionamientos al modelo de financiamiento de campaña electoral. Como resultado, el comportamiento de ese segmento tuvo un peso determinante sobre el rechazo a la clase política de los partidos tradicionales en las últimas elecciones. Este cansancio hacia los políticos tradicionales favoreció el surgimiento de políticos que se presentaron como independientes, novatos y a veces técnicos o incluso apolíticos, redundando en el ascenso de populistas y “salvacionistas”. Como consecuencia de esto, en esos países, viene creciendo el rechazo a los partidos políticos más antiguos y aumentando la adhesión a líderes de partidos de extrema derecha.

Entre los factores transversales de este contexto de problemas destacamos la fuerte crisis económica. Según datos del Fondo Monetario Internacional, el P.I.B viene cayendo a cada año, del 6% en 2010 al 0% en 2015 y llegando a ser negativo en 2016. En el año siguiente presentó ligera recuperación (aproximadamente el 1%).

La recuperación en curso sigue siendo pequeña frente al tamaño de la caída registrada. Como sabemos, el bajo crecimiento tiene un impacto directo en la intención de voto de la población, pues puede minar la importancia de las ganancias sociales alcanzadas a lo largo de la última década en términos de empleo, desigualdad y reducción de la pobreza. Esto explica, en buena medi-

Legitimidad y compromiso democrático. Impases contemporáneos en América Latina

Maria do Socorro Sousa Braga
Gabriel Avila Casalecchi



Fuente: Latinobarómetro (1995–2018)

da, el menor apoyo recibido por gobiernos progresistas, como, por ejemplo, en Brasil y Argentina, en las contiendas electorales analizadas.

Evaluando la “reserva de apoyo” a la democracia entre los públicos latinoamericanos

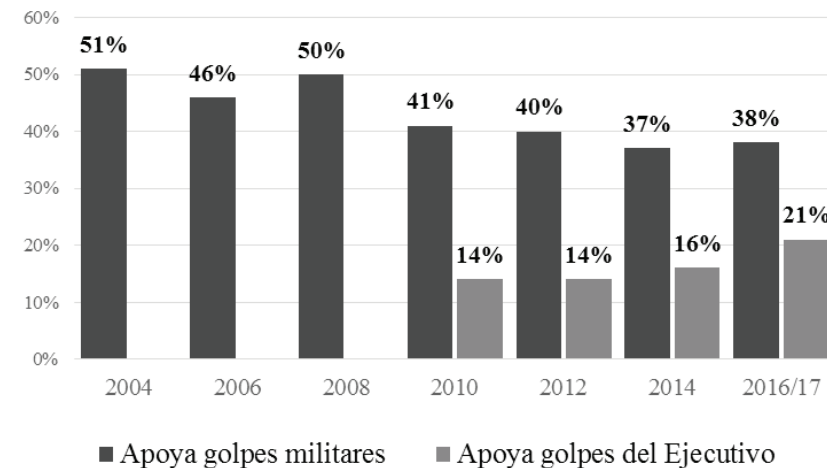
A partir de las pistas observadas en la sección anterior, en esta parte será verificado cómo está el compromiso democrático de los ciudadanos. Para ello, se combinan dos tipos de apoyos. El primero es el polo positivo del compromiso, que puede ser medido por el apoyo de los ciudadanos a la democracia a partir de la pregunta: “Con cuál de las siguientes frases usted está más de acuerdo? 1) La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno, 2) En algunas circunstancias un gobierno autoritario puede ser preferible a uno democrático; o 3) A personas como yo, les da lo mismo un régimen democrático o uno no democrático”.

De acuerdo con la secuencia histórica de los últimos 20 años el apoyo a la democracia se mantuvo relativamente estable a lo largo del período, con poco menos del 60% de la población latinoamericana apoyando el régimen. Al mismo tiempo, se observa que hubo muy pocos picos de fuerte reducción de ese apoyo en años con aumento de la retracción de la economía. El caso más serio se produjo durante la crisis asiática, cuando sólo el 48% de la población se mantuvo apoyando la democracia. Es decir, hay más variables –no solo las económicas– relacionadas con las actitudes antidemocráticas observadas.

Es importante notar que el porcentaje de ciudadanos que prefiere un régimen autoritario se mantuvo también prácticamente establecido a lo largo de

Gráfico 1.
Apoyo a la democracia.
América Latina (1995–2018)

Gráfico 2.
Apoyo a golpes militares
y golpes ejecutivos.
América Latina
(2004-2016/17)



Fuente: AmericasBarometer (2004-2016/17)

los 20 años, indicando una ligera tendencia a la baja en los últimos años. Sin embargo, esta reducción en ese público no redundó en el aumento del apoyo a la democracia, sino en el crecimiento de la tasa de latinoamericanos que son indiferentes al tipo de régimen; el aumento fue del 11% de 1995 a 2018. Juntando los dos segmentos, aquellos que apoyan regímenes autoritarios y los indiferentes al tipo de régimen, ya son casi el 43% de los ciudadanos que desprecian la democracia.

En lo que se refiere al polo negativo del compromiso democrático, el gráfico 2 presenta el porcentaje de ciudadanos que “aceptarían un golpe militar en caso de mucha corrupción”, según lo preguntado por el LAPOP en las encuestas realizadas desde 2004 hasta 2018. Se puede ver que los niveles de apoyo a golpes militares permanecen relativamente estables desde 2010, entre el 38% y el 41%. A pesar de esta estabilidad, no deja de ser preocupante que más de 1/3 de la población latinoamericana apoye un golpe militar, aunque en un caso hipotético de mucha corrupción.

Otra pregunta que también nos ayuda a identificar el polo negativo del compromiso democrático es el apoyo al cierre del Congreso por parte del Poder Ejecutivo en tiempos de dificultades. El porcentaje de los que apoyan esta medida es menor que aquellos que apoyan un golpe militar en caso de mucha corrupción. Sin embargo, la diferencia de esta última actitud ha aumentado en los últimos años. De 2014 a 2017, el porcentaje de ciudadanos que apoyaría el cierre del Congreso por el Ejecutivo saltó del 16% al 21%, alcanzando su récord histórico.

Estos resultados permiten avanzar en el entendimiento de lo que fue llamado aquí “reserva democrática” en el contexto de América Latina. Se destaca que la preferencia por la democracia ha disminuido en la región. Las personas

están cada vez más desilusionadas o indiferentes con la democracia como la mejor forma de gobierno entre las alternativas posibles. Esta incredulidad con la democracia no significa necesariamente un apoyo por alternativas militares. Sin embargo, no es excesivo destacar que, aunque el apoyo explícito a un golpe militar sea rechazado por la mayoría de los ciudadanos, ha crecido el número de los que apoyan la intervención del Ejecutivo sobre el Legislativo, por medio de medidas como el cierre del Congreso Nacional.

Se puede concluir que la “reserva de apoyo a la democracia” en América Latina tiene sus límites cuando se trata del compromiso de sus ciudadanos. Varios factores pueden estar relacionados con esa actitud. Pero hay fuertes indicios de que esa indiferencia sea el resultado del desencanto de los ciudadanos con la política, como veremos en la sección siguiente. Este desencanto despierta preocupación porque abre camino para posibles retornos de gobiernos autoritarios.

Legitimidad y compromiso democrático. Impases contemporáneos en América Latina

Maria do Socorro Sousa Braga
Gabriel Avila Casalecchi

Legitimidad de régimen democrático en América Latina

Existen dos cuestionamientos contrapuestos por estudiosos del comportamiento político (Norris 1999, Dalton 2004) que involucran a la mayor parte de las democracias actuales: ¿la región vive crisis de representación política

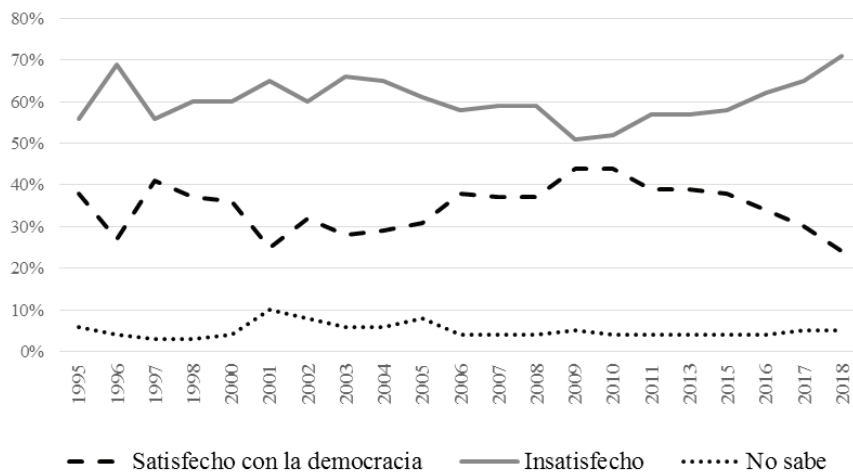


Gráfico 3.
Satisfacción con la democracia.
América Latina (1995–2018)

Fuente: Latinobarómetro (1995–2018)

o de legitimidad de régimen democrático? El argumento principal de estos autores es que cuando existe una desconfianza en las instituciones representativas, pero no sobre la democracia por sí misma, estamos ante una crisis de representación. Sin embargo, cuando esa desconfianza va acompañada de baja

adhesión a la democracia y apoyo a medidas autoritarias, estamos hablando de una crisis de legitimidad del régimen. En ese sentido, es necesario llamar la atención a los problemas de estructuración de los vínculos de representación de la sociedad con el régimen.

Ya se ha visto que el apoyo al régimen en la región ha caído en las últimas décadas, afectando uno de los pilares de sustentación de la estructura de la legitimidad democrática, pero ¿y las demás dimensiones? ¿Cuál es el posicionamiento de los ciudadanos en lo que se refiere a la efectividad del funcionamiento del régimen? La efectividad de la legitimidad se evalúa aquí a partir de dos dimensiones: el grado de satisfacción con su funcionamiento y el grado de confianza con sus instituciones representativas.

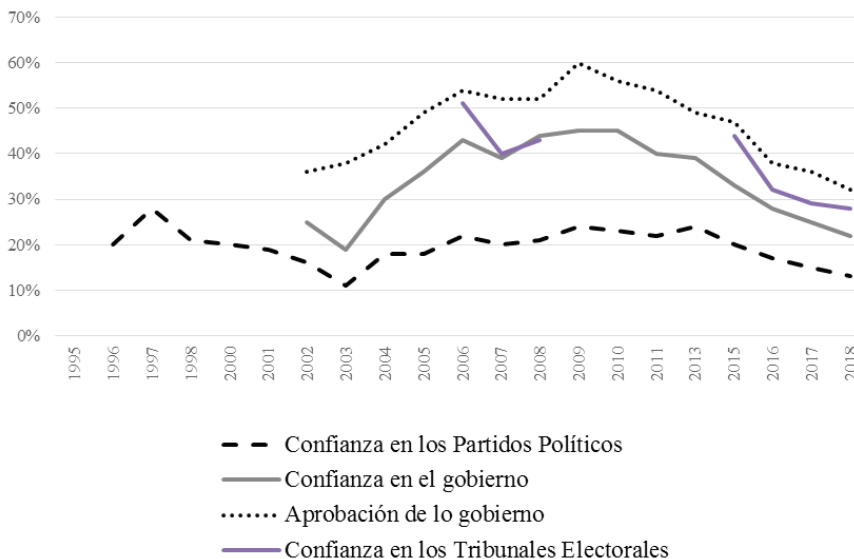
De acuerdo con el gráfico 3 es cada vez mayor la cantidad de ciudadanos satisfechos con el *modus operandi* de las democracias latinoamericanas, alcanzando 71% a fines del período analizado. Se puede decir que las evidencias indican que la satisfacción con el desempeño del sistema político disminuye drásticamente en la medida en que hay una caída acentuada del P.I.B. En otras palabras, en contexto adverso, como discutido anteriormente, el sistema político no fue capaz de funcionar de acuerdo con las expectativas de la mayor parte del electorado.

En la Tabla 2, es posible observar, que en diez países menos de un tercio de la población está satisfecha con la democracia. Sólo en tres países: Uruguay (57%), Nicaragua (52%) y Ecuador (51%), hay una mayoría que está satisfecha con su funcionamiento. Se observa que, en los países donde la mayoría está satisfecha, hay continuidad de gobiernos de izquierda, como mostrado en la tabla 1. Por otro lado, en países que eligieron gobiernos de derecha o de extrema derecha, la insatisfacción con el desempeño de la democracia alcanzó niveles muy altos, quedando Brasil (13%) y Paraguay (23%) debajo del promedio de la región (30%). Inclusive Argentina (38%) y Chile (36%) quedaron un poco arriba del promedio, demostrando que el reservatorio democrático de esos países está cada vez más frágil.

Pero ¿cómo está la confianza del latinoamericano en las instituciones democráticas? Para evaluar esta segunda dimensión se seleccionaron cinco instituciones básicas responsables directamente por el proceso político electoral y gubernativo: el voto secreto, los partidos políticos, los tribunales electorales, el congreso y el poder ejecutivo. La suposición es que cuanto mayor es la confianza en esas instituciones, mayor es la consistencia en la estructuración de esos vínculos sociales con el marco institucional.

Según el Latinobarómetro de 2017, el dispositivo del voto secreto, fundamental para ampliar la autonomía del elector e incentivar su participación en las disputas políticas, tiene un promedio de más del 60% de confianza en la región. Este dato revela que la cuestión del voto secreto está bastante consolidada, es un valor democrático.

Sin embargo, la confianza en los partidos políticos (Gráfico 4), además de presentar los índices más bajos entre todas las instituciones analizadas, alcan-



Legitimidad y compromiso democrático. Impases contemporáneos en América Latina

Maria do Socorro Sousa Braga
Gabriel Avila Casalecchi

Gráfico 4. Confianza en los partidos, en el gobierno, aprobación del gobierno y confianza en los tribunales electorales. América Latina (1995-2018)

Fuente: Latinobarómetro (1995-2018)

za el más débil grado al final del período estudiado. Sólo cinco países están por encima del 15%, el promedio de la región (Uruguay, Nicaragua, Ecuador, Argentina y Honduras).

Se sabe que la primera condición para que los partidos puedan constituirse en canales de decisión de voto tiene que ver con la capacidad de conectarse con los electores, creando apoyos más o menos estables. Como esta capacidad se adquiere con la experiencia continua de elecciones, en las que los mismos partidos son los principales competidores se debería esperar un crecimiento, aunque pequeño, de la confianza.

En cuanto a la confianza en los tribunales electorales (Gráfico 4) se verifica una fuerte caída del promedio al final del período analizado, con nueve países por debajo del promedio regional (Tabla 2). Pero no sólo las instituciones responsables del proceso electoral, partidos y tribunales electorales, son constantemente mal evaluadas, también lo son los Poderes Ejecutivos y Legislativos, y consecuentemente la clase política.

En cuanto a los datos del gráfico 4, se observa que además de la disminución de la confianza en el congreso a lo largo del período, 10 países muestran una confianza por debajo del promedio latinoamericano. El descrédito en la clase política es general, pero ha aumentado en los años de denuncias de corrupción, como veremos a continuación.

En cuanto a la confianza en el gobierno, hubo un ligero aumento del promedio en algunos años, declinando al final del período. En 2017, nueve países quedaban por debajo del 25%, el promedio de la región.

Dossier
América Latina:
continuidad y cambio
en el escenario regional

	Satisfacción con la democracia	Confianza en los partidos	Confianza en los tribunales	Aprobación del gobierno	Se gobierna para grupos poderosos
Argentina	38%	18%	27%	36%	73%
Bolivia	35%	15%	30%	57%	56%
Brasil	13%	7%	25%	6%	97%
Chile	36%	14%	31%	33%	81%
Colombia	17%	10%	22%	30%	85%
Costa Rica	45%	12%	46%	50%	79%
Ecuador	51%	20%	27%	66%	58%
El Salvador	15%	8%	18%	17%	85%
Guatemala	26%	11%	25%	38%	64%
Honduras	29%	16%	20%	47%	64%
México	18%	9%	33%	20%	90%
Nicaragua	52%	22%	30%	67%	43%
Panamá	26%	10%	29%	22%	81%
Paraguay	23%	12%	17%	21%	88%
Perú	16%	11%	38%	30%	80%
República Dominicana	32%	15%	23%	52%	87%
Uruguay	57%	25%	51%	41%	62%
Venezuela	22%		32%	32%	69%

Tabla 2.
 Actitudes y percepciones sobre la democracia y las instituciones por países en América Latina (2017)

Fuente: Latinobarómetro 2017



Gráfico 5.
 El problema más importante del país. América Latina 2017

Fuente: Latinobarómetro (2017)

Esta fuerte desconfianza de la actuación de la clase política en la arena gubernativa conduce al segundo estancamiento contemporáneo que afecta la legitimidad de la democracia. Se trata de la crisis de gobernabilidad en sistemas multipartidarios y presidencialistas y la formación de mayorías necesarias.

Legitimidad y compromiso democrático. Impases contemporáneos en América Latina

Maria do Socorro Sousa Braga
Gabriel Avila Casalecchi

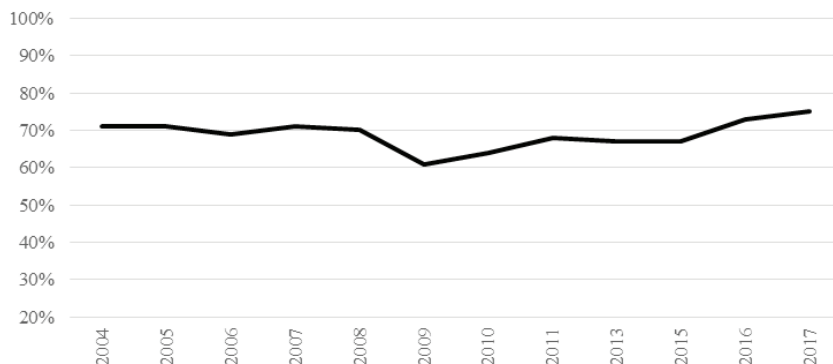


Gráfico 6.

Respuesta a la pregunta:
¿Diría Ud. que (el país) está gobernado por unos cuantos grupos poderosos en su propio beneficio, o que está gobernando para el bien de todo el pueblo?

Fuente: Latinobarómetro (2017).

La tasa promedio de aprobación de los gobiernos en América Latina tuvo un aumento considerable en el período de 2005 a 2010, luego se observa la caída de esa tasa al nivel inicial de la serie histórica estudiada. Período en el que también se inicia el giro a la derecha en la región. Sin embargo, vale la pena notar que en 2017 países con administraciones progresistas (Nicaragua, 67%, Ecuador, 66% y Bolivia, 57%) son los que fueron mejor aprobados en la región.

¿Y qué puede estar asociado al rechazo de buena parte de los gobernantes en el último periodo analizado? La pregunta sobre cuál era el mayor problema del país, ilustrada en el gráfico 5, nos da algunas pistas. En primer lugar, están los problemas relacionados con la crisis económica, en segundo lugar, el aumento de la inseguridad y, en tercer lugar, la corrupción.

Pero en los datos siguientes, aparecen indicadores mucho más contundentes asociados a la reprobación del gobernante. Primero, de acuerdo con Latinobarómetro, en 2017, más de la mitad de los ciudadanos en la región consideraba muy deficiente la lucha del gobierno contra la corrupción. Los países con las peores tasas fueron Brasil (80%), Chile (69%), Venezuela (68%) y Colombia (66%). A excepción de los venezolanos los demás ciudadanos castigaron a sus presidentes eligiendo candidatos de otros grupos políticos. En segundo lugar, como se observa en el gráfico 6, son aún más elevadas las tasas medias relacionadas con la percepción de los ciudadanos de que la actuación de los gobernantes está orientada a satisfacer sus intereses personales y de ciertos grupos poderosos en perjuicio de la mayoría de la población, llegando

al 75% en 2017, siendo aún más altas en países como Brasil (97%), México (90%) y Paraguay (88%), entre otros.

Finalmente, los indicadores analizados revelan que el posicionamiento de los ciudadanos en cuanto a la efectividad del funcionamiento del sistema político, ya sea en términos de las instituciones representativas o en lo que se refiere a las funciones básicas del gobierno, denota frágil “reserva de legitimidad política”. Como bien apuntó Lipset (1965), cuanto mayor es la insatisfacción y la desconfianza de los ciudadanos con el desempeño del sistema político mayor la dificultad de los dirigentes políticos mantener la creencia de que las instituciones políticas son las más adecuadas para aquella sociedad. En consecuencia, el subsistema político tendrá más probabilidades de sufrir un colapso en su funcionamiento.

Conclusiones

La evaluación del compromiso democrático involucrando a los ciudadanos y las elites políticas y la efectividad de la legitimidad del sistema político reveló al menos dos impases de las democracias latinoamericanas. En primer lugar, la reserva de compromiso con el régimen es muy baja, demostrada por el bajo apoyo de las sociedades latinoamericanas a la democracia y a su estructura institucional. En segundo lugar, es cada vez menos efectiva la legitimidad democrática, demostrada por las elevadas tasas de insatisfacción y desconfianza con el desempeño tanto del régimen, al no dar cuenta de funciones básicas de gobierno, como con la actuación de la clase política tradicional, envuelta en denuncias de corrupción y responsabilizada por la mala distribución de los bienes públicos.

La combinación de una baja legitimidad y compromiso democrático con la percepción negativa de la efectividad de las instituciones y del gobierno sirve como una alerta para la democracia en América Latina. Al componer la “tercera ola democrática” (Huntington 1990), la mayoría de los países de la región vive el ciclo democrático más largo de su historia, con gobiernos democráticos escogidos por medio de elecciones periódicas, libres y competitivas. El problema, sin embargo, es que, a diferencia de las soluciones autoritarias del pasado, en las que predominaban los golpes militares, el avance autoritario se da en el interior de las instituciones democráticas.

Siguiendo los hallazgos de Levitsky y Ziblatt, en el libro *Cómo las democracias mueren*, esa incredulidad y frustración de los ciudadanos latinoamericanos también están abriendo camino a gobernantes con un perfil más autoritario y que capitalizan un sentimiento “antisistémico”. Este perfil más autoritario está proviniendo tanto de la derecha como de la izquierda. Lo que ocurre es que en algunos países latinoamericanos hubo una fuerte frustración con ciertos gobiernos de izquierda, particularmente después del conocimiento de la implicación de sus principales líderes políticos en graves episodios de corrupción (Argentina y Brasil). En fin, por los datos analizados se nota que

la región está ampliando sus crisis de representación político-partidaria (alta insatisfacción con los partidos políticos, con el Parlamento y con el desempeño de la clase política tradicional) y entrando en una crisis de legitimidad del régimen democrático como mostraron los indicadores con respecto a la caída en la adhesión a la democracia, el aumento de la insatisfacción con su funcionamiento y la desaprobación de los gobernantes.

Legitimidad y compromiso democrático. Impases contemporáneos en América Latina

Maria do Socorro Sousa Braga
Gabriel Avila Casalecchi

Referencias bibliográficas

- Betz H.G., Immerfall S. (eds.) (1994), *Radical Right-Wing Populism in Western Europe*, St. Martin's Press, New York.
- Betz H.G., Immerfall S. (eds.) (1998), *The New Politics of the Right: Neo-Populist Parties and Movements in Established Democracies*, St. Martin's Press, New York.
- Bobbio N. (1995), *Direita e esquerda: razões e significados de uma distinção política*, Editora UNESP, São Paulo.
- Booth J., Selison M. (2009), *The Legitimacy Puzzle: Democracy and Political Support in Eight Latin American Nations*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Brauner-Orthen, A. (2001), *Die Neue Rechte in Deutschland: Antidemokratische und rassistische Tendenzen*, Leske + Budrich, Opladen.
- Buford B. (1992), *Entre os vândalos – A multidão e a sedução da violência*, Companhia das Letras, São Paulo.
- Casalecchi G. A. (2018), *Legado democrático e apoio à democracia na América Latina. Evidências e mecanismos explicativos*, Ed. UFPR, Curitiba.
- Dahl R. (1971), *Polyarchy: Participation and Opposition*, Yale University Press, New Haven.
- Dalton R. J. (2004), *Democratic Challenges, Democratic Choices: The Erosion of Political Support in Advanced Industrial Democracies*, Oxford University Press, Oxford.
- Deutsch S. M. (1999), *Las Derechas – The Extreme Right in Argentina, Brazil, and Chile 1890–1939*, Stanford University Press, Stanford.
- Diamond L., Morlino L. (eds.) (2005), *Assessing the Quality of Democracy*, Johns Hopkins Univ. Press, Baltimore.
- Easton D. (1965), *A System Analysis of Political Life*, Wiley, New York.
- Easton D. (1975), *A Re-assessment of the Concept of Political Support*, "British Journal of Political Science", vol. 5, no 4, October, Cambridge, pp. 435–457.
- Givens T. E. (2005), *Voting Radical Right in Western Europe*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Konopnicki G. (1996), *Les filières noires*, Denoël, Paris.
- Latin American Public Opinion Project (Lapop) (2017), *Barómetro de las Américas 2017*.
- Latinobarómetro (2011), *Informe 2011*, disponible en: www.latinobarometro.org.
- Lipset S. M. (1959), *Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy*, "American Political Science Review", vol. 53, no 1, March, pp. 69–105.

Madrid R., Weyland K., Hunter W. (2010), *Leftists Governments in Latin América: Successes and Shortcomings*, Cambridge University Press, Cambridge.

Mair P. (2006), *Party System Change*, en: *Handbook of Party Politics*, R. S. Katz, W. Crotty (eds.), Sage, London, pp. 63–73.

Mair P. (2007), *Left-Right Orientations*, en: *The Oxford Handbook of Political Behavior*, R. J. Dalton, H.D. Klingemann (eds.), Oxford University Press, Oxford, pp. 206–222.

Norris P. (2005), *Radical Right: Voters and Parties in the Electoral Market*, Cambridge University Press, Cambridge.

Norris P. (1999), *Critical Citizens: Global Support for Democratic Government*, Oxford University Press, Oxford.

Pérez-Liñán A. (2007), *Presidential Impeachment and the New Political Instability in Latin America*, Cambridge University Press, New York.

Recabarren-Silva L. (2014), *Lógicas de rechazo a la democracia en América Latina: más allá de una aproximación dicotómica al apoyo a la democracia*, Tesis, Departamento de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Pompeu Fabra, Barcelona.

Salas A. (2006), *Diário de um skinhead – Um infiltrado no movimento Neonazista*, Planeta, São Paulo.

Schröder B. (1992), *Rechte Kerle: Skinheads, Faschos, Hooligans, Rowohlt*, Hamburg.

Seligson M. A., Muller E. N. (1987), *Democratic Stability and Economic Crisis: Costa Rica, 1978–1983*, “International Studies Quarterly”, vol. 31, no 3 (Sept.), pp. 301–326.

Weber M. (1999), *Os três tipos puros de dominação legítima*, en: *Sociologia*, 7, G. Cohn, W. Max (org.), Ed. Ática, São Paulo.

Qhapaq Ñan: Indigenous Peoples' Heritage as an Instrument of Inter-American Integration Policy*

Qhapaq Ñan: patrimonio de los pueblos indígenas como instrumento de la política de integración interamericana

*Marta Kania***

INSTITUTE OF AMERICAN STUDIES AND POLISH DIASPORA
JAGIELLONIAN UNIVERSITY
CRACOW, POLAND

✉ martha.kania@uj.edu.pl

<https://orcid.org/0000-0002-8146-3044>

ABSTRACT

The article aims to present short review over the relations between the countries of South America regarding the policy of protection and safeguard of one of the most exceptional elements of cultural heritage of the indigenous peoples, represented by the pre-Columbian Andean Road System – Qhapaq Ñan. The first part describes the road network and its meaning for the inhabitants of the Andean region from pre-Columbian to modern times. Further section presents the process of the nomination and declaration of Qhapaq Ñan as a symbol of the World Cultural Heritage by UNESCO (2001–2014). The nomination was possible thanks to the effort of the representatives of six countries linked nowadays by the Trail: Colombia, Ecuador, Peru, Bolivia, Chile and Argentina, and in official discourse on regional and international level was presented in terms of pan-Andean integration and cooperation (via structures of the Andean Community of Nations, OAS or CONSUR). The last

* Article based on investigations undertaken in part thanks to the financial support of the National Center of Science in Poland (2017/01/X/HS5/01628, NCN 2018). I would like to thank for the information provided by representatives of Qhapaq Ñan Project in Lima and Cusco, Peru.

** Marta Kania graduated in Archeology and Cultural Studies at the Jagiellonian University in Krakow, Poland. Ph.D. in Humanities from the Faculty of History at the Jagiellonian University. Adjunct in the Latin American Department of the Institute of American Studies and the Polish Diaspora at the Jagiellonian University. Her research focuses on ethnopolitics in Latin America, the relationships between archeology and politics, the protection and safeguarding of the cultural heritage of indigenous peoples, as well as the issues of cultural rights in Latin America. Author of books: „Pre-Columbian image of Peru. The role of archeology and Inca heritage in the formation of Peruvian national identity” (Kraków 2010); „Machu Picchu. Between Archeology and Politics” (Kraków 2013).

part of the article offers some reflections about current condition of cultural politics and the process of implementation of the indigenous peoples' rights regarding the right to participation and the management of their cultural heritage.

KEYWORDS: *indigenous peoples, cultural politics, integration policy, heritage, Qhapaq Ñan.*

RESUMEN

El objetivo del artículo es presentar las relaciones entre los países de América del Sur en cuanto a la política de la protección y salvaguarda de uno de los elementos más excepcionales del patrimonio cultural de los pueblos indígenas de la región, representado por el Sistema Vial Andino – Qhapaq Ñan. La primera parte describe el sistema de las rutas precolombinas y su significado para los habitantes de la región andina desde tiempos prehispánicos hasta los tiempos modernos. Las partes siguientes presentan el proceso de la nominación y la declaración de Qhapaq Ñan como el símbolo del Patrimonio Cultural Mundial por la UNESCO (2001–2014). La nominación fue posible gracias al esfuerzo de los representantes de los seis países vinculados actualmente por el Sistema Vial: Colombia, Ecuador, Perú, Bolivia, Chile y Argentina, y se presentó en términos de la integración y la cooperación interregional (a través de las estructuras de la Comunidad Andina de Naciones, OEA o CONSUR). La última parte del artículo presenta algunas reflexiones sobre el estado actual de la política cultural y el proceso de implementación de los derechos de los pueblos indígenas en relación con el derecho a la participación y la gestión de su patrimonio cultural.

PALABRAS CLAVE: *pueblos indígenas, política cultural, integración, patrimonio, Qhapaq Ñan.*

Introduction

At the beginning of the 21st century, for the first time in the history of the World Heritage Convention (1972), six countries agreed to present a joint proposal for the nomination of a shared cultural property on the UNESCO World Heritage List. Thanks to the initiative taken by Peru in 2001, to which in the following years joined Colombia, Ecuador, Bolivia, Chile and Argentina, a system of roads connecting Andean region in the pre-Hispanic times – *Qhapaq Ñan* was inscribed on the List in 2014¹. The *Qhapaq Ñan* nomination has become an instrument serving to safeguard and protect cultural achievements inherited af-

¹ In the history of the UNESCO Convention, 37 properties represent the cross-border areas: 16 refer to natural heritage; 2 are of mixed character, and 19 are properties of cultural heritage. Of the latter, apart from *Qhapaq Ñan*, the List also includes a chain of Jesuit missions founded in the colonial period on the territory of the Guarani and Guaycuru tribes (borderland of the present-day Argentine – Brazil – Paraguay).

ter several hundred years of dynamic interactions between many communities living in the vicinity of the Route. Recognition of the so-called “Inca Trail” as a symbol of Cultural Heritage was based not only on the criteria of its authenticity and uniqueness. In the process leading to the UNESCO nomination, attention was also paid to the associated value of symbolic re-integration as a basis for international cooperation and concerted action to protect the cultural heritage of indigenous peoples of the region. The aim of the article is to present these activities and indicate the main concepts of integration and cooperation between state-parties, based on international standards of cultural policy and protection of cultural rights of indigenous peoples. The use of cultural heritage in political discourse has been a theme of research in the field of interdisciplinary heritage studies for several decades (e.g., issues of patrimonialization, politicization of heritage, social use of culture heritage, human rights and heritage). In studies related to integration and international relations, however, this issue is still relatively new. Integration processes in Latin America are based primarily on economic relations, free trade agreements, infrastructure integration, harmonization of economic and financial legislation, or security problems (Dobrzycki 2000, Gawrycki 2007). The nomination process that led to the inclusion of *Qhapaq Ñan* as part of the World Cultural Heritage can be thus regarded in a broader context of *heritage diplomacy* (Winter 2015, see also: Castellanos 2010). It is an interesting example of official political discourse in which as a platform of communication and basis for cooperation and integration initiatives (beyond political divisions or economic rivalry) was used the notion of the common indigenous cultural heritage of the Andean region.

***Qhapaq Ñan* as a symbol of the Andean Heritage**

Qhapaq Ñan, also known as *Camino Principal Andino*, in Quechua means “Royal Route”². It is an extensive communication, commercial and defensive network of roads and related infrastructure, which was the result of a political project of integration of the entire Andean area implemented by the Inca in the second half of the 15th century. It aimed to connect urban centers, production and trade structures and places of worship within a pan-regional economic, social and cultural system.

The initial stages of the roads included in the *Qhapaq Ñan* system are, however, far ahead of the expansion of the Incas and the construction of their

² The name comes from the words in Quechua: *Qhapaq*, which means “principal”, “master” or “mighty, rich, holy” and *Ñan*, which means “road, path, trail” (Hornberger, Hornberger 2013: 66, 88). This term can be found in the works of travellers and scholars who traversed the Andean trails and described the system of roads, including Alexander Von Humboldt, Ephraim George Squier, Antonio Raimondi, Clements Markham in the 19th century, and Julio C. Tello, Tom Zuidema, Victor Von Hagen, Alberto Regal, Anne Marie Hocquenghem, John Hyslop and John Murra in the 20th century.

powerful pan-regional state. As archaeological researches indicate, some parts of the Inca *Qhapaq Ñan* were built over more ancient roads dated even for several centuries before Christ. The Incas managed to enlarge the system in less than a century: the “Inca Trail”, built and extended over the centuries, reached its maximum range at the time of the expansion and dominance of the Inca state Tawantinsuyu (1440–1532). Undoubtedly, the extensive communication network was one of those achievements that enabled the Inca to enlarge territorial and efficient state organization. Previous routes and structures were used to expand the infrastructure related to the state economic system, transport of goods and control of human resources. The subsequent fragments of the routes were adapted to the topography and climate, from the high mountains of the Andes to the plains of the coastal region, giving a picture of the excellent skills of pre-Hispanic engineers and the usage of complex geography of the entire region. The roads crossed deserts, swamps, agricultural lands, ran through the length of steep slopes and mountain valleys, led through the snow-capped Andes mountain ranges and tropical rain forests. The main eastern route took a high part through the *puna* and the mountain valleys from Quito to Mendoza. The second main artery ran along the coastal plain. The main routes were connected by a network of intersecting trails of a lower rank, leading to places important from the economic, commercial or strategic reasons. The roads were also used during pilgrimages to the main ceremonial centers and *huacas* (holy places and structures) located both in the central Andes and in the coastal valleys. The most important routes coincided at one point: at *Haukaypata* Square (now *Plaza de Armas*) in Cusco, the political, economic and cultural center of the Inca empire.

Inca roads varied greatly in their scale, construction techniques, and appearance. For the most part, their widths varied between about one and four meters. Drains and culverts channeled water alongside or under the roads. If it was necessary, the buttressing walls or causeways over wetlands were also constructed. The roads were flattened and delineated by walls, stone markers, wooden or cane posts or piles of rocks. Stone bridges and suspension bridges made of straw *ichu* were built over the river canyons to save the continuity of trails along the rugged geography of the Andes. Beside the roads, the transportation system was composed of other important architectural elements such as *tambos* (lodging places with storage facilities), *kanchas* (several rectangular houses, gathered around a small courtyard, surrounded by walls), *kallankas* (large rectangular buildings, probably used as resting or meeting space), *chaskiwasi* (small structures for relay messengers, called *chaskis*), warehouses, sacred structures, as *apachetas* (small mounds of stones) or control places for people and products (Hyslop [1984] 2015: 417–503, Rostworowski 2002: 97–106, D’Altroy 2007: 242–246).

The entire communication network was expanded and consolidated in accordance with political assumptions, economic logic and strategic needs of the Tawantinsuyu rulers. Functionality, high standard, well-thought-out infrastructure

deployment was one aspect, but attention should also be paid to the permanent system of conservation, maintenance and management of the trail, directed by the state officials. Road traffic was not allowed to everyone and not at all times. The routes were under strict control of the central administration and served to achieve goals set by the interest of the rapidly growing state.

The purpose of developing the *Qhapaq Ñan* system was, therefore, rapid communication, efficient transport and integration of the vast areas of Tawantinsuyu in order to effectively manage human resources and material assets. Thanks to the whole infrastructure, the Incas were able to unite in a relatively short time an extremely diverse cultural and natural area.

In the first years of the conquest, the Spaniards used the Inca routes during their campaigns. Chroniclers such as Miguel de Estete, Juan de Betanzos, Pedro Cieza de Leon, Bernabé Cobo, Cristóbal de Molina, Vaca de Castro, Guamán Poma de Ayala and Inca Garcilaso de la Vega have left a lot of information about the road system, showing their admiration for the perfect layout and condition of the whole trail and engineering skills of conquered and colonized tribes. The trail was used throughout the period of colonization as a part of the new political and economic structures of the Viceroyalties (first of Peru, then New Granada and La Plata), constituting a network of connections between urban centers (mainly those that flourished along the coasts) and inland valleys³. Military conflicts, the mainly export-oriented economic production, new administrative structure and other dynamics of social development in colonial and republic times imposed, however, a different logic of using roads, so some of them have been forgotten and destroyed (Hyslop [1984] 2015; Bar Esquivel 2013: 33–38; Chirinos Portocarrero, Harumi Borba 2015: 32–33). Nonetheless, several parts of *Qhapaq Ñan* infrastructure are difficult to access and their remoteness has over centuries preserved them in a very good condition. To this day, many roads serve as an important element of the transport and communication system (for example, as a main access road to some settlements), especially in remote areas and high altitudes where modern asphalt roads do not exist or are rare. Some routes are still used daily by local people to move to neighboring houses and villages or their farms and communal pastures. Local communities, based on the traditional institution *faena*, have maintained their continuous use for centuries. Archeologists point out that it is this maintained functionality of some sections of the route that contributes to their better conservation and protection against degradation. Intangible values and management practices, especially in the most remote sections of the road network, contribute therefore to the safeguarding of their authentic management mechanisms.

³ Every major city from the time of colonization (Quito, Cajamarca, Trujillo, Lima, Cusco, Arequipa, Ica, Puno, La Paz, Cochabamba, Oruro, Sucre, Salta, Santiago and many others) had its beginning in the pre-Hispanic era. From this perspective, roads are a link that connect the Andean region through the centuries, from the Pre-Columbian times to the present.

In his classic publication from 1984, John Hyslop estimated that the *Qhapaq Ñan* trail could have measured around 40,000 km (Hyslop [1984] 2015: 358). Today we know that only in Peru, where most of the identified roads are located, the *Qhapaq Ñan* system has between 60,000 and 70,000 km⁴. To this day, many sections of the route are still used by the local population and have an essential role in the inter-regional communication. In some areas of the sierra, especially at high altitudes and steep passes, the remains of *Qhapaq Ñan* are the only possibility of transporting goods and transfer of peoples and animals. Despite several centuries that have passed since its expansion, destruction resulting from the processes of industrialization, construction of modern communication infrastructure⁵ or mining activity, it still impresses with its range, perfect design and engineering achievements.

Qhapaq Ñan Trail constitutes something more than only roads, bridges or *tambos*. The entire system is also associated with many traditions that have survived to this day, representing the richness and diversity of the Andean region's cultural heritage and values shared by communities living in an area spanning thousands of miles along the Pacific coast and the Andes chain. Functional, physical and ideological continuation of the trail is still visible among local communities in traditional exchange trading, common cult ritual practices dedicated to land, water and mountain peaks, or the use of pre-Hispanic production technologies in agricultural and irrigation works are various examples of indigenous peoples living cultural heritage.

Nomination for the World Culture Heritage List (2001–2014)

In May 2001, during the 25th sessions of the World Heritage Committee in Helsinki, Peru presented an initiative to include the *Qhapaq Ñan* Road System on the UNESCO World Heritage List in the sub-category of a cultural itinerary of transnational character. In the same time, interim president Valentín Paniagua Corzaao decreed its status as a National Patrimony and qualified the research and conservation of the Inca roads as a national interest, which gave rise to the institutionalization of the *Qhapaq Ñan* Program (Decreto Supremo N° 031-2001-ED 2001). For the implementation of the research, conservation and road registration work, on the 7th of June 2001, the National Commission of *Qhapaq Ñan* was creat-

⁴ Probably the most famous and recognizable section of the route system is the 43 km long „Inca Trail” in Peru leading from the Sacred Valley of the Incas to Machu Picchu. The road starts at the Río Urubamba and reaches an altitude of about 2700 meters ASL, to the place called *Intipunku* (Gate of the Sun), from where there is a beautiful view on the restored constructions of the Inca city.

⁵ For example, in Peru: Ley 4113 (*Ley de Conscripción Vial o del Servicio Obligatorio de Caminos*) during the presidency of Augusto B. Leguía (1920) or construction of Carretera Panamericana alongside the Pacific Ocean since 1929 (see more: Bar Esquivel 2013: 38–44).

ed, integrated by ministries of education, transport, agriculture, and tourism (Decreto Supremo No 039-2001-ED 2001). The 2001 Decree No 031-2001-ED took effect under the Law No. 28260, adopted in 2004. In accordance with its Article 1, it was declared: "(...) preferential national interest of the research, identification, registration, protection, conservation and enhancement of the network of existing roads of the Inca Empire within the national territory". Likewise, its Article 2 ordered: "(...) preferred attention to the Great Inca Trail, known as Qhapaq Ñan ("Great Road" or "Main Path"), that starting from Cusco towards the north communicated it with the present territory of the Republic of Ecuador and towards the south-east until the present city of La Paz, Bolivia, and current territories of Chile and Argentina" (Ley 28260; see: Instituto Nacional de Cultura (2007); Martorell Carreño 2010: 519–523; Gómez Salazar 2011: 104–105).

The political atmosphere prevailing at the beginning of the 21st century in Peru favored decisions related to the cultural heritage of indigenous people, primarily the Inca heritage, unambiguously indicated by the then government circles as the central reference point for the reconstruction of the Peruvian nation after the trauma of the 20-year civil war (Contreras, Cueto 2010: 367–401; Kania 2013a: 69–70). During the election campaign in 2000 Alejandro Toledo Manrique, the candidate of the Peruvian opposition party *Peru Posible*, did not hesitate to use Inca symbolism for the political goals and referred to the particular idea of Peruvian indigenist movement, called *incaísmo*. After the winning elections, on July 29, 2001, a special ceremony was held in the Inca city of Machu Picchu, the day after the official swearing-in for the president at the Government Palace in Lima. It was a spectacle that took place in the presence of shamans and priests of the neo-Inca cult, as well as diplomats, many presidents of Latin American countries and special guests, including the prince of Asturias, Philip Bourbon, and laureate of the Nobel Peace Prize, Israeli politician Shimon Peres (Kania 2013: 107–117). On the next day, on July 30th, Alejandro Toledo delivered a message to all the inhabitants of the Andean region, "heirs of the thousand-year tradition and the creators of a thousand-year civilization, which they should be proud of". "The moment to acknowledge the rights of the Andean community and respect its traditions and customs has come" – said the newly elected president, and promised that during his term of office he would develop a program of revindication of cultural values of the indigenous peoples of the region (El Sol 2001: 2). The concept of cooperation for democracy and development (primarily within the structures of Andean Community), as well as principles of recognition and respect for the rights of indigenous communities were reflected in a special document *Declaración de Machu Picchu*. The provisions of the *Declaration* concerned education in ethnic languages, the fight against discrimination and poverty, and the inclusion of indigenous people in the mainstream political, economic and social life of countries belonging to the *Comunidad Andina*. Andean countries were also officially recognized as multi-ethnic and pluricultural nations, committing themselves to respect and promote their cultural diversity:

We do believe that the cultural and ethnic diversity that characterizes our nations is a source of great wealth and unity among our societies. The democratic exercise demands the respect and the promotion of its diversity. We express, in that sense, our decision to continue developing strategies and policies aimed at revaluing the ethnic plurality and multiculturalism of our nations, in order to promote the full participation of indigenous peoples and ethnic minorities. (Declaración de Machu Picchu 2001)

The document was signed by all presidents of the countries belonging at that time to the Andean Community; besides Peru, also Gustavo Novoa Bejarano, president of Ecuador, Jorge Quiroga Ramírez, interim president of Bolivia, Hugo Chávez, president of Venezuela and Andrés Pastrana, president of Colombia.

The *Qhapaq Ñan* Program announced at that time corresponded therefore to the assumptions of the cultural policy of the Peruvian government and can be interpreted as a political instrument created with the purpose to integrate the Andean countries in common goal, based on the revaluation of the Andean region's cultural heritage. Evocation to the *lo inca* in the pre-Columbian history shared by the Andean countries can be seen also as a process of politicization of the cultural heritage and shaping of the vision of the pan-Andean integration based on the shared past. The investigations on the social, political and economic aspects of the indigenous peoples achievements in the past and their modern socio-cultural status and condition were seen not only as an opportunity to establish new standards and shared methods of documentation and conservation, but also promoted as an impulse to create and develop the regional and pan-regional identity.

Peruvian initiative gained the support of the countries through which nowadays passes the network of pre-Hispanic routes: Argentina, Bolivia, Chile, and Ecuador, thus the project has officially assumed an international character. During the 1st World Heritage Reports Meeting at the World Heritage Center in Montevideo (March, 2002) the document "Prehispanic Andean roads and routes of Tawantinsuyu" was signed, which emphasized the importance of "joint research actions, valuation methodologies and community incorporation as well as development policies and sustainable tourism of a regional nature around the *Qhapaq Ñan*" (Banco Interamericano de Desarrollo 2006a, Banco Interamericano de Desarrollo 2006c: 17–19). *Acta de Compromiso*, signed also by the representative of Colombia, was recognized as an official commitment of the signatory states to promote joint activities for the inscription of the Trail on the UNESCO World Heritage List. On 29 January 2003, at the UNESCO headquarters in Paris, permanent Delegates from Andean countries made a joint application to take over the coordination of the *Qhapaq Ñan* Program and gain the support to the nomination process by the World Heritage Centre, thereby officially receiving institutional and expert patronage in the area of inventory and protection of the preserved infrastructure of the Inca Trail. Further political

support for the program in the international arena was manifested in many official decisions of the presidents of South American countries presented during meetings at the highest diplomatic level. On May 23, 2003, during the 17th Summit of the then Río Group⁶ in Cusco, the heads of states of Colombia, Ecuador, Peru, Bolivia, Chile and Argentina signed a document „Joint Declaration of the Presidents of the Río Group” (Banco Interamericano de Desarrollo 2006b, Banco Interamericano de Desarrollo 2006c: 23). The leaders pledged to promote the idea of the *Qhapaq Ñan* project and expressed their full support for the regional cooperation idea presented by the Peruvian government to the Inter-American Development Bank (IDB) in the document “Regional Action Plan for the Development of the Qhapaq Ñan – Main Andean Road” (Banco Interamericano de Desarrollo 2006c). Thanks to the funding of the Spanish government, financial support for research and future publications was also secured, as well as funds enabling the organization of a special meeting of technical experts involved in the process of preparing the nomination (October 2003, Cusco). In the same year, in November, participants of the 13th Ibero-American Summit of Heads of States and Governments of the Organization of Ibero-American States gathered in Santa Cruz de la Sierra in Bolivia, supported the initiative of the Andean countries, noting its potential for integration and development of the entire region. In addition to the issues related to the inventory and protection of the extensive infrastructure of the route, the issue of the necessary research regarding the natural heritage and biodiversity present in the territories covered by the *Qhapaq Ñan* system also appeared. During the 17th Ordinary Meeting of the Andean Committee of Environmental Authorities (CAAM, November 2004) it was pointed out that the issue of biodiversity conservation and the elaboration of a common methodology for its research and protection is a priority for pan-regional cooperation implemented within Andean Community structures. The *Qhapaq Ñan* Program also gained support during the 18th Ibero-American Summit of Heads of State and Governments (September 2008, San Salvador), and then again, in December, during the next, 20th Ibero-American Summit in Mar del Plata (Argentina), where the presidents of Colombia, Ecuador, Peru, Bolivia, Chile and Argentina signed another official political commitment, expressing their support for a common inscription of *Qhapaq Ñan* on UNESCO’s World Heritage List. In the official substantiation the value of the shared cultural heritage with such a unique character was stressed. It was agreed that the joint submission of the *Qhapaq Ñan* candidacy for the inscription on the World Heritage List would be an unprecedented event, allowing not only to promote and raise awareness of the region’s common history and culture, but also would serve to strengthen cooperation and good relations between signatory countries in

⁶ Grupo de Río, an international organization gathering the South American and Caribbean countries established in 1986, was replaced by a new organization Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) during the 21st Latin America and the Caribbean Unity Summit (22–23 of February 2010, Playa del Carmen).

the field of revaluation and protection of their cultural heritage. The signing of the commitment was clearly a political act of the highest rank and indicated the beginning of the last stage of a very ambitious and challenging project that had been going on for over seven years.

Initiatives and declarations at the international level were accompanied by the meetings and decisions taken simultaneously on the territory of the countries that were signatories of the *Qhapaq Ñan* Program. In order to identify and register selected sections of the routes (classified as binational, cross-border and national sections) several research components were created, that enabled to obtain broad, interdisciplinary documentation on pre-Hispanic infrastructure. The research was carried out through the archeological, historical, ethnographic and geographical-environmental projects, as such a broad perspective was considered necessary to respond to the criteria of authenticity and integrity of the Trail, required in the process of nomination by UNESCO. Program required then the cooperation of many technical experts and the development of both a common research methodology and a coherent concept for the interpretation of the results⁷. One of the points of dispute between the representatives of individual research teams was the name of the network, used in official documents prepared for the World Heritage Centre. At the beginning on the transnational level there was used the term “Inca Trail”, but this denomination did not consider that much of the road network of the Inca state was built using the pre-Inca roads that already existed before the expansion of the empire. The name “Qhapaq Ñan” was considered as the appropriate terminology for the nomination process at the Second Technical Meeting Qhapaq Ñan-Andean Main Road, held in October 2003 in Cusco. In February 2010, representatives of the technical secretariats of the signatory countries met in Paris, where it was decided to name the nominated property officially as “*Qhapaq Ñan – Andean Road System*”. The main reason indicated by the representatives of Ecuador, Bolivia, Chile and Argentina was the need to identify and include the roads that existed before the Inca state, thus recognize and underline the contribution of many different communities and cultures, not only Incas, to the creation and development of complex communication system pass throughout the Andean region (UNESCO 2003, Sanz 2004, Banco Interamericano de Desarrollo 2006c, Instituto de Cultura 2009, UNESCO 2014).

The Nomination Act of the “*Qhapaq Ñan – Andean Road System*” (*Expediente de Candidatura del Qhapaq Ñan – Sistema Vial Andino*) was officially presented on the 1st of February 2013 in Cusco, and then again on the 9th of May 2013, during the special, symbolic ceremony organized in the former heart of the Inca state. The whole process ended with the final decision made on

⁷ In the period 2003–2008, several expert meetings on research and conservation were organized: Lima 2003, Cusco 2003, Santiago de Chile 2004, La Paz 2004, Quito 2005, Buenos Aires 2005, Pasto 2006, Paris 2006 and 2007, Cuenca 2007, Lima 2008, Santiago de Chile 2008 (see more: Instituto de Cultura 2009a, Gómez Salazar 2011: 207–213).

the 21st of June 2014, during the 38th Session of the World Heritage Committee in Doha (Qatar), in the presence of delegations of each of the six signatory states⁸. Initially, the inscription on the List was recommended according to the criteria ii, iii and iv, related to the aspect of the vital interchange of human values, unique and exceptional cultural tradition and authenticity. However, thanks to the negotiations of the representatives of technical committees with delegates of the Regional Committees of ICOMOS and UNESCO, *Qhapaq Ñan* was registered under criteria ii, iii, iv and the criterion vi, which emphasizes not only the aspect of exceptional technological achievements, but also the value of “direct or tangible association with events or living traditions, with ideas or with beliefs, with artistic and literary works of outstanding universal significance”, so with the value of intangible culture heritage of indigenous peoples⁹. It is also worth mentioning that according to the initial assumptions of the Peruvian representatives, *Qhapaq Ñan* has been included in the UNESCO List in the sub-category of the “cultural route” (or “cultural itinerary”). This new sub-category of cultural heritage was created in 1993 when the nomination of the Camino de Santiago de Compostela was being prepared and its features did not fit into any *Operational Guidelines* of the World Cultural Heritage Convention of 1972. In 2005, “cultural routes” were defined as:

Any route of communication, be it land, water, or some other type, which is physically delimited and is also characterized by having its own specific dynamic and historic functionality, which must fulfil the following conditions: It must arise from and reflect interactive movements of people as well as multi-dimensional, continuous, and reciprocal exchanges of goods, ideas, knowledge and values between peoples, countries, regions or continents over significant periods of time. It must have thereby promoted a cross-fertilization of the affected cultures in space and time, as reflected both in their tangible and intangible heritage¹⁰.

The “cultural route” sub-category has therefore broadened the perspective of defining the *Qhapaq Ñan* Trail as a result of the dynamic processes of cultural changes and interactions that the people of the Andean region expe-

⁸ The Qhapaq Ñan nomination process, as the first example of an initiative undertaken, coordinated and implemented on such a broad international scale, has become an inspiration for further projects of this type, for example, for transnational nomination of the Silk Roads – routes network linking the ancient societies of China, Kazakhstan and Kyrgyzstan (the Near East, Western and Central Asia), inscribed on the UNESCO List in the same 2014.

⁹ See criterion (vi): <http://whc.unesco.org/en/criteria/>. Thanks to the work of technical committees, it was possible to identify and register 25 089 km of the Andean roads and 82 related archaeological sites (UNESCO 2014).

¹⁰ Definition proposed by the International Scientific Committee CIIC ICOMOS on Cultural Routes in its draft of international charter on cultural routes (ICOMOS International Committee on Cultural Routes, <http://www.icomos-ciic.org>).

rienced throughout the centuries (*Plan Operativo Institucional* 2015: 12; Martorell Carreño 2010: 489–517). Thus, it was possible to emphasize the value of material heritage elements (preserved parts of the Trail and accompanying structures), but also to draw attention to the manifestations of living culture – cosmovision – and preserved aspects of the traditional model of life of the Andean societies. In this way, the important role of the *Qhapaq Ñan* in promoting and shaping the integral cultural identity of the inhabitants of the entire Andean region was also emphasized.

“El camino que nos une”¹¹. *Qhapaq Ñan* as a symbol of integration policy

International cooperation in the protection and safeguarding of the cultural heritage of indigenous peoples is promoted as one of the pillars of contemporary cultural policy based on the principles of culture pluralism and respect of diversity. In the field of the promotion of cultural rights, special laws were introduced and adopted in the Convention no 169 of the International Labor Organization (*Indigenous and Tribal Peoples Convention* 1989). Drawing attention to the distinctive contribution of indigenous peoples to the cultural diversity of humankind (Preamble), the Convention requires Governments to promote and safeguard the cultures of indigenous peoples through special measures (arts. 2 and 4), and to recognize and protect their cultural values and practices (art. 5). Governments are required to respect and safeguard the cultural and traditional values of indigenous peoples and their use and management of the land, and natural resources (arts. 13, 14 and 15), and ensure that the traditional activities of indigenous peoples are strengthened and promoted (art. 23). The recommendations on the protection, safeguarding and access to the cultural heritage are also present in the articles of the *United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*, adopted in 2007 (arts. 11–13, 33).

In the American system, the result of the efforts made in the field of inter-regional cultural policy has taken form of provisions included in the Charter of the Organization of American States (OAS). The Charter of the OAS contains specific recommendations and regulations on the economic, social and cultural rights of the Member States. Chapter VII, Article 30 states:

The Member States, inspired by the principles of inter-American solidarity and cooperation, pledge themselves to a united effort to ensure international social justice in their relations and integral development for their peoples, as conditions essential to peace and security. Integral development encompasses the economic, social, educational, cultural, scientific, and technological fields

¹¹ “The road that unites us” – one of the slogans promoted by *Proyecto Qhapaq Ñan* in Peru.

through which the goals that each country sets for accomplishing it should be achieved.

The issue of mutual efforts in the name of promotion and protection of cultural heritage is underlined in Article 48 of Chapter VII:

The Member States will cooperate with one another to meet their educational needs, to promote scientific research, and to encourage technological progress for their integral development. They will consider themselves individually and jointly bound to preserve and enrich the cultural heritage of the American peoples. (Organization of American States 1948)

Concerning the protection of the archaeological, historical and artistic heritage of the American nations OAS has approved the *Convention on the Protection of the Archaeological, and Artistic Heritage of the American Nations* (so-called *Convention of San Salvador 1976*). The Convention declared mutual interest in the defense and conservation of cultural heritage and indicated that this could only be achieved through mutual appreciation and respect for such properties, within the framework of the most solid inter-American cooperation:

The purpose of this Convention is to identify, register, protect, and safeguard the property making up the cultural heritage of the American nations in order: (a) to prevent illegal exportation or importation of cultural property; and (b) to promote cooperation among the American states for mutual awareness and appreciation of their cultural property. (Article 1)

The States Parties bind themselves to cooperate in the mutual knowledge and appreciation of their cultural values by taking the following measures: b) promoting the exchange of information on cultural property and on archaeological excavations and discoveries. (Article 15)

Those standards also appeared in *American Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*, adopted on the 15th of June 2016 during the 46th regular session of General Assembly of the OAS in Santo Domingo. In Article XXVIII we also find specific recommendations for the protection of indigenous tangible and intangible cultural heritage and respect of the right to participation and consultation in any national and international initiative related to indigenous peoples' cultural heritage (OAS 2016). Regarding the Andean Community's policy of the inter-regional promotion and protection of the indigenous peoples' rights (to identity, cultural heritage, traditions and knowledge) as the important document we can point out the above-mentioned *Declaration of Machu Picchu*, issued by the Andean Presidential Council in July 2001. The purpose of signing this document was, in general, to strengthen and consolidate democracy as a system of government and restore the validity of human rights after years of violence and conflicts in the region.

Those values are also presented in the official cultural policy line indicated by the Regulatory Framework for the Protection and Safeguarding of Cultural Heritage of the Andean Community (*Marco Normativo para la Protección y Salvaguardia del Patrimonio Cultural*), adopted during the XLVII Plenary Session of the Andean Parliament (November 2015, Bogotá). *Marco Normativo* established the norms and principles that should be considered by the Member States in the construction and elaboration of internal policies and legislation regarding the protection, safeguarding and recovery of their tangible and intangible heritage (Title I, Article 2). The document also refers to the intercultural dialogue as a means of fostering the understanding among Andean peoples, protection of indigenous peoples and minorities rights, and promotion of cultural diversity. The Andean cultural heritage (*patrimonio andino*) and the common Andean identity (*identidad cultural Andina*) are recognized therefore as essential for regional integration and cooperation. The cultural issues in the Andean integration policy are promoted through the Decisions dedicated to the protection and recovery of the cultural heritage properties in the territory of the Member States (Decisions 460 and 588). Furthermore, recognizing the importance of culture aspects in the political and economic integration process, the coordination institutions among the Member States were established, such as: the Andean Council of Ministers of Culture (Decision 760), and the Andean Committee of Cultural Affairs (Decision 823)¹².

As mentioned above, in the time of the Incas dominance *Qhapaq Ñan* played the role not only of the main communication trail, space for the distribution of trade goods, military coordination, labor control or efficient provisioning, but also represented an essential factor for the integration of the entire state, facilitating the transfer of shared cultural values, cosmovision and political concept promoted by the central administration settled in Cusco. In the 21st century the *Qhapaq Ñan* road system as a symbol of the unique cultural achievement has become an inspiration to develop and promote an idea of international cooperation based mainly on those particular integration qualities of the Andean heritage (the process that we can identify as *politicization of heritage*). The integration value of *Qhapaq Ñan*, perceived as a foundation for the future cooperation and strengthening of links between the states-parties of the program, was repeatedly emphasized in the official documents, both those published at the national level and those issued by regional organizations.

The government of Peru was the main stakeholder in reconstructing and promoting *Qhapaq Ñan* as a symbol of pan-Andean re-integration. As in its territory more than 70% of archaeological physical evidence of the total road system was identified, the state was regarded as being at the privileged posi-

¹² For cooperation, legal framework and joint initiatives regarding heritage issues see: *Comunidad Andina – Identidad Andina y Cultura*, <http://www.comunidadandina.org/Seccion-identidad-andina-y-cultura>

tion of transnational domination, playing the role of patron in the frames of *Qhapaq Ñan* Program. Already in October 2003, during the 32nd General Conference of UNESCO in Paris, president Alejandro Toledo drew the participants' attention to the exceptional mutual initiative:

I should also like to tell you of another project in which the Government of Peru is engaged. It concerns the development of the Qhapaq Ñan, the Andean Highway, joining in a shared effort Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador and Peru, which should become a flagship cultural integration project based on the ancient Inca road system, one of the region's most important pre-Columbian vestiges. This regional undertaking is absolutely unique because, for the first time, six countries have decided to work together to have shared property placed on the UNESCO World Heritage List (...). (UNESCO 2003a)

In February 2003, after a special seminar organized by the Organization of Ibero-American States and the Secretariat of Culture of the Argentine Nation about the "Management and Strategies Policy for the Andean Roads" (Jujuy), in its conclusion, the exceptional opportunity for the integration of shared cultural values was underlined, beyond the historical-anthropological meaning and material existence the road system in the Andean geography (Martorell Carreño 2010: 489). The importance of the nomination initiative as an inspiration for an integration policy also became apparent at the MERCOSUR XXVII meeting in Ouro Preto (December 2004), when the presidents of the state parties (Argentina, Brazil, Uruguay and Paraguay) and associated states (Bolivia, Ecuador, Chile, Colombia, Peru) signed a particular document *Declaración de Ouro Preto*, containing the article:

[the presidents] support the Andean Cultural Itinerary/Qhapaq Ñan, which involves four countries of the block, since it constitutes an integration project that has a high impact on the regional development, with culture as the articulating axis. (Declaración de Ouro Preto 2004, Article 27)

In November 2005, during the 17th Ordinary Session of the Andean Parliament (Bogotá), the official support for the Program was justified by recognizing the *Qhapaq Ñan* Road System as "a symbol of the integration of the Andean region countries" (*Decision* 1131). Similar assumptions also can be found in the draft of Regional Action Plan (Banco Interamericano de Desarrollo 2006c). Its purpose was to identify and promote the integration of the Andean region countries, based on the recognition of their shared cultural heritage (represented by *Qhapaq Ñan*) and on the international cooperation. On the 30th of November 2012, during the 6th Summit of the Union of South American Nations (*Unión de Naciones Suramericanas*, UNASUR), which took place in Lima, participants signed "Joint Declaration on the *Qhapaq Ñan* –

Andean Road System” (UNASUR 2012), in which they expressed not only their support for the nomination process, but also the unique significance of *Qhapaq Ñan* for the physical, cultural, social and economic integration of American states. The activities of the *Qhapaq Ñan* Program were recognized as a symbol of peaceful dialogue, an example of international cooperation in the field of cultural policy and a foundation for seeking a balance between, on the one hand, the protection and conservation of the culture heritage of indigenous peoples and, on the other, the socio-economic development of those communities in the Andean region (UNASUR 2012). The same values were underlined during the meeting of the Permanent Council of the Organization of American States organized in July 2014, when the inclusion of the *Qhapaq Ñan* – Andean Road System on the UNESCO List of World Heritage was celebrated with high honors and enthusiasm. The General Secretary of the OAS, José Miguel Insulza, welcomed the decision of UNESCO Committee as a symbol of cooperation and unity of American states, that was not “just a political slogan, but a historical reality”. The Permanent Representative of Peru to the OAS, Juan Federico Jiménez Mayor, emphasized:

Thanks to the Qhapaq Ñan, the Incas were able to join the tremendous historical, natural and cultural diversity of the territory that today is part of the countries of Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, and Peru. The inclusion of this route in the World Heritage List is a recognition of the historical richness of these six OAS member countries, joined historically by this system of roads, that was crossed a complex geography along the ridge of the Andes, with monumental pathways and thanks to the management of the outstanding construction techniques of the Inca civilization. (OAS Members Countries celebrate..., 2014)

Another of the documents emitted with the aim to confirm the crucial role of the *Qhapaq Ñan* Program for the integration of the Andean region countries and the promotion of the joint projects in the field of cultural and social policy in the future is the *Declaration of “Qhapaq Ñan” or “Andean Main Road” as the cultural patrimony of the Andean Community*, approved by Andean Community (San Salvador 2017). In the Declaration, the extraordinary material and immaterial cultural value of the Andean Road network was highlighted, based mainly on its regional integration function. It was recognized as imperative that the Andean Parliament would elaborate an official statement with the purpose to recovering and preserving the network of the *Qhapaq Ñan*, and promoting its enormous historical, cultural, social, and economic importance. Recognizing that *Qhapaq Ñan* has the potential to implement development projects that could benefit the communities and improve the quality of life of the people living adjacent to the Trail, it was approved to officially recognize the Andean Road System as an opportunity to regional integration, development and promotion of the common cultural identity (Article 2). It

was also proposed to develop an international and inter-institutional cooperation project, called “Strengthening integration in the Andean region through the creation of Qhapaq Ñan Multimodal Centers” (Article 3) with the aim to make *Qhapaq Ñan* known as a World Heritage and central axis of Andean integration (*Resolución no 19 2017*).

The idea of integration and cooperation between the Andean countries based on the mutual values of shared heritage was also promoted through UNESCO’s patronage over the *Qhapaq Ñan* Program. As it is well known, the World Heritage Convention created in 1972 is one of the most important global patrimonial instruments. The implementation of the Convention is facilitated through the *Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention*. These guidelines relate not only to the technical aspects of the preservation and the protection of the cultural or natural heritage properties, but also include recommendations and commitments on international cooperation and pan-regional activities aimed to protect heritage sites of exceptional value. Properties with trans-border continuity, or with shared identity, has been clearly supported in the *Operational Guidelines* as the reflection of the vision of shared responsibility to the patronage of the actions of conservation, enhancement and sustainable social use of heritage properties:

In cases where a cultural and/or natural property which fulfills the criteria adopted by the Committee extends beyond national borders the States Parties concerned are encouraged to submit a joint nomination; In keeping with the spirit of the Convention, States Parties should as far as possible endeavour to include in their submissions properties which derive their outstanding universal value from a particularly significant combination of cultural and natural features. (World Heritage Center 1999/2: 4–5)

During the meeting of representatives of the Ibero-American countries with the representatives of the World Heritage Centre in Mar del Plata (2010), the then Director General of UNESCO Irina Bokova drew attention to the unique role of the *Qhapaq Ñan* Program in the re-integration and cooperation process of the Andean region countries:

(...) The region already has numerous sites inscribed on the World Heritage List. However, now a plan for the integral management of all of them will be established for the first time to safeguard, at the same time, a natural heritage – whose biodiversity is one of the richest on the planet – and a cultural heritage that will include indigenous and local traditions. The aim is to protect the system in an integrated manner and thereby promote cooperation that encompasses a cultural itinerary with a continental dimension.

(...) Since I was elected to head UNESCO, I advocate a new vision of culture as a vector of development and a political instrument of cooperation, mutual understanding and reconciliation. The will that encourages Argen-

tina, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador and Peru to preserve together a common heritage raises that cooperation to a degree rarely achieved. This is the “second miracle” of the Qhapaq Ñan, after its construction, with such a huge human effort. (Bokova 2010)

In November 2012, during a special session involving six countries – signatories of the program, Irina Bokova again appealed to the unique role of *Qhapaq Ñan* heritage in shaping the foundations for international cooperation:

It is an exceptional heritage, shared among six countries in Latin America. (...) These countries have decided to protect it together through an innovative regional cooperation process. (...) Due to its enormous cultural, technical and symbolic ramifications, this Project represents a message for all the nations of the world. It is a model of cultural cooperation. (...) This [dossier of candidacy for the inscription on UNESCO List] is the best gift that can be made on the 40th anniversary [of the UNESCO Convention 1972]: a youthful bath, a message of peace, an impulse of political cooperation. (Bokova 2012)

The distinct integration value of the *Qhapaq Ñan* system has also been clearly underlined in justification of its inclusion in the World Cultural Heritage List:

The Qhapaq Ñan is an exceptional and unique testimony to the Inca civilization based on the values and principles of reciprocity, redistribution and duality constructed in a singular system of organization called Tawantinsuyu. The road network was the life-giving support to the Inca Empire integrated into the Andean landscape. As a testimony to the Inca Empire, it illustrates thousands of years of cultural evolution and was an omnipresent symbol of the Empire’s strength and extension throughout the Andes¹³.

The Andean Road System continues to serve its original functions of integration, communication, exchange and flow of goods and knowledge, and – despite the current modern trade and social changes – keeps its pertinence and importance throughout the centuries and its role as a cultural reference which contributes to reinforcing the identity within the Andean world¹⁴.

It has to be emphasized, that the whole concept of integration of Andean nations over administrative and political divisions and the slogans of interna-

¹³ UNESCO 2014, criterion (iii).

¹⁴ UNESCO 2014, criterion (vi). The *Qhapaq Ñan* Program was also one of the projects presented in the framework of *Action Plan for World Heritage in South America, 2015–2020* of World Heritage Centre (Paris).

tional cooperation in the name of protection and promotion of shared values of cultural (indigenous) heritage sounded exceptionally despite the political situation and the temperature of diplomatic relations prevailing among the countries of the region. In addition to the continuous political and economic rivalry within various pan-regional organizations (including Andean Community, UNASUR, MERCOSUR, Pacific Trade Alliance), there are still conflicts routed in the 19th century, referring to the subject of borders and territorial divisions between state-parties of the Program. Parallel to the signed documents and declarations of cooperation in the field of cultural politics (2001–2014), arose disputes between Peru and Chile for the extent of territorial waters in the Pacific (conflict over borders and the economic benefits in 2008). Tense diplomatic relations, associated with Bolivia's continuing claims for access to the Ocean lost as a result of the Pacific War (1879–1883), have characterized political relations between this country and Chile for years. The border conflict also took place between Peru and Ecuador (the 1940s) and ended at the end of the 20th century, during the presidency of Alberto Fujimori and Jamil Mahuad. The Peace Pact was signed in 1998, only a few years before the beginning of the *Qhapaq Ñan* Program. The relations between the countries that form the Andean Community have also been weakened by continuing disagreements and arm conflicts between the Republics of Ecuador and Colombia, caused by the fight against the Colombian *guerrilla* and unauthorized incursions into Ecuadorian territory (Klarén 2000; Spyra 2006; Contreras, Cueto 2010; Pastrana, Jost 2012). From international relations' policy perspective, *Qhapaq Ñan* can, therefore, serve as an example of the implementation of the idea of pan-Andean social and cultural union, based on the vision of common past and beyond political and economic conflicts and rivalry in modern times. As it was presented above, in both – American diplomatic circles and broader international forum – the *Qhapaq Ñan* Program and the process of nomination for the World Heritage List were described as an important goal strengthening cooperation between state-parties, essential for the unity and integration of the region and for the promotion of Andean culture in the world. Thus, the multinational, transboundary *Qhapaq Ñan* Program was evaluated as an exceptional example of “the strength of culture as a factor of peace” (Bokova 2012).

Final considerations

As a transnational property, the *Qhapaq Ñan* Road System covers the jurisdiction of six countries. Between 2001 and 2014, several of international joint declarations and Statements of Commitment have been signed. They have highlighted the will to protect and promote exceptional values and integrity of Andean Road System. During the process of nomination and after the inclusion to the List of World Heritage, *Qhapaq Ñan*, a symbol of politi-

cal, economic and cultural unification in pre-Hispanic times, has turned into a symbol of modern regional re-integration and even an icon of the unity of contemporary Andean nations, even though this “unity” seems to be a utopian vision, based more on ideological discourse of *incaísmo* than on rational evaluation of economic, social and political differences between state-parties. Nonetheless, through the joint efforts for its protection and preservation carried out by the representatives of six South American countries, all interested parties consider it as an element of cultural heritage, which would potentially generate an opportunity of cooperation on many levels (e.g. conservation and protection of the archeological heritage, preservation of biodiversity, local communities development, promotion of sustainable tourism).

We cannot avoid the question about the contemporary nature of the relations that link indigenous peoples of the Andean region to such an exceptional element of the cultural heritage as the *Qhapaq Ñan* road system. The idea of re-integration is aimed not only to protect the cultural and natural heritage associated with the “Inca Trail”, but also to search for the alternatives of economic development and to improve the standards of life of communities living in the Andean region. In this perspective *Qhapaq Ñan* is not only a symbol of the revaluation of culture, knowledge and traditions of the Andean region inhabitants but also an important instrument of the inclusion of indigenous peoples to the social and economic policies of the six state-parties of the *Qhapaq Ñan* Program. The protection and proper safeguarding of the cultural heritage of indigenous peoples, in accordance with the principles of their active participation, is one of the essential elements of neo-indigenismo (*indianismo*) movements that have been developed intensively in Latin America since the 1990s. In addition to the demands of democratic reforms and more significant presence in political life, there are postulates to limit the actions directed against indigenous material cultural heritage, to revalorize elements of intangible heritage (living culture) and to create favorable conditions for development in accordance with the preservation of their ethnic and cultural identity. Such postulates can be found in international documents relating to the rights and political status of indigenous peoples (ILO 169, UN 2007) and *Operational Guidelines* of World Heritage Committee. In the American system, these issues are presented in the *American Declaration of the Rights of Indigenous Peoples* (OAS 2016). Recalling the priority of the OAS to advance in the promotion and adequate protection of the rights of the indigenous peoples, its significant presence in American societies and immense contribution to development, plurality and cultural diversity were recognized. It was agreed that the rights of indigenous peoples are a fundamental aspect for the present and the future of the Americas and recognized that respect of the rights of indigenous peoples fosters harmonious and cooperative relations among States and indigenous peoples, based on the principles of justice and democracy (Preamble).

The requirements to respect directives of international institutions referring to the principle of indigenous peoples’ participation, consultation and co-

operation in the name of sustainable development were indicated almost from the beginning in the activities of the *Qhapaq Ñan* Program. Representatives of Peru, Bolivia, Ecuador and Argentina emphasized the need to introduce international criteria throughout the whole nomination process. Already during the meeting in Cusco, in May 2003, indigenous peoples were recognized as essential actors, both in the preparatory works and further activities related to joint management of the Andean road system (Banco Interamericano de Desarrollo 2006c: 20, Korstanje 2016). By this decision the communities living along the “Inca Trail” were recognized as representatives (“guards”, “continuers”, “depositors”) of the intangible aspect of the *Qhapaq Ñan* heritage: preserved languages, knowledge and production technologies, the ritual sphere manifested in costumes, dances, songs and rituals, as well as gastronomy, social structures and symbolic organization of the space. In this context, the principles of the *Regional Action Plan* were not only regional integration, but also sustainable management of natural and cultural heritage and strengthening of local capacities, participation issue and social equity (Banco Interamericano de Desarrollo 2006c: 37). Officially presented policy was based on the articulation of *Qhapaq Ñan* management to the communities, municipalities and sectoral management in line with the decentralization policies of the states-parties. Unfortunately, for several years those principles did not result in a concrete action and on the side of official (states) agendas remained only at the declarative, formal stage¹⁵.

Nonetheless, recent years have brought some positive initiatives, both on national and international level, that we can consider as indicators of growing consciousness of social and political responsibility and commitments of states in the field of new model of indigenous peoples' culture heritage policy. Concerning the *Qhapaq Ñan* Program, one of those is the national and binational “walks” (*caminatas*) organized through the Inca Trail sections declared as World Heritage. The idea of *caminatas* was created in order to recognize and promote the *Qhapaq Ñan*, to strengthen the cultural identity and participatory action of indigenous communities and to develop a notion of culture as a factor of social and economic development in the territories where the Inca road system passes. The first “Binational Walk” was held on September 2011: Peruvian and Ecuadorian walkers toured the *Qhapaq Ñan* sections that link Peruvian and Ecuadorian territory. In an official commentary, participants underline the goal of integration and respect of mutual culture traditions. The second edition was held in September 2013, from Cariamanga (Ecuador) to Aypate and Ayabaca (Peru). This activity was carried out by an initiative of the communities of Ayabaca and Cariamanga, with support of the Ministry of Culture of Peru, through the *Qhapaq Ñan* Project – National Centre

¹⁵ About criticism of the procedures realized during the nomination process, in which indigenous peoples were absent or only figurative, see for example: Korstanje and Azcárate 2007, Gómez Salazar 2012, Korstanje 2016, Gnecco 2017.

(Lima), the Provincial Municipality of Ayabaca, Municipality of Calvas and Ministry of Tourism of Ecuador (*Caminata Binacional Wayakuntu...*, 2013). A few years later, in June 2017 and August 2018, similar initiatives took place in the southern part of the road system: *caminatas* were organized in cooperation between Peruvian and Bolivian state entities and the Aymara community members, inhabitants of District of Puno (section Cruz Pata – Chucasuyo Ccajje – Challapampa – Juli – Pomata). According to the representatives of *Qhapaq Ñan* Project (Lima), it was a good opportunity not only to exchange work experiences within the framework of the Bilateral Agreement that joined the institutions of *Qhapaq Ñan* Project – Peru and the *Qhapaq Ñan* – Bolivia, but also to promote the safeguarding of the cultural heritage of the Aymara peoples of Peru and Bolivia (*III Caminata Regional, I Caminata Binacional...* 2017; *Puneños y bolivianos participan...* 2018).

Bibliographic references

- Action Plan for World Heritage in South America 2015–2020* (2015), UNESCO, WHC, Paris.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2006a), *Acta de Compromiso* in: *Plan de Acción Regional para el desarrollo del Sistema Vial Inca – Qhapaq Ñan*, UNESCO – INC, Lima, p. 19.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2006b), *Declaración Conjunta de Presidentes del Grupo de Río* in: *Plan de Acción Regional para el desarrollo del Sistema Vial Inca – Qhapaq Ñan*, UNESCO – INC, Lima, p. 23.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2006c), *Plan de Acción Regional para el desarrollo del Sistema Vial Inca – Qhapaq Ñan*, UNESCO – INC, Lima.
- Bar Esquivel A. (2013), *Afectaciones históricas a la red vial inca*, “Cuadernos de Qhapaq Ñan”, año 1, no 1, pp. 32–51.
- Bokova I. (2010), *Qhapaq Ñan, un itinerario cultural de integración*, www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-158040-2010-12-04.html, access: 20.11.2018.
- Bokova I. (2012), *El Qhapaq Ñan es un camino hacia la paz*, Discurso de la Directora General de la UNESCO con motivo de la reunión especial con los representantes de los Estados Partes del Qhapaq Ñan, DG/2012/166, UNESCO, Paris (20.11.2018).
- Caminata Binacional Wayakuntu aportó a la integración latinoamericana* (2013), <http://www.cultura.gob.pe/comunicacion/noticia/caminantes-peruanos-y-ecuatorianos-recorrieron-el-qhapaq-nan-que-une-peru-y-ecuador>, access: 18.11.2018.
- III Caminata Regional, I Caminata Binacional Perú Bolivia por la ruta del Qhapaq Ñan* (2017), www.servindi.org/file/iii-caminata-regional-y-i-caminata-binacional-peru-bolivia-por-el-gran-qhapaq-nan-aimara, 8 de junio, access: 18.11.2018.
- Caraballo Perichi C. (2004), *Qhapaq Ñan – Camino Principal Andino: hacia la nominación de un bien excepcional en la Lista del Patrimonio Mundial*, in: *Tejiendo los lazos de un legado. Qhapaq Ñan, Camino Principal Andino hacia la nominación de un patrimonio común, rico y diverso, de valor universal*, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, UNESCO, Lima – Paris, pp. 19–26.

Castellanos G. V. (2010), *Patrimonio cultural: integración y desarrollo en América Latina*, Editorial Fondo de Cultura Económica, Mexico.

Chirino Portocarrero R., Harumi Borba L. (2015), *Qhapaq Ñan, herencia cultural, gestión participativa y turismo*, "Novum Otium", vol. 1, no 1, pp. 25–41.

Contreras C., Cueto M. (2010), *Historia del Perú contemporáneo. Desde las luchas por la Independencia hasta el presente*, Instituto de Estudios Peruanos, Universidad del Pacífico, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima.

Convención de San Salvador (1976), http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_C16_Convencion_Defensa_Patrimonio_Arqueologico.asp, access: 11.10.2018.

D'Altroy T. (2007), *The Incas*, Blackwell Publishing Ltd.

Declaración de Machu Picchu (2001), *Sobre la democracia, los derechos de los pueblos indígenas y la lucha contra la pobreza*, http://www.sice.oas.org/Trade/Junac/MachuPicchu_s.asp, access: 16.10.2012.

Declaración de Ouro Preto (2004), Comunicado conjunto de los presidentes de los Estados Partes del MERCOSUR y de Estados Asociados, <http://archivo.presidencia.gub.uy/noticias/archivo/2004/diciembre/2004121702.htm>, access: 16.10.2018.

Decreto Supremo N° 031-2001-ED (2001), *Declaran de preferente interés nacional la investigación, identificación, registro, conservación y puesta en valor de la red de caminos existentes en el Imperio Incaico dentro del Perú*, "El Peruano", 10 de mayo, access: 10.11.2018.

Decreto Supremo N° 039-2001-ED (2001), *Constituye Comisión Nacional a que se refiere el D. S. N° 031-2001-ED, sobre investigación y conservación de red de caminos existentes en el Imperio Incaico dentro del territorio nacional*, "El Peruano", 8 de junio, access: 10.11.2018.

Dobrzycki W. (2000), *Stosunki międzynarodowe w Ameryce Łacińskiej. Historia i współczesność*, Scholar, Warszawa.

El Sol (2001), *Editorial*, Cusco, pp. 2, 7.

Gawrycki M. (red.) (2007), *Procesy integracyjne w Ameryce Łacińskiej*, Difin, Warszawa.

Gnecco C. (2017), *Obsesión por las ruinas... y la ruina del Qhapaq Ñan*, "Malpensante", no 182, pp. 55–59, www.elmalpensante.com/articulo/3727/obsesion_por_las_ruinas, access: 12.10.2018.

Gómez Salazar D. (2011), *Las organizaciones internacionales en la gobernanza. Qhapaq Ñan – Gran Ruta Inca entre Ecuador y Perú*, FLACSO Ecuador, Abya Yala, Universidad Politécnica Salesiana, Quito.

Gómez Salazar D. (2012), *El Qhapaq Ñan: un camino vivo*, in: *Interculturalidad: un acercamiento desde la investigación*, A. Krainer, M. Guerra (eds.), FLACSO Ecuador, Quito, pp. 137–164.

Hornberger E., Hornberger N. (2013), *Diccionario trilingüe Quechua de Cusco*, 4ta. Edición, Centro Bartolomé de las Casas, Cusco.

Hyslop J. ([1984] 2015), *Qhapaq Ñan, el Sistema Vial Incaico*, Instituto Andino de Estudios Arqueológicos/Petróleos del Perú, Lima.

Instituto de Cultura (2009), *Qhapaq Ñan a la Lista del Patrimonio Mundial de UNESCO. Memoria del proceso de nominación*, Lima.

Instituto de Cultura (2009a), *Reuniones de Comités Nacionales de Qhapaq Ñan*, Lima.

- Instituto Nacional de Cultura (2007), *Inicio del Programa*, Lima.
- Kania M. (2013), *Machu Picchu: między archeologią i polityką*, Universitas, Kraków.
- Kania M. (2013a), *Old myths – new tradition: the “spectacle of power” in the politics of Peru and Bolivia in the beginning of the 21st century*, “Ad Americam. Journal of American Studies”, vol. 14, pp. 63–80.
- Korstanje A., García Azcárate J. (2007), *The Qhapaq Ñan Project: A Critical View*, “Archaeologies: Journal of the World Archaeological Congress”, vol. 3, no 2, pp. 116–131.
- Korstanje A. (2016), *Qhapaq Ñan. Camino principal andino, una nueva “promesa” de la arqueología y antropología del siglo XIX, proyectada y formalizada desde arriba hacia abajo... (en el siglo XXI)*, “Mundo de Antes”, no 10, pp. 15–40.
- Klarén P. F. (2000), *Peru. Society and Nationhood in the Andes*, Oxford University Press, New York, Oxford.
- Ley N° 28260 (2004), *Ley que otorga fuerza de ley al D. S. N° 031-2001-ED*, “El Peruano”, 1 de julio.
- Martorell Carreño A. (2010), *Itinerarios Culturales y Patrimonio Mundial*, Lima.
- Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (2004), *Tejiendo los lazos de un legado. Qhapaq Ñan, Camino Principal Andino hacia la nominación de un patrimonio común, rico y diverso, de valor universal*, UNESCO, Lima – Paris.
- OAS (2016), *American Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*, www.oas.org/en/sare/documents/DecAmIND.pdf, access: 16.10.2018.
- OAS Member Countries celebrate inclusion of Qhapaq Ñan in World Heritage List (2014), <https://andina.pe/ingles/noticia-oas-celebrates-qhapaq-nan-inclusion-in-world-heritage-list-514966.aspx>, 16.07.2014, access: 16.10.2018.
- Organization of American States (1948), *Charter of OAS*, http://www.oas.org/en/sla/dil/inter_american_treaties_A-41_charter_OAS.asp, access: 11.10.2018.
- Parlamento Andino (2016), *Marco Normativo para la Protección y Salviaguardia del Patrimonio Cultural*, Serie Marcos Normativos, 4, Bogotá.
- Pastrana E. B., Jost S. (eds.), (2012), *Colombia y Ecuador: entre la integración y la fragmentación*, Konrad Adenauer Stiftung, Bogotá.
- Plan Operativo Institucional* (2015), Proyecto Qhapaq Ñan – Sede Nacional, Lima.
- Puneños y bolivianos participan de caminata en la ruta del ‘Qhapaq Ñan’* (2018), <https://rpp.pe/peru/puno/punenos-y-bolivianos-participan-de-caminata-en-la-ruta-del-qhapaq-nan-noticia-1056895>, access: 18.11.2018).
- Resolución no 19*(2017), Parlamento Andino, www.congreso.gob.pe/Docs/ParlamentoAndino/files/informes/capannan/resolucion-19-.pdf, access: 20.11.2018.
- Rostworowski M. (2002), *Historia del Tahuantinsuyu*, Instituto de Estudios Peruanos, PromPerú, Lima.
- Sanz N. (2004), *Qhapaq Ñan – Camino Principal Andino y el proceso de su candidatura como bien susceptible de ser inscrito en la Lista de Patrimonio Mundial*, in: *Tejiendo los lazos de un legado. Qhapaq Ñan, Camino Principal Andino hacia la nominación de un patrimonio común, rico y diverso, de valor universal*, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, UNESCO, Lima – Paris, pp. 28–38.
- Spyra J. (2006), *Problem granic w stosunkach chilijsko-boliwijskich*, „Dokumenty Robocze CESLA”, no 42, Uniwersytet Warszawski, Warszawa.

UNASUR (2012), *Declaración Conjunta sobre el Qhapaq Ñan – Sistema Vial Andino*, http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/DECL_SIST_VIAL_ANDINO_2012.pdf, access: 16.10.2018.

UNESCO (2003a), *Additional Text of the Address by Dr Alejandro Toledo, President of the Republic of Peru, to the 32nd Session of The General Conference of UNESCO*, General Conference 32nd Session Information document, 32 C/INF.24, 14th October 2003, UNESCO, Paris/<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223>, access: 20.11.2018.

UNESCO (2003), *The Nomination of the Qhapaq Ñan – Camino Inca for inscription on the World Heritage List*, 27th session of World Heritage Committee WHC-03/27.COM/INF.13, Paris 23 June 2003, www.unesdoc.unesco.org/ark:/48223, access: 20.07.2017.

UNESCO (2014), Decision 38 COM 8B.43, 38th Session of the Committee, *Qhapaq Ñan, Andean Road System (Argentina/Bolivia/Chile/Colombia/Ecuador/Peru)*, whc.unesco.org/en/decisions/6129, access: 20.07.2017.

Winter T. (2015), *Heritage diplomacy*, “International Journal of Heritage Studies”, vol. 21, no 10, pp. 997–1015.

World Heritage Center (1999), *Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention*, UNESCO, Paris.

Qhapaq Ñan: Indigenous Peoples' Heritage as an Instrument of Inter-American Integration Policy

Marta Kania

América Latina como la región de transformaciones religiosas en el siglo XXI

Latin America as a Region of Religious Transformations in the 21st Century

*Marta Zuzanna Osuchowska**

FACULTAD DE DERECHO Y ADMINISTRACIÓN
UNIVERSIDAD CARDENAL STEFAN WYSZYŃSKI EN VARSOVIA,
POLONIA

✉ m.osuchowska@uksw.edu.pl

<https://orcid.org/0000-0001-9950-7458>

RESUMEN

El objetivo principal del estudio es identificar, en un sentido amplio, los cambios que se están produciendo en el ámbito religioso en la región latinoamericana, con especial énfasis en los aspectos legales de este fenómeno. Las diferentes partes cubren áreas problemáticas separadas que deberán ser abordadas por los legisladores en un futuro próximo. Este problema es una importante tesis de investigación. La interdisciplinariedad se justifica por el tema de la investigación realizada, por ende, pertenece a la confluencia del derecho, la ciencia política, la sociología y la historia, así como las ciencias de la religión. Las relaciones jurídicas y religiosas se presentan sobre la base de un método jurídico comparativo y de un método histórico-jurídico. A pesar de la clara disminución en el número de personas que se identifican con la Iglesia católica, aún constituyen la mayoría en la región. Se pueden ver fácilmente dos tendencias: los católicos cambian su afiliación confesional al abandonar la Iglesia a favor de las comunidades protestantes, especialmente por los grupos neopentecostales; aumenta el porcentaje de personas que no se identifican con ninguna forma institucional de una relación religiosa. El fenómeno religioso ha cambiado significativamente en comparación con el siglo pasado. Cada vez más personas eligen creencias y las evalúan según criterios subjetivos, seleccionan valores en la vida espiritual, sin necesidad de mediar en una institución religiosa.

* Doctora en Derecho. Profesora auxiliar en la Cátedra de Derecho Eclesiástico del Estado y Derecho Concordatario, Facultad de Derecho y Administración, Universidad Cardenal Stefan Wyszyński en Varsovia (UKSW). Principales líneas de investigación: análisis de la jurisprudencia de los tribunales y órganos nacionales e internacionales en materia de protección del derecho a la libertad religiosa, régimen jurídico de las asociaciones religiosas, personalidad jurídica de las comunidades religiosas.

PALABRAS CLAVE: *religión, América Latina, iglesias, cambios, pentecostalismo.*

ABSTRACT

The main objective of the study is to identify, in a broad sense, the changes taking place in the religious sphere in the Latin American region, with particular emphasis on the legal aspects of this phenomenon. The different parts cover separate problem areas which will need to be addressed by the legislators in the near future. This problem is a major research thesis. Interdisciplinarity is justified by the subject of the research undertaken. It remains at the junction of law, political science, sociology and history, as well as the religious studies. The legal and religious relations are presented on the basis of a comparative legal method and a historical-legal method. Despite the clear decrease in the number of people identifying themselves with the Catholic Church, they still constitute the majority in the region. Two tendencies can be noticed: Catholics change religious affiliation, leaving the church in favor of Protestant communities, especially by neo-Pentecostal groups; the number of people who do not identify with any institutional form of religious association increases. The phenomenon of religiosity has changed significantly compared to the last century. More and more people choose beliefs and evaluate them according to subjective criteria. They choose values in spiritual life, without the need to participate in an institutionalized religious organization.

KEYWORDS: *religion, Latin America, churches, changes, Pentecostalism.*

Introducción

América Latina es una región en la que el fenómeno de la religiosidad tiene un impacto significativo no solo en la vida privada de los habitantes de los países de la región, sino también en la esfera pública. En el contexto de las investigaciones que abarcan la historia de esta parte del mundo desde la era colonial, hay que tener en cuenta la presencia de la Iglesia católica como una institución que afecta la esfera sagrada, pero también relacionada con la administración, primero real y luego nacional. En términos de la diversidad religiosa de la sociedad latinoamericana, solo recientemente han aparecido creencias no cristianas, y los miembros de las uniones religiosas no católicas evangélicas y neopentecostales son, en su mayor parte, solo la primera generación de creyentes (Hagopian 2009: 12–13).

El fenómeno de los cambios que se están produciendo en el ámbito religioso en esta región es objeto de muchas disciplinas científicas, incluidos los proyectos interdisciplinarios. Los resultados de las investigaciones se utilizan como punto de partida para otras actividades de investigación. Las cuestiones relacionadas con aspectos del derecho religioso en América Latina han comenzado a ser abordadas recientemente por un grupo de investigadores en un contexto jurídico comparativo. La razón principal de esta falta de interés fue la ausencia de contenidos que cubrieran el tema de esta rama del derecho.

A medida que la sociedad ha ido cambiando, con la creciente presencia de grupos religiosos no católicos, ha aumentado la necesidad de legislación. Sin embargo, el área de investigación no sólo se refiere a la esfera institucional, es decir, a las relaciones entre el Estado y una entidad religiosa, sino también a la cuestión de la protección del derecho a la libertad religiosa de un individuo.

La ciencia jurídica, como una de las disciplinas de las ciencias sociales, utiliza los logros de otros campos. En el contexto de este estudio, esto está justificado por el tema de la investigación y su interdisciplinariedad. Aparte del método dogmático básico utilizado en las ciencias jurídicas, la preparación de este estudio requirió el uso de métodos no específicos, es decir, métodos estadísticos y sociológicos, ya que sin ellos sería difícil mostrar las razones de los cambios en la esfera legal de los países latinoamericanos y el desarrollo de las normas del derecho religioso en esta región. Las relaciones jurídicas y religiosas se presentan sobre la base del método jurídico comparativo y del método histórico jurídico.

El objetivo principal del estudio es indicar, en un sentido amplio, los cambios que se están produciendo en el ámbito religioso en la región de América Latina, con especial énfasis en los aspectos legales de este fenómeno. Las partes individuales del estudio se separaron de acuerdo con las áreas problemáticas. Su orden refleja la complejidad de los temas, y cada punto sucesivo hace referencia a las consideraciones anteriores. Las dos primeras secciones tienen en cuenta los antecedentes sociales, mientras que las siguientes secciones ya se han dedicado directamente al derecho religioso. Este análisis es un intento de evaluar el fenómeno descrito.

Contexto histórico

El impacto de los procesos de cambio globales en la esfera de las relaciones profesionales en América Latina implica una serie de problemas en el campo de la regulación legal de la relación entre el Estado y la Iglesia y la protección de la libertad religiosa. En el cristianismo, que se ha convertido en la religión más común en la historia del mundo, ha habido cambios significativos. A principios del siglo XX, solo un tercio de los cristianos vivían fuera de Europa y América del Norte, mientras que, a principios del siglo XXI, dos tercios de los cristianos viven en países del Tercer Mundo. De esta manera, se transformó de la religión de los blancos ricos a la religión de los pobres no blancos. Esto no permite que se forme una verdadera religión multicultural. En el siglo pasado, se asumió que, dentro de una generación, toda la población mundial se convertiría al cristianismo. El surgimiento del laicismo en Europa occidental, el comunismo en la parte oriental del viejo continente y el materialismo en América del Norte ha llevado a un fuerte aumento en el número de personas que se declaran no creyentes.

La región de América Latina abarca una vasta y compleja realidad que consiste en muchos países desde México en el norte, pasando por los países de

América Central, hasta el continente sudamericano. A pesar de las diferencias entre países relacionadas con la historia de la época precolombina, los sucesos posteriores a la descolonización causaron un camino diferente al del siglo XIX, en el área de la regulación religiosa y confesional, una historia común permite hacer un panorama general. Los procesos que ocurren en la esfera religiosa en esta región muestran una tendencia de peculiaridades específicas para países respectivos (Catalina 2001: 485–489).

El punto de partida básico para realizar una evaluación conjunta de los Estados de la región es el hecho de que fueron colonias españolas y portuguesas desde finales del siglo XV hasta principios del siglo XIX. Este largo período permitió que se formara una cultura única que se expresa principalmente en el idioma utilizado por los habitantes de América Latina. Otro elemento que identifica a América Latina es la religión que debe considerarse como un factor de colonización, junto con su aspecto militar, político y económico. Lo que justifica las actividades en el Nuevo Mundo fue el apoyo del Papa a los reyes de España y Portugal, quien les concedió derechos en estas áreas, pero con una clara misión de la Iglesia para implantar allí la fe católica. La Iglesia católica también apoyó la conquista de manera material y siempre acompañó a los europeos en sus viajes a través del océano. Desde el principio, también creó sus estructuras en América, del mismo modo que la autoridad civil y militar. La presencia y participación activa de la Iglesia en la conquista y la creación del sistema colonial sirvió de base para atribuirle también los abusos cometidos por los representantes de la Corona (Dussel 1992: 79 y ss.; Prien 1985; Luke 2002; Lopetegui, Zubillaga 1965; Egaña 1966).

Al evaluar los tiempos coloniales, se pueden distinguir ciertos elementos que influyen en la fuerte relación entre la religión y el derecho en América Latina. Sin duda, hay que incluir en los mismos un intento de eliminar los cultos nativos y reemplazarlos por la religión cristiana y sus tradiciones correspondientes. Como resultado, surgió un sincretismo religioso y un tipo de culto y cultura diferente del modelo europeo. El traspaso del monopolio en el campo de la enseñanza religiosa a la Iglesia católica separó a los hispanos durante muchos años del contacto directo con otras religiones o confesiones cristianas. Esto se sentía especialmente en la esfera pública. Al final, el hecho de mantener relaciones estrechas entre la autoridad civil y la Iglesia que era normativa en forma de patrocinio llevó a una situación de violación de la autonomía e independencia de la jerarquía eclesial. En la práctica, la autoridad civil gobernó en gran medida la Iglesia que dependía de esta tanto en términos legales como económicos. Esto es una consecuencia del hecho de que, para cubrir el área más grande posible de evangelización, la Iglesia prácticamente entregó sus gobiernos autónomos a las autoridades civiles (Salinas Araneda 2004: 51, Marzal 2000: 474–476, Zaruma 2006: 137)¹.

¹ A través del régimen del Patronato Indiano (Regio) por la Bula *Universalis Ecclesiae Regimini* de Julio II (28 de julio de 1508) y su posterior exacerbación *Vicariato Regio*, cuyo desarrollo

Los procesos de independencia de los países latinoamericanos no estaban motivados religiosamente, sino política y económicamente. Los partidarios de los cambios en el lado de los libertadores nacionales eran católicos, a menudo educados en universidades religiosas. De forma diferente este problema se veía en medio de la jerarquía eclesiástica, entre la cual la mayoría constituía una oposición a los movimientos de independencia. Sin embargo, en casi todas las constituciones de las nuevas repúblicas, un número significativo de diputados eran sacerdotes católicos o monjes. Así, las constituciones de todos los países latinoamericanos, en una etapa temprana, mantuvieron la fe católica como oficial. Sin embargo, las prácticas cada vez más comunes de los no católicos, especialmente de los marineros, soldados, comerciantes, y la presión de Gran Bretaña –que luego constituía un poder colonial que aspiraba a expandir su poder también en América Latina– llevaron a la tolerancia y luego a la aceptación de la libertad de religión (Pattnayak 2008: 9–12).

Los cambios en el sistema de relaciones entre la Iglesia y el Estado consistieron en rechazar el modelo de la religión estatal con la Iglesia católica como una forma de administración pública, pasando gradualmente a un Estado neutral y aconfesional, reconociendo el pluralismo religioso, aunque no la igualdad de confesiones todavía. Lo importante es que esto fue en la segunda mitad del siglo XIX y a principios del siglo XX, cuando en la Iglesia católica (incluso antes del Vaticano II) no se desarrolló el concepto de la libertad religiosa (Murillo Murillo 2011).

El primer paso para adoptar completamente la libertad religiosa es reconocer la pluralidad en la sociedad y los espacios públicos, respetando las tradiciones, la cultura y la identidad de los habitantes. En todos los países latinoamericanos, el cristianismo sigue siendo la religión de la mayoría de la sociedad, a pesar de ser cada vez más diferenciada internamente. Las discrepancias ocurren no solo en la esfera doctrinal, sino también en la esfera institucional. Una parte de las comunidades religiosas tienen estructuras centralizadas con jerarquías estrictamente definidas, mientras que otras son independientes, aunque pueden crear congregaciones que les dan un mayor potencial para defender razones comunes en el campo externo. Las Iglesias protestantes están sujetas a un proceso continuo de división y al surgimiento de nuevas instituciones, de las cuales pocas tienen la voluntad y posibilidades de colaborar (Canclini 2004, Seselovsky 2005)².

tuvo lugar en la época de los Borbones. Sus regulaciones más notables regulaban la administración de candidatos a cargos eclesiásticos y el establecimiento de límites por parte de las diócesis, así como su participación en disputas entre obispos y conventos. Los obispos tenían una libertad de acción limitada: al prohibir la comunicación con el Papa y también a los actos legales y documentos papales. También se prohibieron las visitas *ad limina* y el control de la formación de órdenes religiosas y el envío de misioneros (Bula *Exponi Nobis or Omnimoda* de Adrián VI, 1522), así como la posibilidad de apelar las decisiones de las autoridades eclesiales ante los tribunales civiles.

² En el caso específico de la República Argentina, se puede encontrar una historia documentada desde el punto de vista protestante de la presencia de las Iglesias evangélicas.

La definición de un marco legal para las actividades emprendidas por las uniones religiosas es, por lo tanto, un desafío difícil que los países –no solo los latinoamericanos– enfrentan hoy en día. En primer lugar, debe determinarse con quién deben llevar a cabo un diálogo las autoridades estatales y cuáles de los grupos religiosos deben considerarse instituciones permanentes en el sentido de las Iglesias y no solo una expresión de la manifestación comunitaria de las creencias de confesión, y cómo hacerlo y en qué medida.

Por otro lado, deben tenerse en cuenta los derechos de las minorías religiosas, también en el aspecto de la creación de sus formas institucionales de funcionamiento. Un obstáculo adicional es la resistencia de la Iglesia católica causada por la percepción de estos cambios como una posibilidad de perder el monopolio religioso y, a veces, incluso como una forma de agresión hacia las acciones tomadas por la misma (Míguez 2002)³.

Hoy en día, las constituciones latinoamericanas reconocen la libertad religiosa en mayor o menor grado. Las dificultades suelen residir en actos y disposiciones administrativas que protegen esta ley y regulan su expresión en el espacio público (Osuchowska 2014).

Cambios demográficos

Casi el 40% de la población mundial de católicos vive en la región de América Latina (Pew Research Center 2014). El análisis de los datos estadísticos en términos históricos indica que en la primera mitad del siglo XX (en los años 1900 a 1960) más del 90% de la población latinoamericana se consideraba católica. Actualmente, solo el 69% de los hispanos son católicos. A pesar de la clara disminución en el número de personas que se identifican con la Iglesia católica, aún constituyen la mayoría en la región (Zavala-Pelayo, Góngora-Mera 2016: 67–69).

Se pueden ver fácilmente dos tendencias en relación con los cambios que tienen lugar en el espacio religioso en los países latinoamericanos. Primero, los católicos cambian su afiliación confesional al abandonar la Iglesia a favor de las comunidades protestantes, especialmente por los grupos neopentecostales; en segundo lugar, aumenta el porcentaje de personas que no se identifican con ninguna forma institucional de una asociación religiosa (Kloppenborg 1976: 308–322, Methol Ferré 1980).

Se debe enfatizar que la falta de pertenencia a una denominación particular no se limita a los ateos o agnósticos. La mayoría en este grupo son personas

³ Es necesario distinguir, dentro del marco del nuevo pluralismo religioso, entre creyentes que pertenecen a otras Iglesias o comunidades ecuménicas y grupos pseudo-cristianos, porque no es apropiado cubrirlos a todos con una categoría analítica. El diálogo ecuménico con grupos que persistentemente atacan a la Iglesia católica no es posible. Esta posición fue adoptada en el documento final de la Quinta Conferencia General del Episcopado Latinoamericano (CELAM) en Aparecida, Brasil, en mayo de 2007, y representa la posición de la Iglesia católica en el campo del diálogo ecuménico e interreligioso.

	1995	2017	diferencia
Argentina	87	65	-22
Brasil	78	53	-25
Bolivia	83	72	-11
Chile	74	45	-29
Colombia	87	73	-14
Costa Rica	81	57	-24
Dominicana	64	48	-16
Ecuador	89	77	-12
El Salvador	67	40	-27
Guatemala	54	43	-11
Honduras	76	37	-39
México	77	80	3
Nicaragua	77	40	-37
Panamá	89	55	-34
Paraguay	93	89	-4
Perú	90	74	-16
Uruguay	60	38	-22
Venezuela	88	66	-22

América Latina como la región de transformaciones religiosas en el siglo XXI

Marta Zuzanna Osuchowska

Tabla 1.
Diferencias en los cambios porcentuales en el número de católicos en los países latinoamericanos

Fuente: elaboración propia con datos de: Latinobarómetro (2018), Pew Research Center (2014), World Religion Database (2018), censos nacionales de población.

que no pueden o no quieren ser identificadas como miembros de comunidades religiosas. A menudo se identifican con creencias que van más allá de la comprensión tradicional de la Iglesia institucional. Sus prácticas religiosas no están clasificadas o asignadas a un sistema de confesión. Por lo general, estamos ante personas para quienes la fe y la autoconciencia son importantes. Las acciones tomadas por ellas en esta área son frecuentes y sus creencias son permanentes y están precedidas por un análisis profundo del tema.

A comienzos del siglo XX, casi el 94% de los latinoamericanos eran católicos, y solo el 1% eran protestantes entre todas las denominaciones en total⁴. Los cambios en estas proporciones comenzaron en la década de los años 70. La última investigación estadística exhaustiva sobre el fenómeno de la religiosidad en la comunidad latinoamericana se llevó a cabo en 2014 por Pew Research Center⁵. Según ellos, el 69% de los latinoamericanos se identifican

⁴ Según los datos del censo brasileño y mexicano y las estimaciones históricas de la base de datos de las religiones del mundo.

⁵ Entre octubre de 2013 y febrero de 2014 se realizó una amplia investigación en América

como católicos, mientras que el 19% pertenecen a las Iglesias protestantes y el 8% no son creyentes. El 4% restante son testigos de Jehová, mormones, musulmanes, indios, judíos, espiritistas y partidarios de las religiones afrocaribeñas, afrobrasileñas o indígenas como umbanda y candomblé⁶.

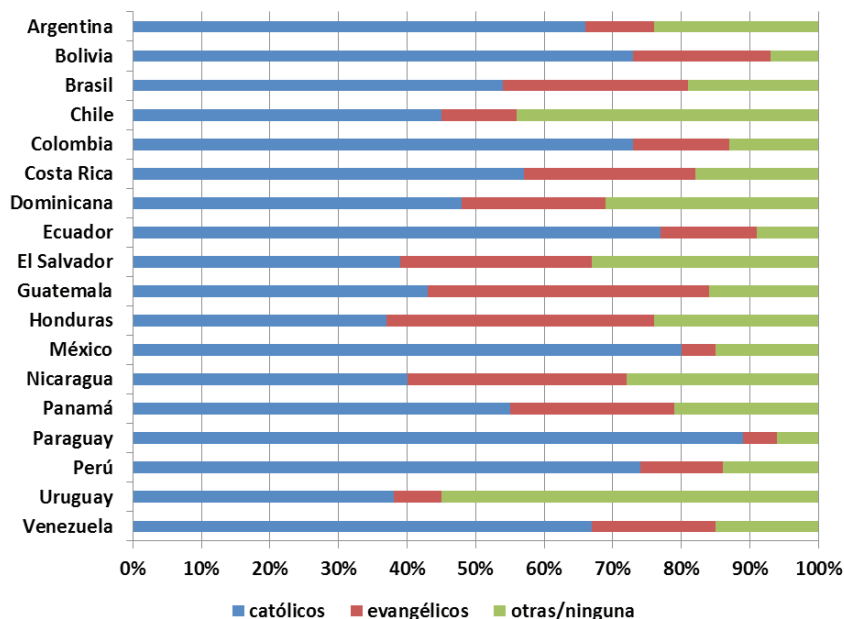


Gráfico 1.
 División de la sociedad según
 afiliación religiosa

Fuente: elaboración propia con datos de: Latinobarómetro (2018), Pew Research Center (2014), World Religion Database (2018), censos nacionales de población.

La reforma no llegó a América Latina y las denominaciones protestantes tradicionales no fueron aceptadas por los hispanos. Las Iglesias pentecostales disfrutaron del mayor interés en esta parte del mundo, ya que –al enfatizar el contacto personal con la divinidad, la fe sanadora, hablar en lenguas y profetizar– atraen a quienes comparten la simpatía con las religiones indígenas, las cuales tradicionalmente contienen creencias y prácticas relacionadas con la comunicación directa con el mundo espiritual. El desarrollo del pentecostalismo en América Latina no es un fenómeno nuevo, ya que apareció a mediados del siglo XX, pero su profundización se produjo en los últimos treinta años. Este movimiento es consistente e incluso fomenta el individualismo y la aspiración, así como el progreso (Parker Gumucio 2016: 43–45). De esta manera,

Latina sobre la afiliación, las creencias y prácticas religiosas. La encuesta se llevó a cabo en 18 países, como parte del proyecto Pew-Templeton Global Religion Futures, que analiza el cambio religioso y su impacto en las sociedades del mundo.

⁶ En Brasil entre 1970 y 2010 los evangélicos pasaron del 5% al 20% y los católicos descendieron del 92% al 68%.

se adapta a las necesidades actuales de la región en la que existen desigualdades sociales (Stoll 1990: 9–10).

La Iglesia católica es la única denominación, entre los seguidores de la cual es visible el abandono de la religión tomada por los padres en la infancia, es decir, en la que una persona determinada fue educada desde el principio de su vida. Según los datos, el 15% de los hispanos que crecieron como católicos y fueron educados en esta fe la abandonaron en la edad adulta. La tendencia opuesta se puede encontrar en las Iglesias protestantes y entre los que no son miembros de las asociaciones religiosas. Esto demuestra la tendencia a cambiar la confesión al llegar a la madurez para tomar decisiones en la esfera de su propio sentido de religiosidad y comprensión de la fe de acuerdo con la elección realizada⁷. Este camino es unidireccional, porque los latinoamericanos adultos, en general, no eligen a la Iglesia católica como una institución denominacional a la que quieren pertenecer. Este problema, sin embargo, debe estar sujeto a una observación adicional, porque el cambio de una generación no da una imagen completa del fenómeno. Solo la educación de la primera generación de hispanos fuera de la institución de la Iglesia católica y el posible cambio de afiliación religiosa por parte de ellos en la edad adulta pueden darnos respuestas a preguntas sobre la elección consciente de la Iglesia. Hasta ahora, la mayoría de los latinoamericanos han crecido en la fe católica, por lo que, sobre un posible abandono de la Iglesia en el contexto de la primera religión, solo se puede hablar en el contexto de este grupo religioso (Parker 2009: 35–56).

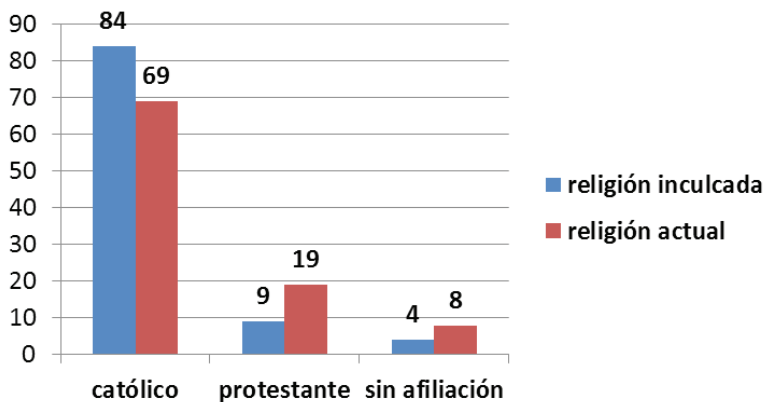


Gráfico 2. Diferencias entre los fieles de la religión inculcada y actual

Fuente: elaboración propia con datos de: Latinobarómetro (2018), Pew Research Center (2014), World Religion Database (2018), censos nacionales de población.

⁷ De hecho, en la mayoría de los países latinoamericanos, al menos un tercio de los protestantes actuales fueron educados en la Iglesia católica, y la mitad o más afirmaron haber sido bautizados como católicos.

Los cambios en la esfera de la religiosidad en la región de América Latina ocurrieron en una generación, pero cubren todos los rangos de edad y nivel socioeconómico. El momento en que los latinos decidieron abandonar el catolicismo también es similar, ya que la mayoría de ellos lo hicieron alrededor de los 25 años (Levine 2009).

Creencias nativas

Un gran desafío para la preparación de regulaciones legales que definen la posición de las autoridades estatales con respecto al fenómeno de la religiosidad son también las nuevas denominaciones y cultos indígenas que existían en estas áreas antes de la era colonial. Durante la conquista de España y Portugal, el pueblo latinoamericano se encontraba en etapas muy diferentes de desarrollo. En paralelo con las civilizaciones avanzadas de los mayas, aztecas e incas, los vastos territorios del continente estaban habitados por tribus nómadas. Todos los grupos, sin embargo, tenían sus propias creencias y un enfoque individual de su práctica. Los indígenas eran politeístas o panteístas, usualmente identificaban a los dioses con las fuerzas de la naturaleza. Entre sus prácticas religiosas, sin embargo, también estaban aquellas que, por la comprensión actual de la sociedad y los derechos humanos, así como el orden público y la moralidad, no podían aceptarse. La implantación del cristianismo en su territorio obligó a muchas creencias nativas a esconderse y, a veces, unirse con una nueva religión, creando formas de creencias sincréticas. Las antiguas deidades fueron reemplazadas por símbolos tomados del cristianismo, las fiestas paganas fueron sustituidas por el culto católico y los lugares de oración se destruyeron al poner iglesias en ellas (Parker Gumucio 2006: 81–90).

Durante mucho tiempo, las religiones nativas en forma pura y sincrética han permanecido fuera del área de interés de las autoridades públicas. Es difícil adoptar el concepto de autonomía e institucionalismo, porque en muchos casos las regulaciones internas de las religiones nativas no se corresponden con los elementos de la comprensión occidental de la comunidad religiosa. En relación con el sincretismo, el obstáculo es una forma particular de adoración, que puede estar en contradicción con la organización de las instituciones de la Iglesia católica. Establecer una frontera clara entre la figura de celebración (cultura) y los elementos de las creencias nativas (religión) no es fácil. Mientras que los cultos creados en la intersección del catolicismo y las religiones nativas que inician el sincretismo en América Latina permiten a los creyentes realizar prácticas consistentes y relativamente coherentes, las uniones evangélicas prohíben fusionarlas. Este proceso también cuenta con el apoyo de antiguos miembros de movimientos sincréticos que, en muchos casos, por este motivo, abandonan la participación en asociaciones de religión nativa, lo que afecta directamente sus vidas en la comunidad local (Asiain Pereira 2015: 6).

América Latina siempre se ha caracterizado por la ausencia de conflictos entre grupos religiosos. Sin embargo, muchas disputas internas en esta región se basaron en factores de confesión que estaban vinculados a conflictos políticos en disputas entre liberales y conservadores. Esto también fue evidente durante el período de las dictaduras militares (Klaiber 1997: 75–88). La coexistencia de las religiones nativas y el catolicismo conllevó la necesidad de encontrar formas de distinguir entre cultos y religiones diferentes, nuevos y desconocidos en América Latina. De ahí el creciente radicalismo e intolerancia de algunos movimientos religiosos.

La reorientación de la política hacia los grupos de población nativa también influyó en los cambios religiosos en América Latina. El redescubrimiento de los cultos de los antepasados no violó las estructuras institucionales, porque estas confesiones no crean tales estructuras. Por ejemplo, los cultos a la naturaleza se centran, principalmente, en las experiencias espirituales del individuo. Además, las diferencias en la comprensión contemporánea de las asociaciones religiosas que crean organizaciones estables no nos obligan a rechazar las creencias nativas. Ambos tipos de sistemas de creencias no se contradicen mutuamente porque operan en niveles diferentes. Vale la pena mencionar aquí que el clero católico utilizó elementos de la cultura y la religión de los nativos, tradicionalmente conocidos y practicados en áreas habitadas por pueblos indígenas, desde hace mucho tiempo. Este sincretismo fue el consentimiento para el desarrollo de una espiritualidad de dos polos de una parte de la sociedad latinoamericana. Fuertemente constituido, se ha convertido en una contribución a la búsqueda de su desarrollo. Las prácticas carismáticas y espirituales en las Iglesias neopentecostales brindaron la oportunidad de institucionalizar la necesidad interna de crear comunidades. Por eso la afiliación denominacional de los pueblos latinoamericanos originarios de la población nativa, en la gran mayoría, ahora está asociada con Iglesias carismáticas independientes y no con la Iglesia católica (Cleary 2011). Es más fácil combinar formas similares de práctica (Wright 2010: 32–33)⁸.

Es importante que, en América Latina, los cristianos se caractericen por la “membresía doble” (más de una comunidad en un momento dado) en un 15,4%, mucho más que en el resto del mundo, donde este fenómeno representa un promedio del 5,1%. Por otro lado, las estadísticas muestran una desaparición significativa de las religiones indígenas en América Latina, incluidas las religiones afroamericanas, más que en otros lugares del mundo. Su presencia se redujo del 7,3% en 1900 al 3,8% en 2000.

⁸ El movimiento pentecostal se consolidó entre la población indígena, como lo demuestra el ejemplo de la provincia argentina del Chaco, en la cual el 99% de los indígenas son evangélicos y pentecostales. Es una conexión lógica entre la posibilidad de acceso directo a los sacramentos de la India del Chaco y la cosmología, quienes creen que existen espíritus poderosos con los cuales el hombre puede identificarse. Los indios quechua y aymara se unieron al catolicismo y las prácticas sincréticas del culto de los santos y la Pachamama, y hoy también están inclinados al pentecostismo. Por lo tanto, el aumento en este tráfico es constante en la región, pero depende del contexto y el lugar.

Relaciones institucionales Estado – Iglesia

A fines del siglo XIX, todos los países latinoamericanos experimentaron un impacto violento del secularismo liberal contra la Iglesia católica, que era la única forma significativa de expresión religiosa en el continente. En casi todos los países, se referían a las mismas cuestiones, a saber, la prohibición de la educación religiosa en las escuelas y la secularización de la educación superior. Sin embargo, la Iglesia católica mantuvo su papel más importante en la enseñanza pública, teniendo en cuenta la seguridad insuficiente de esta esfera administrada por el Estado. La segunda área del conflicto fue la familia, en relación con la cual se introdujo un matrimonio civil obligatorio y, como consecuencia, las instituciones estatales tomaron registros del estado civil. Posteriormente, se hizo lo mismo con los cementerios.

La actividad más severa para la Iglesia fue quitarle los bienes, lo que la privó de una parte significativa de sus ingresos durante muchos años y, a veces, para siempre. Por lo tanto, en muchos países latinoamericanos, la Iglesia económicamente pobre se volvió dependiente de la ayuda estatal.

Sin embargo, el fenómeno de la religiosidad mantuvo una presencia significativa en la esfera pública, donde a veces se apoyaba en normas legales y, en otros casos, se mantenía en la tradición. Las pretensiones liberales en relación con la reducción de la religión a una esfera estrictamente privada chocaron con la fuerza del hábito de la sociedad. En el siglo XXI, la presencia de un factor de confesión en el espacio público está influenciada por varios otros elementos, lo que hace necesario redefinir la totalidad de este fenómeno. Sobre todo, ha surgido un nuevo dinamismo religioso, y no solo la Iglesia católica y sus miembros reclaman que se escuchen sus necesidades y tenga en cuenta su identidad en la esfera pública. Y la respuesta a esto es la resistencia de los movimientos seculares tradicionales y los nuevos grupos liberales, que además impone al Estado un compromiso para regular la relación entre el Estado y la Iglesia (Burdick 2010: 176). Después de un largo período de dictaduras militares y regímenes autoritarios, casi todos los países latinoamericanos han pasado por un camino difícil para lograr la democracia. En este contexto, se debe encontrar un espacio para las asociaciones religiosas y su derecho a tomar la palabra en debates públicos, en particular con respecto a los temas que tienen un impacto directo en la moral y la sociedad. En los asuntos relacionados con la política social, los grupos religiosos desempeñan un papel importante, porque en muchos lugares cumplen la tarea de asistencia social y desarrollo, que el Estado no puede garantizar. En América Latina, gran parte de las políticas de educación, salud e incluso desarrollo social son implementadas por la Iglesia católica y, en menor medida, por otras comunidades religiosas. Esto explica por qué la Iglesia suele ser la institución con el mayor prestigio social y, al menos, una de las más apreciadas, mucho más que los partidos políticos y las organizaciones públicas (Soto 2017: 34–43).

La situación existente requiere la regulación de la cooperación entre el Estado y las entidades religiosas, lo que requiere, sobre todo, cambios legales tanto en las constituciones como en las leyes religiosas.

América Latina como la región de transformaciones religiosas en el siglo XXI

Marta Zuzanna Osuchowska

Derecho a la libertad de conciencia y religiosa – en la práctica

El primer siglo de independencia de los países latinoamericanos estuvo marcado por conflictos institucionales entre la Iglesia y el Estado. Desde mediados del siglo XX, junto con el creciente desarrollo del derecho internacional en el campo de la protección de los derechos humanos, el centro de discusión cambió y la acción se dirigió al reconocimiento y la implementación de los derechos humanos a la libertad religiosa. Además de los problemas tradicionales planteados en esta área, es decir, la manifestación del simbolismo religioso, la enseñanza de la religión en las escuelas públicas, la injerencia mutua en los asuntos internos, el nuevo siglo agregó puntos más polémicos. El más importante de ellos se refiere a la libertad de conciencia, es decir, el aspecto de la libertad religiosa interna. La Iglesia católica en el campo de la moralidad reconoce los valores tradicionales, por lo que se opone a muchas prácticas en el ámbito de la medicina. Es por ello por lo que los temas bioéticos son tan sensibles. Cabe agregar que algunas comunidades religiosas evangélicas tienen puntos de vista más conservadores. Los católicos de forma consistente se oponen al aborto, la eutanasia, la reproducción asistida, a los matrimonios entre personas del mismo sexo, aunque este argumento no se basa en la ley de Dios y en los fundamentos de la filosofía y la ley de la naturaleza. La presión de las organizaciones internacionales sobre la sociedad y la política del Estado para aceptar y consentir estas prácticas liberales es cada vez más evidente en América Latina. Por lo tanto, a los que rechazan tales prácticas se les debe garantizar la oportunidad de abstenerse de acciones que violen su conciencia en este sentido.

La Iglesia católica es esencialmente una y universal y, por lo tanto, las normas universales de la ley canónica y los dogmas no cambian según la latitud. Un factor importante que distingue a las Iglesias respectivas en particular es, sin embargo, la forma de expresión de la fe y las prácticas de la comunidad y su manifestación pública. La inculturación se ha convertido en una de las cuestiones importantes planteadas en la Iglesia católica después del Concilio Vaticano II. Por lo tanto, no se puede esperar un comportamiento idéntico en el área de las actividades emprendidas por todos los católicos del mundo entero. Esto no es un signo de la debilidad de la Iglesia, sino una expresión de su unidad en la diversidad y la capacidad de crear una comunidad.

La región de América Latina está asociada estereotípicamente con un enfoque optimista de la vida, la espontaneidad, el descanso, el juego, etc. También se presenta una iglesia particular en la que cantos alegres y manifestaciones

religiosas rara vez están en línea con la visión europea de la tradición católica. La Iglesia viva, que es una alternativa para los jóvenes, trata de mostrar un rostro abierto a los laicos, lleno de amor y verdadera comunidad de creyentes. El papa Francisco lo demostró acertadamente. Durante su pontificado, observamos un aumento de la actividad de los jóvenes católicos y su participación en el misterio de la Iglesia (Levine 2016: 7–13). La creciente apertura de la Iglesia a los fieles a través de la implementación de las disposiciones del Concilio Vaticano II permitió aumentar el sentido de pertenencia de sus miembros a la comunidad. Esto es importante en el contexto de la evaluación de excatólicos en la región, quienes están de acuerdo en que las nuevas comunidades religiosas satisfacen su necesidad de pertenecer a un grupo y comunidad en mayor medida que la Iglesia católica (Legorreta Zepeda 2016: 615–618).

Sin embargo, debe enfatizarse que los católicos latinoamericanos son menos conservadores que sus cohermanos europeos ante los problemas morales. Con más frecuencia expresan apoyo o la falta de un fuerte rechazo al aborto, la anticoncepción, el divorcio, los contactos sexuales extramatrimoniales y las relaciones homosexuales. La respuesta a su posición liberal es el conservadurismo de los círculos protestantes. En el ámbito de los comportamientos morales, debe asumirse que en América Latina las posiciones de fieles católicos y protestantes son extremadamente contrarias a las opiniones de sus correligionarios en Europa.

Por lo tanto, son interesantes las razones principales dadas por los excatólicos que abandonaron la comunidad de la Iglesia, porque la acusación básica de su parte es la falta de contacto personal con Dios y ayuda en la comunidad de los fieles. Buscan una nueva forma de devoción, así como un enfoque misionero de la Iglesia a la fe proclamada. Muchos de ellos esperan que la comunidad se implique más en asuntos morales y no solo religiosos.

Las estadísticas muestran que es más probable que los protestantes en América Latina practiquen su religión de forma individual, es decir, que lean la Sagrada Escritura, participen en la oración diaria y la comunión, participen en rituales o actividades emprendidas por sus comunidades religiosas.

Razones e intentos de evaluar los cambios

La presencia de la Iglesia católica en América Latina está directamente relacionada con la dominación colonial de España y Portugal en la región. Como institución apoyada por los imperios europeos, se convirtió en el objeto de su administración, al realizar no solo la misión canónica sino también la política colonial. Después de la independencia, el apoyo de la Iglesia católica permitió a las nuevas repúblicas de la región utilizar estructuras existentes para construir Estados no desde cero, sino sobre la base de la experiencia adquirida por la Iglesia. Los supuestos adoptados en esta forma tuvieron sus consecuencias durante muchos años en la política latinoamericana. La participación de un

factor religioso en la vida social y la cultura legal desempeñó un papel importante en la creación de especificidad religiosa en América Latina. Sin embargo, el punto de referencia esencial era la Iglesia institucional y la jerarquía de la Iglesia, no la fe misma.

El análisis de las regulaciones legales, en el ámbito más amplio de la constitución, da una imagen de las relaciones contemporáneas entre el Estado y la Iglesia en los países latinoamericanos. En ambos lados, hubo una amplia voluntad de mantener estándares legales y consuetudinarios anacrónicos en muchos casos. Esto proporcionó beneficios tangibles para las dos partes.

Hasta hoy en día, la Iglesia católica trata a América Latina como un área misionera, aunque las acciones que toma no afectan al número nominal de católicos que disminuye con cada década. A la implantación de los cambios que siguieron con el último concilio de una manera lenta, se profundizaron las diferencias entre la Iglesia europea, reconocida como una fuente tradicional de fe y tradición, y la estadounidense. La falta de reacción ante las intensas actividades misioneras de los protestantes estadounidenses debilitó numérica y moralmente a los católicos en América Latina.

Por parte de las autoridades estatales, la ayuda de la Iglesia hizo posible mantener la continuidad de las actividades del Estado, y esta cooperación fue una expresión de reconocimiento en el ámbito internacional. Al asumir, aunque solo fuera de forma nominal, una institución de patrocinio, se hizo que durante muchos años la Iglesia institucional dependiera de los políticos. A cambio, esta recibió apoyo financiero. Hasta el día de hoy, podemos encontrar los restos de esta forma de relaciones entre las dos entidades.

Un factor que hay que considerar cuando se evalúan los cambios religiosos en América Latina es la elección de un obispo latinoamericano a la Sede Apostólica por primera vez en la historia de la Iglesia católica. El “efecto Francisco” influyó en el retraso del actual cambio regular en la tendencia de alejarse de la Iglesia, pero no le dio vuelta. Entre los católicos, el pontificado del papa Francisco se percibe como importante para el desarrollo de la Iglesia. Los católicos conservadores, sin embargo, son más escépticos (Latinobarómetro 2014; Latinobarómetro 2017).

Las transformaciones educativas y culturales de la sociedad y la Iglesia en América Latina son de interés para los episcopados de la región que ven el peligro de perder a sus fieles y su conversión a otras religiones (La Bella 2006: 214–220)⁹. La Iglesia institucional debe ser un reflejo de la comunidad a la que debe servir. Especialmente en las actividades de comunidades particulares, esto es importante para las personas que desean participar plenamente en la vida de la Iglesia (Legorreta Zepeda 2014).

⁹ Transformaciones educativas y culturales de la sociedad y de la Iglesia en América Latina. Conferencia dictada el 26 de enero de 2017 durante el Congreso Internacional “De Puebla a Aparecida, Iglesia y Sociedad en América Latina (1979–2007), organizado por el Instituto de Estudios Políticos “San Pío V”, el Instituto Luigi Sturzo y el Instituto Italo.

A pesar de los cambios en la ley y la práctica, el valor y la participación del elemento social no fueron apreciados en este nivel. Ambas partes dejaron a los fieles ciudadanos sin ayuda en el proceso de transformación. La libertad religiosa como derecho de un individuo superó la forma institucional de un factor religioso que reaccionó demasiado tarde a la liberalización y, en particular, al deseo de la individualidad humana.

América Latina sigue siendo una región en la que el catolicismo es la denominación dominante¹⁰. El fenómeno de la conversión a las denominaciones pentecostales, especialmente las denominaciones neopentecostales, es visible y, si las tendencias actuales continúan, el número de católicos en la región hasta 2050 puede ser inferior a la mitad de la población (d+i Llorente & Cuenca: 2014). Esta reconfiguración es más profunda que los cambios demográficos, porque los elementos básicos de los cambios en la esfera de la religiosidad no se derivan de la migración o el número de descendientes. Es un proceso permanente e irreversible en la región basado en una tendencia global a secularizar y difuminar los límites entre las religiones tradicionales (Carriquiry 2002: 262–268).

Muchos latinos son católicos, pero su afiliación confesional se deriva de la educación. Es una expresión de participación nominal en la sociedad y la cultura. Con el progreso de su secularización y la creciente presencia de la diversidad religiosa, se está debilitando. América Latina carece de una actitud establecida de libertad de conciencia y conciencia con respecto a la elección voluntaria de la fe. Por otro lado, hay un grupo creciente de creyentes, pero sin afiliación religiosa o creyentes sin participación en la forma institucional de la religión. Este es un fenómeno que se encuentra comúnmente en el siglo XXI, pero en América Latina se ha convertido en el más grande (Somma, Bargsted, Valenzuela 2017: 122–125).

Las Iglesias históricas han perdido su significado social. El fenómeno religioso ha cambiado significativamente en comparación con el siglo pasado. Cada vez más personas eligen creencias y las evalúan según criterios subjetivos, seleccionan valores en la vida espiritual, sin necesidad de mediar en una institución religiosa. Esta es una forma personal de contactar, ni siquiera con Dios, sino con el espíritu, el elemento místico. Se trata más de una forma de superación personal. Esta actitud es una respuesta a las Iglesias, el discurso ético y social, el abandono de cuestiones relacionadas con la experiencia sobrenatural o espiritual. Muchas personas sienten vacío en esta área, porque limitar la vida espiritual solo a las prácticas sacramentales no es suficiente para ellos. Además, lleva la fe a la dimensión comunitaria, dejando de lado las necesidades particulares del individuo.

¹⁰ En Paraguay, el 89% declara esta religión, mientras que, en Chile, Costa Rica y Brasil solo un poco más del 50%.

Conclusiones

América Latina como la región
de transformaciones religiosas
en el siglo XXI

Marta Zuzanna Osuchowska

Este estudio es un resumen de los datos más importantes sobre los cambios que se han producido en el ámbito de las religiones en América Latina en los últimos años. Es un punto de partida para futuras investigaciones en el campo del derecho religioso, las cuales, facilitarán la comprensión de lo que hacen los legisladores, la interpretación de la ley y su análisis jurídico comparativo en la región latinoamericana.

Debe reconocerse que se están desarrollando las normas del derecho religioso en el ámbito de la protección del derecho a la libertad religiosa. Además, en el ámbito de las relaciones institucionales, el legislador considera correcto y útil establecer normas que garanticen la igualdad de derechos para las entidades religiosas, concediéndoles a menudo la personería jurídica. La estrategia de legitimación de las acciones emprendidas en este ámbito se basa sobre las premisas de carácter sociológico, incluidos los cambios demográficos. Las garantías culturales, históricas y tradicionales son una especie de protección de la posición de la Iglesia católica, que ha sido un culto dominante desde la independencia de las repúblicas latinoamericanas. De ahí la presencia del simbolismo religioso en el espacio público y la presencia institucional de la Iglesia católica en la vida pública de muchos países de la región.

Los temas clave indicados en el texto, que han sido separados en capítulos individuales, presentan los desafíos más serios que enfrentan los legisladores de los países latinoamericanos. La falta de consideración de los cambios sociales en el proceso de elaboración de leyes puede conducir a la introducción de normas que violen el orden social y limiten la libertad de conciencia y religión de los habitantes de la región.

Referencias bibliográficas

Asiaín Pereira C. (2015), *The Role of Religion and Religious Freedom in Enhancing Development: A Latin American Perspective*, "Revista Latinoamericana de Derecho y Religión", no 1, disponible en: <http://www.revistaladerechoyreligion.com/ojs/ojs2.4.6/index.php/RLDR/article/view/5/> fecha de consulta: 09.10.2018.

Burdick J. (2010), *Religion and Society in Contemporary Latin America*, "Latin American Politics and Society", no 52/2, pp. 167–176.

Canclini A. (2004), *400 años de protestantismo argentino*, Buenos Aires.

Carriquiry G. (2002), *Globalización e identidad católica de América Latina*, México D.F.

Catalina R. (2001), *Globalization, Civil Society and Religion from a Latin American Standpoint*, "Sociology of Religion", vol. 62, no 4, Special Issue: Religion and Globalization at the Turn of the Millennium, pp. 475–490.

Cleary E. (2011), *The Rise of Charismatic Catholicism in Latin America*, Gainesville.

- Corporación Latinobarómetro (2014), *Las religiones en tiempos del Papa Francisco*. Report, Santiago.
- Corporación Latinobarómetro (2017), *El Papa Francisco y la religión en Chile y América Latina (1995–2017)*, Santiago.
- Dussel E. (1992), *Historia de la Iglesia en América Latina. Medio milenio de coloniaje y liberación (1942–1992)*, Madrid.
- Egaña A. (1966), *Historia de la Iglesia en la América Española. Desde el descubrimiento hasta comienzos del siglo XIX: Hemisferio Sur*, Madrid.
- Hagopian F. (2009), *Introduction. The New Landscape*, en: *Religious Pluralism, Democracy, and the Catholic Church in Latin America*, ed. F. Hagopian, Notre Dame.
- Informe regional: d+i Llorente&Cuenca (2014), *Cambio religioso en América Latina, presente, pasado y porvenir*, Madrid.
- Klaiber J. (1997), *Iglesia, dictaduras y democracia en América Latina*, Lima.
- Kloppenborg B. (1976), *El proceso de secularización en América Latina*, Medellín.
- La Bella G. (2006), Jan Paweł II i Ameryka Łacińska, en: *Najnowsza historia Kościoła*, ed. E. Guerriero, M. Impagliazzo, Kraków.
- Legorreta Zepeda J. J. (2014), *Cambio e identidad de la Iglesia en América Latina. Itinerario de la eclesiología de comunión de Medellín a Aparecida*, México D.F.
- Legorreta Zepeda J. J. (2016), *Eclesiología latinoamericana en el pensamiento del Papa Francisco*, “Pistis & Praxis: Teología e Pastoral”, Curitiba, vol. 8, no 3, pp. 613–630.
- Levine D.H. (2009), *The future of Christianity*, “Journal of Latin American Studies”, no 41, pp. 121–145.
- Levine D.H. (2016), *What Pope Francis Brings to Latin America? Religion and Democratic Contestation in Latin America*, “CLALS Working Paper Series”, no 11, pp. 1–23.
- Lopetegui L., Zubillaga F. (1965), *Historia de la Iglesia en la América Española. Desde el descubrimiento hasta comienzos del siglo XIX. México, América Central, Antillas*, Madrid.
- Luke E. (2002), *La evangelización en América y sus retos. Respuestas de los protagonistas*, San José de Costa Rica.
- Marzal M.M. (2000), *La evangelización en América Latina*, en: *Historia general de América Latina, vol. 2, 1999, El primer contacto y la formación de nuevas sociedades*, ed. F. Moya Pons, F. Pease García-Yrigoyen, Paris.
- Methol Ferré A. (1980), *De Rio e Puebla. Etapas historicas de la Iglesia en America Latina*, Bogotá.
- Míguez D. (2002), *El protestantismo popular en la Argentina. Las lógicas de expansión del pentecostalismo durante el siglo XX*, “Anuario IEHS. Revista del Instituto de Estudios Histórico-Sociales”, no 17, pp. 163–199.
- Murillo Murillo I. (2011), *La religión antes y después de las independencias. ¿Fuente de unidad o de conflicto?*, “Escritos”, vol. 19, no 42, pp. 53–77.
- Osuchowska M. (2014), *Prawne podstawy ochrony wolności religijnej w państwach latynoamerykańskich*, en: *Prawa człowieka w Ameryce Łacińskiej/Los derechos humanos en America. Teoria i praktyka/Teoria y practica*, ed. K. Derwich, M. Kania, Kraków, pp. 87–110.
- Parker Gumucio C. (2005), *¿América Latina ya no es católica? Pluralismo cultural y religioso creciente*, “América Latina Hoy”, no 41, pp. 35–56.

- Parker Gumucio C. (2006), *La religión y el despertar de los pueblos indígenas en América Latina*, "Alteridades", no 16 (32), pp. 81–90.
- Parker Gumucio C. (2016), *Religious Pluralism, Popular Religions and Multiple Modernities: A Theoretical Framework*, "Ciencias Sociales y Religión/ Ciências Sociais e Religião", Porto Alegre, año 18, no 25, pp. 38–57.
- Pattnayak S. R. (2008), *Institutional Capacity and Political Challenge: The Catholic Church in Latin America*, "Politics and Religion Journal", vol. 2, no 2, pp. 7–25.
- Pew Research Center (2014), *Religión en América Latina: Cambio generalizado en una región históricamente católica*, Washington, D.C.
- Prien H. J. (1985), *La historia del cristianismo en América Latina*, Salamanca.
- Salinas Araneda C. (2004), *Lecciones de derecho eclesiástico del Estado de Chile*, Valparaíso.
- Seselovsky A. (2005), *Cristo, ¡llame ya! Crónicas de la avanzada evangélica en la Argentina*, Buenos Aires.
- Somma N. M., Bargsted M.A, Valenzuela E. (2017), *Mapping Religious Change in Latin America*, "Latin American Politics and Society", vol. 59, issue 1, pp. 119–142.
- Soto O. (2017), *Religión, política y utopía en América Latina. (Re)lecturas y reflexiones de una relación emancipatoria*, "Religión e Incidencia Pública", no 5, pp. 23–49.
- Stoll D. (1990), *Is Latin America turning Protestant? The Politics of Evangelical Growth*, Berkley.
- Wright P. (2010), *Indigenous Pentecostalism in Latin America: Argentina's Chaco Region*, "Hemisphere", vol. 19, pp. 32–33.
- Zaruma V. (2006), *Wakanmay, aliento sagrado. Perspectivas de teología india, una propuesta desde la cutura cañari*, Quito.
- Zavala-Pelayo E., Góngora-Mera M. (2016), *Secularities, Diversities and Pluralities: Understanding the Challenges of Religious Diversity in Latin America*, "Social Inclusion", vol. 4, issue 2, pp. 65–76.

Artículos y ensayos

The Efforts to Combat Organized Crime in Brazil

Los esfuerzos para combatir el crimen organizado en Brasil

Edyta Chwiej

INSTITUTE OF POLITICAL SCIENCE AND INTERNATIONAL RELATIONS
JAGIELLONIAN UNIVERSITY
CRACOW, POLAND

✉ edyta.chwiej@uj.edu.pl

<https://orcid.org/0000-0003-1298-1822>

ABSTRACT

In recent decades organized crime has ceased to be an isolated issue concerning only a single country. The negative consequences of this phenomenon spread out of the state borders and cause a danger for public security, democratic institutions and economic stability. The struggle against organized crime requires the coordinated cooperation of the law enforcement, judiciary and other institutions responsible for the prevention, detection, prosecution, and sanctioning of the criminal activity.

The article studies some aspects of this phenomenon in Brazil. It discusses the factors that have contributed to the development of organized crime in this most influential country of South America. The paper also examines various initiatives that have been taken by Brazilian authorities in the efforts to combat organized crime.

KEYWORDS: *organized crime, Brazil, struggle against organized crime, violence.*

RESUMEN

En las últimas décadas el crimen organizado se ha convertido en un importante problema para la seguridad internacional. La delincuencia organizada representa una gran amenaza para la seguridad pública, a las instituciones democráticas y para la estabilidad económica. La lucha contra este fenómeno requiere la cooperación policial y judicial en materia de prevención, detección, investigación y sanción de los delitos cometidos por organizaciones criminales.

El artículo presenta y analiza algunos aspectos relevantes del crimen organizado en Brasil. Además, describe los factores que han influido en el desarrollo de la delincuencia organizada en este país. El artículo examina también las iniciativas tomadas por las autoridades brasileñas para combatir el crimen organizado.

PALABRAS CLAVE: *crimen organizado, Brasil, lucha contra crimen organizado, violencia.*

Introduction

In recent years organized crime has become an important transnational problem affecting the global system and international relations. It is estimated to generate 870 billion dollars a year, an amount equal to 1.5 percent of global GDP (UNODC 2011), through illegal activities such as human trafficking, the smuggling of migrants, illicit drugs, environmental crime, illegal arms, etc.

There is no generally accepted definition of this phenomenon. Even the *United Nations Convention against Transnational Organized Crime*, adopted by General Assembly on the 15th November 2000, does not contain a precise definition of organized crime (UNODC 2004). This lack of definition was intended to allow for a broader applicability of the Convention to new types of crime, because organized crime is flexible and capable of adopting itself very quickly to new environments.

Organized crime in Brazil – determinants

In 2013, Brazilian authorities proposed their own definition of organized criminal group. According to Law No 12850, it is a structured group of four or more persons, characterized by the informal division of tasks, acting in order to obtain, directly or indirectly, a financial or other material benefit for an offence punishable by a penalty involving deprivation of liberty of at least four years or for an offence of the transnational character (Lei No 12850).

Some authors suggest that origin of organized crime in Brazil relates to criminal phenomenon known as *cangaço* from the late 19th and early 20th centuries. This term was used to an organized band of poor peasants who inhabited the Northeast Brazil. It was a form of “social banditry” against the government. The bands very often invaded cities and small villages in order to rape, rob and commit homicides (Oliveira Fernandes 2012: 46–47).

Other experts draw attention on the *jogo do bicho*, an illegal gambling game which had grown into a lucrative business and exerted a significant impact on the Brazilian organized crime. It was created in 1892 by baron João Batista Viana de Drummond, who opened first zoo in Rio de Janeiro. To attract customers, he started a daily raffle with gate prizes (Long 1988). The raffle soon became the lottery and because of the link between the 25 animals in the zoo and the numbers the lottery became known as a *jogo do bicho* – “the animal lottery” (Casas-Zamora 2013: 45). According to Law No 3688 of 1941, the game was raised to the category of a penal crime. However, the law has not been rigorously enforced and due to its huge popularity the *jogo do bicho* has expanded during the 20th century throughout the country. Nowadays it is organized by a small group of entrepreneurs in each state (Roth 2017: 381) and it is estimated to be a 3.7 billion dollars business annually (Pearson 2016). According to Bruno Wilhelm Speck, *jogo do bicho* is also a territorial crime, with

local bosses fighting for control of this illegal business. The leaders of these criminal organizations are called *bicheiros* (Casas-Zamora 2013: 46). The bosses invested part of their enormous earnings in activities like the financing of samba schools and football clubs. But other than that, *bicheiros* have expanded their business into illegal activities like prostitution, money laundering and murders (The Economist 2012).

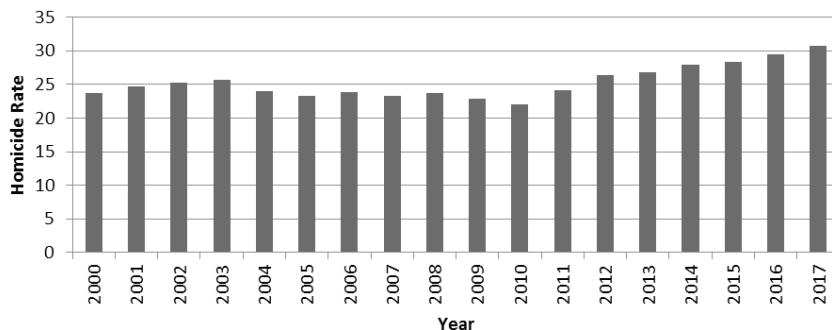
At the beginning of the 1970s, with the entrance of large quantities of cocaine into Brazil, links began to emerge among *bicheiros*, Colombian drug cartels and local criminal groups. Brazil became an important transshipment point for drugs, destined for the United States and Europe, and an important local drug market (Penglase 2014: 16). It is worth adding that the Federative Republic of Brazil shares half of its 16145 km-long borders with the world's three biggest cocaine producers: Bolivia, Colombia and Peru. According to experts, Brazil is the world's second largest consumer of cocaine and crack, behind only the United States, and accounts for twenty percent of the worldwide market for cocaine and its derivatives (Jordan 2012). Moreover, cocaine is shipped from Brazil to Africa and to European markets. The port of Santos is a major transshipment center for the drugs – it is estimated that around 80 percent of the cocaine arriving in Europe transits through Santos (Woody 2018).

Some authors suggest that there is a strong relationship between factors such as social exclusion, poverty, income inequality and the incidence of crime in Brazil. Brazil has made a considerable progress in reducing poverty and improving living conditions from the beginning of the 21st century. In the same time, GDP per capita (at Purchasing Power Parity) has risen by 68 percent (World Bank 2018). Nevertheless, the high level of income inequalities is still one of the most widely recognized aspects of Brazilian society. For instance, GINI Index in Brazil was reported at 51,3 in 2015 and it was the 19th highest out of 156 countries worldwide (CIA The World Factbook). Another example: it is estimated that six richest people in Brazil have the same wealth and equity as the 100 million poorest Brazilians (Margolis 2017).

The Brazilian Institute of Geography and Statistics (IBGE) shows that 25.4% of the Brazilian population, more than fifty-two million, live in extreme poverty, according to the criteria established by the World Bank. Moreover, there is a significant correlation between social exclusion and ethnicity and colour. The residents of housing units formed by black or brown women, without a partner, with children aged up to 14 are the most at risk of poverty (Agência IBGE 2017).

Authors point out that improvement of some social indicators, like life expectancy (from 65.3 years in 1990 to 75.7 years in 2017) (UNDP 2018), illiteracy (percentage of persons aged 15 and over, who can read and write has grown from 74.6 in 1980 to 91.7 in 2014) (World Bank 2015) or access to sanitary service and education does not lead to lower crime rate.

In 2017, Brazil beat its own previous record (from 2016) for homicides – 63,880 people were murdered (Darlington 2018). The average national ho-

**Graph 1.**

Homicide rate in Brazil
2000-2017 (per 100,000)

Source: own elaboration on the basis of Intentional homicides (per 100,000 people), World Bank, <https://data.worldbank.org/indicator/VC.IHR.PSRC.P5?locations=1W>, access: 3.10.2018; Stargardter, Berlowitz (2018).

micide rate was 30.8 killings for every 100,000 people (see Graph 1). Most of the homicides occurred in urban centers, particularly in the poorest states of the North and Northeast regions. The state of Rio Grande do Norte had the highest murder rate in 2017, with 68 murders per 100,000 people, followed by Acre, with 63.9 per 100,000 people and Ceará, with 59.1 per 100,000 people (Stargardter, Berlowitz 2018). These rates were two times higher than the national average. More than 90 percent of homicide victims were men, and the age group of 15 to 29 years accounted for nearly 60 percent of all victims (Waiselfish 2016: 49). What is more, for every 100 Brazilians that are killed, 71 of them are black or mixed race (CNN Español 2018).

Some authors indicate the influence of such factors like social inequality, a low level of education, a lack of access to good-paying jobs, the zona/neighborhood of living and a colour of the skin on the level of violence. In their opinion, these factors relate mainly to Afro-Brazilians, who historically had access to very poor-quality education, which resulted in the lack of possibility to find a high-paying job. Higher levels of economic poverty increase the chances of this population living in poor and stigmatized neighborhood (Kassab, Rosen 2018: 16). The members of the gangs very often are recruited from among such people. For instance, the non-governmental organization Observatório de Favelas has been analyzing, from the beginning of the 21st century, the profile of people, who work for criminal organizations in Rio de Janeiro. According to their surveys, examined gangs have been mainly composed of young black or mixed-race men, born into big families – usually led by a woman – of lower income, who dropped out of school and had experiences with precarious jobs before getting into crime (The Brazilian Report 2018).

It is believed that the defective penitentiary system has also influenced the development of the organized crime in Brazil. This is illustrated by the fact, that the most powerful criminal groups, including Primeiro Comando da Capital (PCC) and Comando Vermelho (CV) were founded in prisons.

Comando Vermelho is the oldest of Brazil's major criminal organizations. It was born out of an alliance between common criminals and leftist militants, imprisoned in Candido Mendes prison (Ilha Grande island) under the military dictatorship (1964–1985). By 1979, the group had spread out of the prison and had been operating in the slums of Rio de Janeiro. Members who were on the outside were tasked with providing money to those on the inside through criminal activities (InSight Crime 2018). In 1980, the prison authorities transferred several members of the CV to other prisons in Rio de Janeiro state. As a result, the CV's organizational methods and ideology were spreading very rapidly to all of Rio's prisons (Kontos, Brotherton 2008: 16). Nowadays Comando Vermelho sells cocaine and other drugs in the slums under its control (mainly in Rio de Janeiro) (Ellis 2018: 89).

Primeiro Comando da Capital is the Brazil's largest criminal organization, with an estimated 30,000 members (Adorno, Costa 2018). The PCC was formed in the wake of the most tragic prison riot occurred in Casa de Detenção de São Paulo ("Carandiru") on the 2nd of October 1992, in which Brazilian police forces killed 111 prisoners (Kontos, Brotherton 2008: 18). Initially, it was a self-defense and advocacy organization in response to prison conditions (Ellis 2018: 88). Since its inception in the beginning of 1990s, the power of PCC grew steadily, reaching its height in 2006 (Albanese, Reichel 2014: 69). On the 12th of May 2006, the criminal organization launched a coordinated series of more than 250 attacks in about seventy prisons across São Paulo state in protest after the transfer of some members of PCC to remote facilities. Moreover, gang leaders ordered the supporters outside the prison to organize attacks on police headquarters, buses and public buildings. The five-day series of attacks resulted in 115 deaths, including 40 police/prison guards, 71 suspected gang members and 4 civilians (Prada 2006). Nowadays, Primeiro Comando da Capital is considered to be one of the most important criminal organizations in South America, with significant influences in Bolivia, Paraguay and Peru (Ellis 2018: 89).

The chronic overcrowding is one of the most serious problems facing Brazil's penal system. The country is now ranked third among countries in the world with the most people in prison, behind only the United States and China (ICPR 2018). From the beginning of the 21st century, Brazil's prison population has risen three times, from 232,755 to 690,722 prisoners (ICPR Brazil 2018). This massive rise of the prison population has been associated mainly with two trends: the expanding use of pre-trial detention and harsh punishment for drug use and possession (Leeds 2016). Furthermore, human rights defenders draw attention to bad prison conditions, including poor sanitation, inadequate access to food or potable drinking water, poor medical care, mistreatment of prisoners by prison staff or even the tortures (HRW 2013). All these factors create a fertile ground for organized criminal activities. According to experts, Brazil's prisons are largely controlled by gangs and very often gang leaders continue to run their criminal networks from their prison cells (Flynn, Palermo 2017).

According to estimates, from 1996 to 2015 the economic costs of organized crime in Brazil doubled, from 113 billion reais to 285 billion reais. In 2015, the total cost of public security, private security, insurance and productive losses, juridical processes, loss of capacity, imprisonment and medical expenditures related to crime costs amounted to 4.38 percent of Brazil's gross domestic product (Secretaria-Geral da Presidência 2018).

Fighting against organized crime

As it has already been mentioned, in the 1980s and 1990s, organized crime in Brazil has risen markedly. For this reason, the legislative changes were introduced to allow the effective prosecution of organized crime and fight against drug trafficking (Godoy 2017).

In 1995, the Brazilian authorities adopted Law No 9034, which defined and regulated evidentiary and investigative procedures relating to crimes arising from the activities of criminal groups or bands (Lei No 9034). It provided new tools for the law enforcement, such as controlled action (delaying the arrest of a suspect until a better moment in order to obtain evidence) or free access to fiscal, banking, financial and electoral documents and information (Costa 2007:77). The next legal act, Law No 10217, adopted in 2001 (Lei No 10217), modified Law 9034 and added new instruments in the fight against organized crime groups, such as electronic surveillance and wiretapping or undercover operations (Costa 2007:72). However, Law No 9034 and Law No 10217 did not contain a precise definition of "organized crime".

In 2013, Brazilian authorities adopted the above-mentioned Law No 12850, which defines "criminal organization", provides regulations for criminal investigation, the means for obtaining evidence and the criminal trial procedure which can be applied to such organizations. This Law also applies to the criminal offences recognized by international treaties or conventions, when the criminal activity is initiated in Brazil and the result has occurred or should have occurred abroad; and vice versa.

Promoting, constituting, financing or integrating a criminal organization, directly or indirectly, is punishable by deprivation of liberty for the term of 3 to 8 years. The punishments are increased if the actions of the criminal group involve the use of firearms or if a person leads a criminal organization. Apart from the means already established by law, the following means of evidence collection are allowed: conclusion of plea bargaining agreements; capture of electromagnetic, optical or acoustic signals; controlled action; access to the bank, financial and fiscal secrecy; infiltration by police officers performing activities of investigation or cooperation among institutions and federal, district, state, and municipal organs in search of evidence and information of interest for the investigation or criminal proceedings.

The Brazilian legal system established other important legal provisions relating to preventing and combating organized crime. There are several examples that could be mentioned:

- The Brazilian Criminal Code – Law No 2848 of 1940
- Law for the Protection of Victims and Witnesses – Law No 9807 of 1999
- Money Laundering Law – Law No 9613 of 1998; amended in 2012 (Law No 12683)
- Law No 11343 of 2006, creating the National System for Public Policies on Drugs.

The fight against organized crime requires strong collaboration between the public security institutions. According to the Constitution of the Federative Republic of Brazil of the 5th of October 1988 (article 144), the following agencies are responsible for maintaining public order and the safety of persons and property: the Federal Police, the Federal Highway Police, the Federal Railway Police, the State Civil Police, the State Military Police and Fire Brigade (Constituição da República Federativa do Brasil de 1988). The Federal Police (around 15,000 members; Muggah 2016: 7) are intended to investigate criminal offenses against the union, Brazilian federal government, its organs and companies, fight against interstate or international crime, prevent and repress smuggling and drug trafficking and protect the country's borders.

However, some experts point out that Constitution assigns to the state police forces the responsibility for the investigation of the vast majority of criminal activities (Costa 2007: 70). The state police are divided into the Civil (some 123,403 members) and Military Police (over 400,000 active members; Muggah 2016: 7). The Military Police units are the uniformed forces which patrol the streets and maintain public order (Costa 2007: 70). The Civil Police investigate crimes and prepare cases for prosecution (Riccio, Skogan 2017: 9).

According to Ignacio Cano, through the division into the Civil and Military Police, “neither force carries out the ‘complete cycle’ of public security, from prevention to combating crime, which leads to problems of overlap and of rivalry between them” (Cano 2006). This researcher also indicates other problems, which could make the fight against organized crime less effective: insufficient investment, leading, among others, to poor wages for the lower ranking police officers, poor training for police officers and high degree of corruption in the public security institutions (Cano 2006).

Another author, John Crocitti, states that policemen's salaries (mainly in the Military Police) are often a few dollars above the minimum wage and some of the policemen work additionally as private security guards or as “militiamen” (Crocitti 2012: 486). Militias (milícias) are groups, which often include former and current armed state agents (policemen, prison guards, firemen, etc.). At the beginning of the 21st century, these groups started operating in Rio de Janeiro (Phillips 2018) and they have taken control of small territories, charging residents and small business owners a fee for the “protection” of them, and monopolizing most economic services (like supply of water and gas, or Internet

services) (Cano 2013: 183). For many residents, the militias are the “lesser evil”, because they also reduce street crime and drug dealing. However, in reality most of them are involved in the organized crime activities (Barrionuevo 2008).

Non-governmental organizations point out that the fight against organized crime in Brazil is sometimes connected with undue violence of police, unlawful killings and mistreatment of detainees (HRW 2017). At least 5,012 people were killed by the police in Brazil in 2017, according to the Brazilian Forum for Public Security¹; it was 19 percent more than in 2016. At the same time, the number of murdered police officers has fallen by 15 percent to 385 (Velasco, Caesar, Reis 2018).

On the other side, many police officers complain about low pay, old equipment, unstable employment and hard-working conditions (Thaty, Doederlein 2017; Resende 2018). The policemen also point out that they risk their lives every day, but their work is unnoticed and undervalued. On the contrary, their errors are scrutinized and overexposed in the mass media. Moreover, Brazilian policemen complain about the impunity of criminals and the inefficiency of judicial institutions (Barbara 2014).

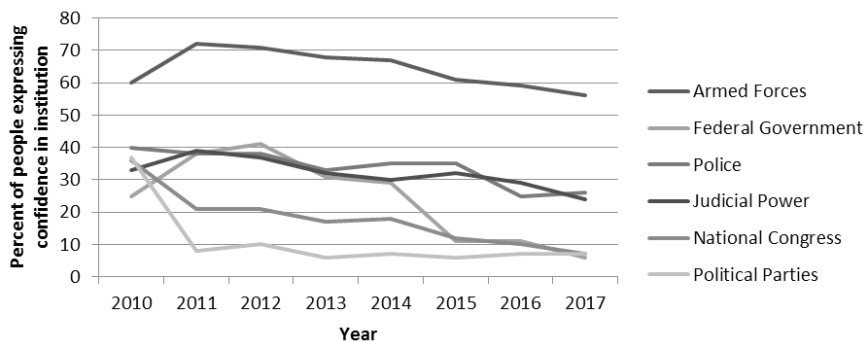
Besides the law enforcement, the primary institutions of the criminal justice system are prosecution, defense lawyers and the courts. According to the Constitution (article 92), the organs of the Judiciary Power are the Federal Supreme Court, the Superior Court of Justice, Regional Federal Courts and the Federal Judges, the specialized courts (Labour, Electoral, and Military) and Judges, the Courts and Judges of the States, of the Federal District and of the territories. The Federal Supreme Court is the highest judicial authority. It is responsible, above all, for safeguarding the Constitution. Among other duties, it has also jurisdiction to prosecute and judge in case of criminal offenses committed by the President of the Republic, the Vice-President, the members of the National Congress, its own Judges, the Attorney-General, the Ministers of state and the Commanders of the Navy, the Army, and the Air Force. Moreover, it has original jurisdiction to decide extradition requests from foreign States (article 102).

Below the Federal Supreme Court is the Superior Court of Justice, whose responsibility is to standardize the interpretation of federal law. It also has the power to prosecute and judge in criminal cases which concern the Governors of the states and of the Federal District, its own Judges, the Judges of the Federal Regional, Electoral and Labour Courts, members of local account courts and members of the Federal Public Prosecutor Office. Additionally, it is the highest court of appeal for cases with non-constitutional subjects (article 5). The Federal Supreme Court and the Superior Court of Justice have jurisdiction over the Federal and State Courts. In the first instance, the cases (civil and criminal) are analyzed by Federal or State Judges. Appeals are then sent to the Regional Federal Courts, the Courts of Justice, and the Courts of Appeal – the final two organs in the State Courts.

¹ Fórum Brasileiro de Segurança Pública – non-governmental organization set up in 2006.

According to article 127 of the Constitution, the Public Prosecution is a permanent institution, whose task is to defend the juridical order, the democratic regime and the inalienable social and individual interests. It operates at federal and state level. The Federal Public Prosecutors act in the Federal Courts, investigating and prosecuting federal crimes (e.g., international drug trafficking, money laundering, smuggling, human trafficking, environmental crimes) and the crimes committed by the employees of federal institutions. The State Public Prosecutors, acting in the State Courts, investigate and prosecute murders, robberies, frauds, and all the offenses not reserved to the other Courts (Borges de Mendonça 2014: 63–64).

In accordance with the Constitution, the arrested person shall be entitled to have the assistance of a lawyer. Moreover, the State shall provide full and free-of-charge legal assistance for low income population (article 5). Brazilian citizen must prove a lack of financial resources in order to obtain a free assistance from the Public Defender office, organized at the federal or state level. This legal assistance can, among others, defend the citizen in civil or criminal cases before the Judiciary and present appeals to tribunals or judge cases.



Graph 2.
The level of citizen trust in selected Brazilian institutions, according to Justice Confidence Index (2010-2017)

Source: own elaboration on the basis of Índice de Confiança na Justiça Brasileira (Relatório 4/2010, 2/2011, 2/2012-1/2013, 2/2013-1/2014, 1-4/2014, 2/2015, 1/2016, 1/2017), Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getulio Vargas, <https://direitosp.fgv.br/publicacoes/icj-brasil>, access 11.01.2019.

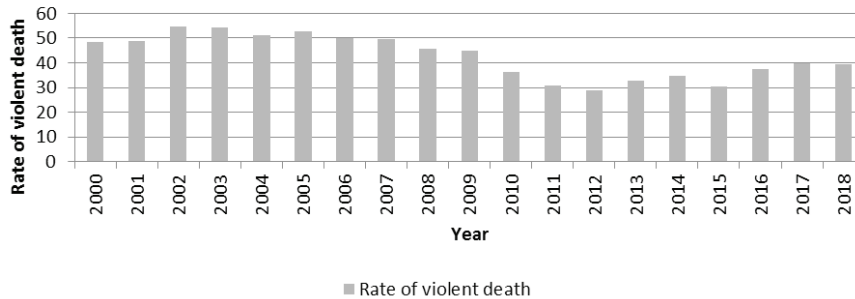
The increase in homicide rate, corruption scandals² and the recent economic recession have reduced the level of public trust in Brazilian institutions. This is shown by the results of the survey on Justice Confidence Index (“Índice de Confiança na Justiça”). This Index reveals a drop in public confidence in all the most important institutions (see Graph 2). According to its data, the most

² The corruption scandal “Car Wash Operation” (*Operação Lava Jato*) launched in 2014, the arrest of the former President Luiz Inácio Lula da Silva in 2018, the corruption charge against President Michel Miguel Elias Temer Lulia, among others.

trustworthy institution for the Brazilians is the military. In 2017, about 56 percent of respondents claimed to trust the Armed Forces and only 6 percent declared trust in the Federal Government. Public confidence and trust in Police were very low in 2017 – about 26 percent of respondents expressed confidence in this institution, compared with 40 percent in 2010. The Brazilians also have low confidence in their Judicial Power. In 2017, only 24 percent of surveyed respondents said that they trust in this Power (see Graph 2). Due to the increase in violence and the decline in confidence in Police, the Brazilians and the citizens of other Latin American countries are in favor of using military forces to fight against organized crime (Pion-Berlin, Carreras 2017: 8). According to *Complementary Law No 97* of 1999³, the decision on using the armed forces to guarantee law and order is the President's responsibility. The President of Brazil can do that on his (her) own initiative or as a request from any of the constitutional powers. Law clearly defines that for public security purposes the armed forces should be used only exceptionally, when the instruments provided for it in the Constitution have been exhausted (*Lei Complementar No 97*). Moreover, Brazilian Armed Forces are also responsible for the preventive actions against cross-border and environmental crimes. They cooperate with the federal institutions, providing logistics and intelligence support. They can use various measures, including air, land and river patrols, searching of vessels, motor vehicles, people and aircraft or arrest in flagrante delicto. Since the Constitution was enacted in 1988, up to now the armed forces have been intervening “for the guarantee of law and order” during strikes (e.g., 1995 and 2001), during the visits of foreign dignitaries, political summits and sports events (e.g., the 1992 “Rio de Janeiro Earth Summit”, the 2014 World Cup, the 2016 Summer Olympics) and assisting police forces in favelas to curb the drug trade and other violent crimes in major cities (Samset 2014: 9). The first intervention of the armed forces in favelas took place in Rio de Janeiro in 1994 and in 1995. Nevertheless, “Operation Rio 1994–1995” did not bring the expected results – the intervention did not reduce crime and the cases of abuse of power were being reported (Folha de S. Paulo 1994). Brazilian Armed Forces have also been involved in the Favela Pacification Program. This project was launched in 2008 in order to take back state control of Rio de Janeiro favelas. There were a few phases of “pacification”: the introduction of a large number of security forces to clear the favela areas from the crime groups, implementation of the Pacification Peace Units (UPP) to establish a permanent police presence, implementation of the UPP Social to introduce the program, delivered by the municipal government in order to re-integrate residents of pacified favelas back into the city through access to public and private services (Carvalho, Berg, Galal, Teunisse 2017: 115–117). In December 2010, the Brazilian Ministry of Defense, in agreement with the Government of the State of

³ Amended by *Complementary Law 117* of the 2nd of September 2004 and *Complementary Law 136* of the 25th of August 2010.

Rio de Janeiro, formed “Pacification Forces”. They were supposed to cooperate with the state forces to ensure the safety of the population, until the Police Pacification Units could be installed in two favelas of Rio de Janeiro: Complexo da Penha and Complexo da Alemão (*Diretriz Ministerial No 15/2010*)⁴. Once again, “Pacification Forces” were used to fight against organized crime in Complexo da Maré (the North Zone of Rio de Janeiro) between April 2014 and June 2015 (Kassab, Rosen 2018: 20–21).



Graph 3.
The rate of violent deaths in the State of Rio de Janeiro (2000-2018)

Source: own elaboration on the basis of *Séries históricas anuais de taxa de letalidade violenta no estado do Rio de Janeiro e grandes regiões*, Instituto de Segurança Pública, 2019, <http://www.ispdados.rj.gov.br/Arquivos/SeriesHistoricasLetalidadeViolenta.pdf> access 1.02.2019.

For the first few years the Favela Pacification Program has generated positive outcomes: the security of people has improved and the number of reported violent deaths in pacified favelas decreased; e.g. in 2012 the rate of violent death was 29 per 100,000 Rio de Janeiro State residents, in comparison with 49 per 100,000 in 2000 (see Graph 3). But nowadays, the rise of violent crime in Rio de Janeiro as well as at the national level can be observed. According to experts, it has been caused by Brazil’s economic recession, by the corruption scandals and by fierce competition among drug trafficking organizations. Moreover, the lack of serious follow-up investments because of economic recession have influenced on decline in support for the Program among the residents of favelas (Dias Carneiro 2017). After months of escalating violence in Rio de Janeiro and the mass robberies during Carnival, President Michel Temer signed Decree No 9288 on the 16th of February 2018. This document allowed the federal government to intervene militarily in the Brazil’s second largest city in order to guarantee the public security. Authorities appointed General Walter Souza Braga Netto to the position of federal intervener in Rio de Janeiro (Decreto No 9288). The intervention, ended on the 31st of December 2018, has been positively assessed by General Braga Netto. From March to November the number of homicides in Rio de Janeiro dropped by 6 percent, the number of robberies of cargo-carrying

⁴ They operated from December 2010 to July 2012.

vehicles fell by 20 percent, auto theft declined by 8 percent and street robberies – by 6 percent. At the same time, the number of people killed in police operations increased by about 38 percent and more than 90 police officers were killed in 2018 (Alves 2018). However, some experts believe that military intervention will not solve the problem of violence and insecurity in Rio de Janeiro. In their opinion, the authorities have opted for the easy and fast solutions, in response to the citizen demand for the effective security measures and they have sent army troops to the streets. But the struggle against organized crime requires the long-term strategies, instead of the short-term solutions, offered by the state (Muggah 2018). The current Brazilian authorities also try to face these challenges. The new President Jair Messias Bolsonaro promised, during his campaign, the determined fight against corruption and organized crime. The signing by President, on the 15th of January 2019, of a decree easing restrictions on civilians to possession of firearms was the first step towards keeping his promises (Mazui, Barbiéri 2019). Moreover, the new Minister of Justice and Public Security, Sérgio Fernando Moro, has presented the project of a new anti-crime bill. The proposed changes include obligating convicts to begin serving their sentences after the first appeal is denied, recognizing of militias and drug trafficking gangs as organized criminal groups and fighting with illegal campaign financing. The first amendment relates mainly to wealthy and well-connected people, who – despite the judicial sentence – have remained free, while their appeals have been going on through courts. Furthermore, the bill would grant more protection to police officers who kill during operations, by specifying the situations that could be considered as defensive actions. The courts could reduce the sentence to half or cause an acquittal if the self-defense act happens due to “reasonable fear, surprise or violent emotion” (Mattoso, Della Coleta 2019). The project also includes tougher penalties for notorious criminals and introduction of strict security measures in prisons for the leaders of violent gangs (The New York Times 2019). Many experts and politicians praise the project of anti-crime bill. They believe there is a need to introduce the legislative reforms for improving the quality and efficiency of the Brazilian judicial system. They also support the measures proposed for combatting financial crimes and the efforts to reduce widespread impunity enjoyed by perpetrators of crimes (Melo, Miotto 2019). On the other hand, they voice their concerns about the practical application of a more lenient definition of self-defense. However, the Minister Moro ensures that the new self-defense bill “is not a license to kill” (Mattoso, Della Coleta 2019). Moreover, in the opinion of the Brazilian Forum for Public Security, the project makes no reference to some important issues, like the changes in functioning of police at both state and federal level or the fight against police corruption (UOL Notícias 2019). The final form of the future anti-crime law will be known after consultation with experts and the political groups and after receiving the approval of the National Congress.

Conclusions

The Efforts to Combat
Organized Crime in Brazil

Edyta Chwiej

The fight against organized crime is the one of the most important priorities for the Brazilian government. In recent years, the authorities have introduced many important public security and justice reforms. They ratified the United Nations Convention Against Transnational Organized Crime and adopted a new law. Moreover, Brazilian authorities have also tried to remove the fundamental causes of organized crime: economic inequality, poverty, unemployment, low level of education and easy access to drugs and weapons. However, after several years of decline, the level of violence is rising (see Graphs 1 and 3), especially in the north-eastern region of Brazil and in the country's largest cities. According to experts, the economic recession, the rise in unemployment and the corruption scandals, involving the highest political and corporate elites, have also contributed to the rising rates of violent crime. Moreover, Brazilian authorities must face the threat posed by large domestic criminal groups, like *Primeiro Comando da Capital* or *Comando Vermelho*, who are involved in the international drugs trade. A brutal fight between rival drug gangsters and the police contributes to the high level of homicide rates, including accidental victims as well.

The primary institutions of the Brazilian criminal justice system are the law enforcement, prosecution, defense lawyers and the courts. In accordance with the Constitution, the state police forces (Civil and Military) are predominantly responsible for maintaining public order and preventing, detecting and investigating criminal activities. It is worth adding that Brazilian Armed Forces are also regularly used to support police in the fight against criminal groups.

However, many researchers recognize the need for a reform of the police and judicial system to make the struggle against organized crime more effective. They mainly criticize the poor training, the insufficient investment in equipment and the poor wages for lower ranking police officers. These are the reasons why some of the policemen work additionally as private security guards or as "militia" members. Moreover, there is a growing dissatisfaction with corruption in police forces and the resort to excessive violence. Additionally, there is still much to be done to improve the efficiency of the courts and to reduce the high impunity rates.

It seems that the projects connecting police intervention with social programs have brought positive results. A more visible police presence has resulted in an important drop in crime and the security of people has improved. Consequently, the local authorities could start providing social services such as schools, healthcare centers or rubbish collection. Moreover, the crime prevention programs have been introduced, especially among young population (Cano 2006). But the implementation of the programs depends on the proper financing and effective management.

Bibliographic references

Adorno L. (2018), Costa F., *PCC em expansão*, “UOL Notícias”, 7.07.2018, <https://www.uol.com.br/noticias/especiais/pcc-o-partido-do-crime.htm#pcc-em-expansao>, access: 7.10.2018.

Agência IBGE (2017), *One fourth of the population lives on less than R\$387 a month*, 15.12.2017, <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/en/agencia-news/2184-news-agency/news/18835-one-fourth-of-the-population-lives-on-less-than-r-387-a-month>, access: 2.10.2018.

Albanese J., Reichel P. (2014), *Transnational Organized Crime: An Overview from Six Continents*, Sage, Thousand Oaks.

Alves R. (2018), *Cerimônia marca fim da intervenção federal no RJ: ‘Cumprimos a missão’, diz general*, “G1” 27.12.2018, <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2018/12/27/cerimonia-encerra-intervencao-federal-na-seguranca-do-rj.ghtml> access: 27.01.2019.

Barbara V. (2014), *Pity Brazil's Military Police*, “The New York Times”, 19.02.2014, <https://www.nytimes.com/2014/02/20/opinion/barbara-reform-brazils-military-police.html>, access: 10.01.2019.

Barrionuevo A. (2008), *Militias Replace Gangs as Rio's Crime Lords*, “The New York Times” 13.06.2008, <https://www.nytimes.com/2008/06/13/world/americas/13iht-brazil.4.13670865.html>, access: 9.01.2019.

Borges de Mendonça A. (2014), *The Criminal Justice System in Brazil*, in: *Resource Material Series no 92*, T. Akane (red.), United Nations Asia and Far East Institute for the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, https://www.unafei.or.jp/publications/pdf/RS_No92/No92_00All.pdf, access: 27.01.2019.

Casas-Zamora K. (2013), *Dangerous Liaisons: Organized Crime and Political Finance in Latin America and Beyond*, Bookings Institution Press, Washington.

Cano I. (2006), *Public Security Policies in Brazil: Attempts to Modernize and Democratize versus the War on Crime*, “Sur – Revista Internacional de Direitos Humanos”, vol. 3, no 5, http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1806-64452006000200007&lng=en&nrm=iso&tlng=en, access: 8.01.2019.

Cano I. (2013), *Violence and Organized Crime in Brazil: The Case of “Militias” in Rio de Janeiro*, in: *Transnational Organized Crime. Analyses of a Global Challenge to Democracy*, H. Böll-Stiftung, R. Schönenberg (red.), Bielefeld.

Carvalho L., Berg L. van den, Galal H., Teunisse P. (2017), *Delivering Sustainable Competitiveness: Revisiting the organising capacity of cities*, Routledge, Abingdon.

CIA The World Factbook, *Country Comparison: Distribution of Family Income – GINIINDEX*, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2172rank.html>, access: 3.10.2018.

CNN Español (2018), *Triste récord para Brasil: la tasa de homicidios alcanzó el nivel más alto de su historia*, 5.06.2018, <https://cnnespanol.cnn.com/2018/06/05/brasil-homicidios-record-tasa-jovenes-asesinatos-violencia/> access: 5.10.2018.

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, Presidência da República, http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm, Access: 7.01.2019.

Costa F. C. (2007), *The Brazilian Legal Framework for Investigation, Prosecution and Trial of Transnational Organized Crime*, in: *Resource Material Series No. 73*, K. Aizawa (red.), United Nations Asia and Far East Institute for the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, https://www.unafei.or.jp/publications/pdf/RS_No73/No73_00All.pdf, access: 2.01.2019.

Crositti J. (2012), *Brazil Today. An Encyclopedia of Life in the Republic*, ABC-CLIO, Santa Barbara.

Darlington S. (2018), *A Year of Violence Sees Brazil's Murder Rate Hit Record High*, „The New York Times” 10.08.2018, <https://www.nytimes.com/2018/08/10/world/americas/brazil-murder-rate-record.html>, access: 3.10.2018.

Decreto No 9288 de 16 de fevereiro de 2018, Presidência da República, http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9288.htm, access: 22.01.2019.

Dias Carneiro J. (2017), *Cinco motivos que levaram o Rio à pior crise de segurança em mais de uma década*, “BBC Brasil”, 5.05.2017, <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-39816208>, access: 24.01.2019.

Diretriz Ministerial No 15/2010, Ministério da Defesa, <https://www.defesa.gov.br/noticias/3587-04122010-defesa-diretriz-ministerial-no-152010>, access: 22.01.2019.

Ellis R. E. (2018), *Transnational Organized Crime in Latin America and the Caribbean. From Evolving Threats and Responses to Integrated, Adaptive Solutions*, Lexington Books, Lanham.

Flynn D., Palermo M. P. (2017), *Brazil aims to build 30 prisons this year to tackle crisis: Temer*, “Reuters”, 16.01.2017, <https://www.reuters.com/article/us-brazil-temer-prisons/brazil-aims-to-build-30-prisons-this-year-to-tackle-crisis-temer-idUSKBN1502HD>, access: 10.10.2018.

“Folha de S. Paulo” (1994) *Operação Rio*, 22.11.1994, <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1994/11/22/opinioao/1.html>, Access: 18.01.2019.

Godoy M. (2017), *Ação controlada foi criada para combater crime organizado*, “O Estado de S. Paulo”, 19.05.2017, <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,analise-acao-controlada-foi-criada-para-combater-crime-organizado,70001794575>, access: 2.01.2019.

HRW (2013) *World Report: Brazil*, Human Rights Watch, <https://www.hrw.org/world-report/2013/country-chapters/brazil>, access: 10.10.2018.

HRW (2017), *Brazil. Events 2017*, <https://www.hrw.org/world-report/2018/country-chapters/brazil>, access: 9.01.2019.

ICPR (2018), *The World Prison Brief*, Institute for Criminal Policy Research, http://www.prisonstudies.org/highest-to-lowest/prison-population-total?field_region_taxonomy_tid=All, access: 8.10.2018.

ICPR Brazil (2018), *Brazil. World Prison Brief Data*, <http://www.prisonstudies.org/country/brazil>, access: 8.10.2018.

InSight Crime (2018), *Red Command*, <https://www.insightcrime.org/brazil-organized-crime-news/red-command-profile/>, access: 6.10.2018.

Jordan L. (2012), *Brazil Now 2nd in Cocaine, Crack Use: Daily*, “The Rio Times”, 6.09.2012, <http://riotimesonline.com/brazil-news/rio-politics/brazil-2nd-only-to-us-in-cocaine-crack-use/>, access: 22.07.2018.

Kassab H. S., Rosen J. D. (2018), *Violence in the Americas*, Lexington Books, Lanham.

Kontos L., Brotherton D. (2008), *Encyclopedia of Gangs*, Greenwood Press, Westport, Conn.

Leeds E. (2016), *The Brazilian Prison System: Challenges and Prospects for Reform*, InSight Crime, 30.12.2016, <https://www.insightcrime.org/news/analysis/the-brazilian-prison-system-challenges-and-prospects-for-reform/>, access: 10.10.2018.

Lei Complementar No 97 de 9 de julho de 1999, Presidência da República, http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp97.htm, Access: 16.01.2019.

Artículos y ensayos

Lei No 9034 de 3 de maio de 1995, Presidência da República, http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9034.htm, access: 2.01.2019.

Lei No 10217 de 11 de abril de 2001, Presidência da República, http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10217.htm, Access: 3.01.2019.

Lei No 12850 de 2 de agosto de 2013, Presidência da República, http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12850.htm, access: 21.07.2018.

Long W. R. (1988), “*Animal*” Lottery: A “Mafia” Thrives on Brazil Game, “Los Angeles Times”, 12.07.1998, http://articles.latimes.com/1988-07-12/news/mn-5691_1_lucky-numbers, access: 25.07.2018.

Mazui G., Barbiéri L. F. (2019), *Bolsonaro assina decreto que facilita posse de armas*, “G1”, 15.01.2019, <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/01/15/bolsonaro-assina-decreto-que-facilita-posse-de-armas.ghtml>, access: 5.02.2019.

Margolis M. (2017), *Brazil's Narrative of Equality Is Oversold*, 29.09.2017, <https://www.bloomberg.com/view/articles/2017-09-29/brazil-s-narrative-of-equality-is-oversold>, access: 2.10.2018.

Mattoso C., Della Coletta R. (2019), *Justice Minister Says New Self-Defense Bill “Is Not A License To Kill”*, „Folha de S. Paulo”, 5.02.2019, https://www1.folha.uol.com.br/internacional/en/brazil/2019/02/justice-minister-says-new-self-defense-bill-is-not-a-license-to-kill.shtml?utm_source=newsletter&utm_medium=email&utm_campaign=newsen, access: 6.02.2019.

Melo L., Miotto R. (2019), *Repercussão do projeto anticrime de Sérgio Moro: o que disseram entidades e políticos*, “G1”, 4.02.2019, <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/02/04/projeto-anticrime-de-sergio-moro-veja-repercussao.ghtml>, access: 6.02.2019.

Muggah R. (2018), *Military intervention won't solve the violence in Rio de Janeiro*, Instituto Igarapé, 2.03.2018, <https://igarape.org.br/military-intervention-wont-solve-the-violence-in-rio-de-janeiro/>, access: 5.02.2019.

Muggah R. (2016), *The State of Security and Justice in Brazil*, “Working Paper Series” No 4, Elliot School of International Affairs, The George Washington University, <https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2016/04/The-State-of-Security-and-Justice-in-Brazil-Reviewing-the-Evidence.pdf>, access: 7.01.2019.

Oliveira Fernandes E. (2012), *As Ações Terroristas do Crime Organizado*, Livrus, São Paulo.

Pearson S. (2016), *Brazil hopes gambling will reverse its fortunes*, “Financial Times”, 5.09.2016, <https://www.ft.com/content/646bac98-6d72-11e6-a0c9-1365ce54b926>, access: 26.07.2018.

Penglase B. (2014), *Living with Insecurity in a Brazilian Favela. Urban Violence and Daily Life*, Rutgers University Press, New Brunswick.

Phillips D. (2018), “*Lesser Evil*”: How Brazil's Militias Wield Terror to Seize Power from Gangs, “The Guardian”, 12.07.2018, <https://www.theguardian.com/world/2018/jul/12/brazil-militia-paramilitary-wield-terror-seize-power-from-drug-gangs>, access: 9.01.2018.

Pion-Berlin D., Carreras M. (2017), *Armed Forces, Police and Crime-fighting in Latin America*, “Journal of Politics in Latin America”, 9 (3), pp. 3–26.

Prada P. (2006), *5 Days of Violence by Gangs in São Paulo Leaves 115 Dead Before Subsiding*, “The New York Times”, 17.05.2006, <https://www.nytimes.com/2006/05/17/world/americas/17brazil.html>, access: 8.10.2018.

“UOL Notícias” (2019), *Projeto de Moro ignora temas importantes, diz Fórum de Segurança Pública*, “UOL Notícias”, 4.02.2019, <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noti->

- cias/2019/02/04/projeto-moro-ignora-temas-importantes-forum-brasileiro-de-seguranca-publica.htm, access: 6.02.2019.
- Resende P. (2018), *Policiais reclamam que têm o salário mais baixo do país e dormem em delegacias de Goiás por não ter dinheiro para aluguel*, “G1”, 22.01.2018, <https://g1.globo.com/go/goias/noticia/policiais-reclamam-que-tem-o-salario-mais-baixo-do-pais-e-dormem-em-delegacias-de-goias-por-nao-ter-dinheiro-para-aluguel.ghtml>, access: 10.01.2019.
- Riccio V., Skogan W. G. (2018), *Police and Society in Brazil*, Routledge, New York.
- Roth M. P. (2017), *Global Organized Crime. A 21st Century Approach*, Routledge, New York.
- Samset I. (2014), *For the Guarantee of Law and Order: The Armed Forces and Public Security in Brazil*, CMI Working Paper, WP 2014:11, <https://www.cmi.no/publications/file/5241-for-the-guarantee-of-law-and-order.pdf>, access: 16.01.2019.
- Secretaria-Geral da Presidência, (2018), *Custos Econômicos da Criminalidade no Brasil*, http://www.secretariageral.gov.br/estrutura/secretaria_de_assuntos_estrategicos/publicacoes-e-analise/relatorio-de-conjuntura/custos_economicos_criminalidade_brasil.pdf, access: 11.11.2018.
- Stargardter G., Berlowitz P. (2018), *Brazil Suffers Record Murder Tally in 2017, Ahead of Election*, „Reuters”, 10.08.2018, <https://www.reuters.com/article/us-brazil-violence-murder/brazil-suffers-record-murder-tally-in-2017-ahead-of-election-idUSKBN1KU2R5>, access: 3.10.2018.
- Thaty M., Doederlein M. (2017), *Policiais militares paulistas reclamam de falta de estrutura e salários baixos*, Câmara dos Deputados, 5.07.2017, <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/SEGURANCA/537426-POLICIAIS-MILITARES-PAULISTAS-RECLAMAM-DE-FALTA-DE-ESTRUTURA-E-SALARIOS-BAIXOS.html>, access: 10.01.2019.
- The Brazilian Report (2018), *Who Are the People Working for Drug Cartels in Rio?*, 3.08.2018, <https://brazilian.report/society/2018/08/03/drug-cartels-rio-de-janeiro/>, access: 5.10.2018.
- The Economist (2012), *Betting Zoo – Illegal Gambling in Brazil*, 5.05.2012, <https://www.economist.com/the-americas/2012/05/05/betting-zoo>, access: 27.07.2018.
- The New York Times (2019), *Brazil Minister Proposes Tougher Laws to Stem Deadly Crime Wave*, 4.02.2019, <https://www.nytimes.com/reuters/2019/02/04/world/americas/04reuters-brazil-politics-crime.html>, access: 5.02.2019.
- UNDP (2018), *Human Development Indices and Indicators 2018: Brazil*, http://hdr.undp.org/sites/all/themes/hdr_theme/country-notes/BRA.pdf, access: 4.10.2018.
- UNODC (2011), *Estimating Illicit Financial Flows Resulting from Drug Trafficking and Other Transnational Organized Crimes*, http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/Illicit_financial_flows_2011_web.pdf p. 7, access: 21.07.2018.
- UNODC (2004), *United Nations Convention Against Transnational Organized Crime and The Protocols Thereto*, <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCbook-e.pdf>, access: 17.07.2018.
- Velasco C., Caesar G., Reis T. (2018), *Cresce número de pessoas mortas pela polícia no Brasil; assassinatos de policiais caem*, “G1” 10.05.2018, <https://g1.globo.com/monitor-da-violencia/noticia/cresce-numero-de-pessoas-mortas-pela-policia-no-brasil-assassinatos-de-policiais-caem.ghtml>, access: 9.01.2019.
- Waiselfisz J. J. (2016), *Mapa da Violência*, FLASCO Brasil, https://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2016/Mapa2016_armas_web.pdf, access: 1.01.2019.

Artículos y ensayos

Woody Ch. (2018), *Latin America's Biggest Port Just Made Its Largest Cocaine Seizure Ever – the Latest Bust in a Thriving Drug-trafficking Corridor*, “Business Insider”, access: 23.03.2018.

World Bank (2015), *Brazil Literacy Rate, Adult Total (% of People Ages 15 and above)*, <https://data.worldbank.org/indicator/SE.ADT.LITR.ZS?locations=BR>, access: 4.10.2018.

World Bank (2018), *GDP per Capita, PPP*, <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.PP.CD>, access: 2.10.2018.

A Tale of Urban Violence in Brazil. The Case of Marielle Franco

Una historia de violencia urbana en Brasil. El caso de Marielle Franco

*Monika Sawicka**

INSTITUTE OF AMERICAN STUDIES AND POLISH DIASPORA
JAGIELLONIAN UNIVERSITY
CRACOW, POLAND

✉ monika.sawicka@uj.edu.pl

<https://orcid.org/0000-0002-8889-6061>

ABSTRACT

The paper aims to analyze the first months of the federal intervention in the state of Rio de Janeiro introduced by presidential decree on the 16th of February 2018. The security crisis in the state, which started in 2017 and gained significant media coverage, led to Michel Temer's decision to put the Armed Forces in charge of public security, for the first time since the country's redemocratization. Deemed controversial since its announcement in February, the measure was further questioned after the assassination of Marielle Franco, city councilor of the Municipal Chamber of Rio de Janeiro known for her fierce opposition to the military intervention. The paper examines whether the dysfunctionality of the Brazilian state in the sphere of public security can be tackled by hardline policies such as the federal intervention and questions the validity of this measure in the given context. It claims that harsh security policies are inefficient in combating violence in Brazil and stresses that the dominating discourse on crime and violence, which contributes to the public opinion's support of counterproductive hardline measures, requires a redefinition.

KEYWORDS: *federal intervention, Rio de Janeiro, state dysfunctionality.*

RESUMEN

El artículo pretende analizar los primeros meses de la intervención federal en el estado de Río de Janeiro, introducida por el decreto presidencial del 16 de febrero de 2018. La crisis de seguridad en el Estado, que comenzó en 2017 y obtuvo una

* M.A. and Ph.D. in Political Science at the Jagiellonian University. Assistant Professor at the Department of International and Political Studies, Institute of American Studies, Jagiellonian University.

importante cobertura mediática, llevó a Michel Temer a tomar la decisión de poner a las Fuerzas Armadas a cargo de la seguridad pública, por primera vez desde la redemocratización del país. Considerada controvertida desde su anuncio en febrero, la medida fue cuestionada luego del asesinato de Marielle Franco, concejala de la Cámara Municipal de Río de Janeiro, conocida por su feroz oposición a la intervención militar. El documento examina si la disfuncionalidad del Estado brasileño en el ámbito de la seguridad pública puede ser abordada por políticas de línea dura como la intervención federal y cuestiona la validez de esta medida en el contexto dado. Afirma que las duras políticas de seguridad son ineficaces para combatir la violencia en Brasil y destaca que el discurso dominante sobre el crimen y la violencia, que contribuye al apoyo de la opinión pública a las medidas contraproducentes de línea dura, requiere una redefinición.

PALABRAS CLAVE: *intervención federal, Río de Janeiro, disfuncionalidad estatal.*

Introduction

President Michel Temer announced on the 16th of February 2018 that the national Armed Forces would be put in charge of public security in the state of Rio de Janeiro, a decision authorized by presidential decree and approved by both houses of Congress the following week (Câmara dos Deputados 2018; Senado Federal 2018). This was the first time a federal intervention – as this constitutional measure is called – was implemented in Brazil after the end of the military rule in 1985 and the adoption of the Constitution in 1988. The decision was justified by the argument of a security crisis in Rio de Janeiro and its peak during the 2018 Carnival, which supposedly witnessed an unprecedented number of gunfights and mass robberies. Criticized by human rights activists, representatives of the academia and part of the State Assembly and Federal Congress members (Lima 2018, Zambrzycki Dutra 2018; Ramos, Paiva 2018; Lobato 2018), the decision has been seen more as an attempt to improve the president's favorability ratings, which at the beginning of 2018 hit rock bottom.¹ However, a crucial blow for the implemented measure was the assassination of Marielle Franco, city councilor of the Municipal Chamber of Rio de Janeiro, human rights activist and ardent critic of the military intervention, on the 14th of March 2018. This event reminded the public opinion about the inefficiency of extreme measures aimed at confrontational policies when tackling crime and violence in Brazil and in the state of Rio de Janeiro in particular.

¹ The disapproval rate of Michel Temer's government reached 70% in January 2018 and only 6% of respondents rated his government as "very good or good" according to a public opinion poll conducted by Datafolha. These numbers dropped further in June, when the results of a new Datafolha poll showed that 82% of respondents disapproved of the President whereas his approval rate was of 3%, thereby Michel Temer is the least popular head of state since Brazil's redemocratization (Datafolha 2018b).

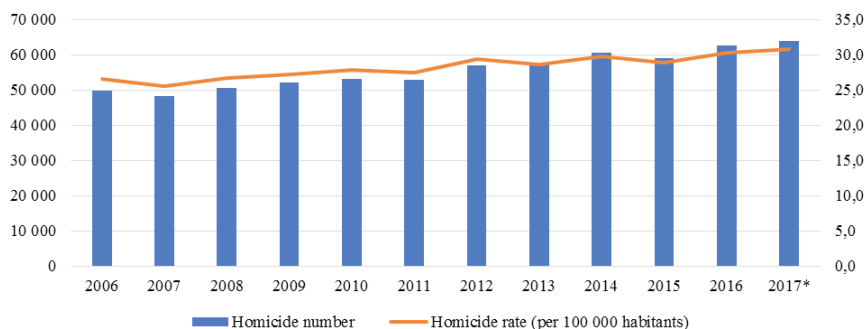
The paper examines whether the dysfunctionality of the Brazilian state in the sphere of public security can be tackled by hardline policies such as the federal intervention. Also, it questions the validity of this measure in the given context. To this aim, definitions of state dysfunctionality will be highlighted in the first section, followed by an analysis of intentional homicide rates in the 21st century in Brazil and its comparison with global intentional homicide rates, justifying the argument of Brazil's dysfunctionality. The next section will focus on violence rates in the state of Rio de Janeiro between 1991 and 2017 measured by the number of intentional homicides. The last two sections will describe the tragic event of the 14th of March and its aftermath, and expose the toll of the first seven months of the federal intervention in Rio de Janeiro. The conclusion will highlight the main argumentation line of this paper: the inefficiency of harsh security policies in combating violence in Brazil and the necessity to modify the dominating discourse on crime and violence which contributes to the public opinion's support of counterproductive hardline measures.

The dysfunctional state

The category of dysfunctional states has experienced a significant popularity increase after the collapse of the bipolar system (Kłosowicz, Mormul 2014: 18) which contributed to the increase of definitions of dysfunctionality, including new terms aimed at capturing different degrees of dysfunctionality: collapsed states, failed states, crisis states, fragile states, quasi-states, or weak states. One of the well-known definitions of state dysfunctionality was proposed by Stephen Ellis in his article published in "Foreign Affairs" in 2005. According to Ellis, dysfunctional states are unable to fulfill two main obligations: they cannot guarantee the rule of law and order on their national territory and are unable to fulfill their international commitments (Ellis 2005). Another frequently quoted definition of dysfunctional states, proposed by Robert I. Rotberg (2003: 3), stresses that state dysfunctionality applies to countries that are unable to provide public services to their citizens within the national territory. In a hierarchical system of public services, security and in particular human security, is the most important. Providing security encompasses a broad set of state services, including preventing cross-border invasions, loss of territory as well as efficient combat of organized crime and other threats to domestic human security. Rotberg's definition does not limit state dysfunctionality to the state's obligation to protect its citizens from external and internal menaces, but also mentions the duty to provide other public services, such as healthcare or education. It should be stressed that the dysfunctionality of the Brazilian state is not restricted to the area of public security. However, as the next section will show, the level of violence, expressed by the intentional homicide rate, makes the question of security the main argument in favor of classifying Brazil as a dysfunctional state.

How dangerous is Brazil?

IPEA, the Brazilian Institute of Applied Economic Research, together with the Brazilian Forum of Public Security (FBSP), a think tank based in São Paulo, published in June 2018 the newest edition of *Atlas of Violence*², an empirical study presenting detailed crime rates and the profile of the victims. According to the 2018 study, the Brazilian homicide rate³ was 30 times higher in 2016 than the European one (IPEA, FBSP 2018: 3).



Graph 1.
Intentional homicides in Brazil

Source: IPEA, FBSP, *Atlas da violência 2018*, Rio de Janeiro 2018, pp. 26-27; * data for 2017: FBSP, *Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2018*, São Paulo 2018, p. 3.

A recent study published by the Brazilian Forum of Public Security, *Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2018*, presents the homicide rates for 2017. According to the document, Brazil broke once again its homicide record: 63 880 intentional homicides, corresponding to a homicide rate of 30.8 per 100 000 inhabitants. Another very important finding of crime rate analyzes refers to the racial profile of the victims: whereas the homicide rate of non-white citizens reached in 2016 40.0 deaths per 100 000 inhabitants, the rate was 16.0 for white citizens. This allows to claim that the risk of assassination is 2.5 times higher for black and *pardo*⁴ Brazilians. The profile of the homicide victims becomes clear when taking into consideration their sex and age. The homicide rate for young people aged 15 to 29 is 142.7 per 100 000 and it further rises to 280.6 per 100 000 when narrowing the group to young men. The statistics show that the typical homicide victim is a black young man (FBSP 2018).

² The study presented data for the year 2016.

³ Brazilian research institutions, including IPEA and FBSP, classify as “intentional violent deaths” 4 incidents: intentional homicides, theft following homicide (*latrocínio*), bodily injury followed by death and persons killed by military or civil police. See: FBSP, *Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2018*, <http://www.forumseguranca.org.br/publicacoes/anuario-brasileiro-de-seguranca-publica-2018/>, access: 10.09.2018.

⁴ Brazilians of mixed ethnic ancestries.

Another distinctive feature of crime and violence in Brazil is the number of victims of police brutality. In 2017, 5 144 people were killed by the military or civil police, which corresponds to 8.1% of all homicide victims. In comparison, the same year in the USA police killed 1 147 people (Mapping Police Violence 2018).

The UNODC database allows to position Brazil's homicide rates in a broader context. According to UN data, in 2016⁵ Brazil was the country with the highest number of intentional homicides (61 283), followed by India (42 678) and Mexico (24 559). A more exact picture is obtained, however, when comparing the homicide rates: in 2016 Brazil, with a homicide rate of 29.5, was the world's 8th most dangerous country (UNODC 2018).

Country	Intentional homicide rate (per 100 000 habitants)									
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	
El Salvador	52,0	71,4	64,7	70,6	41,7	40,2	62,4	105,4	82,8	
Honduras	56,6	65,7	76,1	85,1	84,3	74,3	66,9	57,5	56,5	
Venezuela	51,8	48,9	45,1	47,8	53,8		61,9	no data	56,3	
Jamaica	58,0	60,0	51,4	40,0	38,7	42,1	35,1	42,1	47,0	
Belize	33,6	30,9	40,1	37,7	43,1	28,8	35,0	33,1	37,6	
Saint Vincent and the Grenadines	14,7	21,1	22,9	19,2	25,6	no data	no data	no data	36,5	
South Africa	35,9	32,9	30,8	29,8	30,6	31,7	32,6	33,8	34,0	
Brazil	23,8	22,8	22,0	24,2	26,5	26,8	28,0	28,4	29,5	

Table 1.
Intentional homicide rate
(per 100 000 habitants)

Source: UNODC, *Intentional Homicide Victims*, <https://dataunodc.un.org/crime/intentional-homicide-victims>, access: 9.09.2018.

The abovementioned data allows to justify the claim of the dysfunctionality of the Brazilian state, unable to protect its citizens and provide security.

How dangerous is Rio?

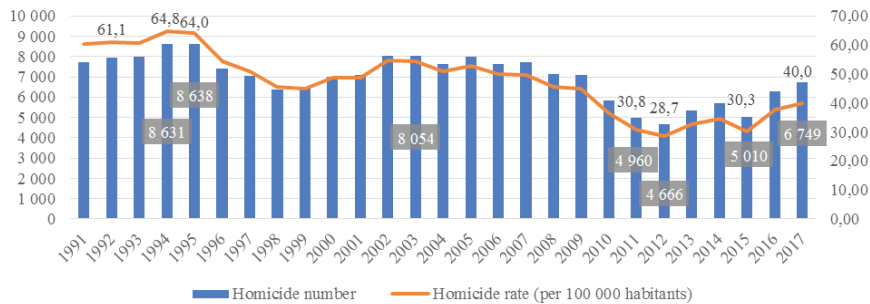
Stating his reasons to implement federal intervention, President Temer compared organized crime in the state of Rio de Janeiro to a metastasis spreading across Brazil, which nearly took over in the state and required a “tough, firm answer” (Temer 2018). The idea of engaging the military in issues of state security in Rio de Janeiro and other federal units is not new. According to data

⁵ Most recent data are available for the year 2016.

published by the Ministry of Defense, between 1992 and 2017 Brazil witnessed 130 operations of Guarantee of Law and Order (*Garantia da Lei e Ordem*, GLA) – a measure foreseen in the Brazilian Constitution of 1988 and implemented by presidential decree (Ministério da Defesa 2018). The GLA, seen as federal support for the states in the matter of public security⁶, was applicable in cases of exhaustion of states' security forces and major public security crises. The military's role was to support the police in their operations, a support limited to specified initiatives and territory within the state. Most importantly, this measure did not shift the responsibility for public security from the state to the Union, as it happens in the case of a federal intervention. The latter measure provides the Union with the power to interfere in public matters under the states' responsibility (Garcia 2009: 58–61, Scalquette 2003: 46–54). In case of the federal intervention in Rio de Janeiro, the state's autonomy is suspended until the 31st of December only in the sphere of public security. The decree nominated a military, general Walter Braga Netto, to hold the position of the 'intervener' (*interventor*) in charge of all public security forces including the military and civil police and reporting directly to the President. Concerns raised by specialists included the problem of the position of the intervener being offered to a general as well as the accountability of soldiers and policemen in cases of abuses of power (DW Brasil 2018; Souza, Oliveira 2018; Lima 2018). It should be also stressed that the measure was implemented by a president who came to power due to a highly controversial impeachment process of his predecessor President Dilma Rousseff (Taub 2016). Most importantly, however, the question emerges whether the state of Rio de Janeiro faced unprecedented crime rates which would justify the extreme measure.

Brazilian main television channel Globo called the 2018 carnival "the carnival of violence", highlighting a situation of chaos and lack of police control, with tourists falling prey to an increased number of thefts and shootings taking place close to tourist attractions (Globo Extra 2018). Images of an extremely violent carnival once again reminded the public opinion of the surge in violence since early 2017 (UOL 2018). Media stressed that the levels of violence were reaching peak points, comparing the situation in 2017 with 2010 numbers (Teixeira 2018). It is undeniable that Rio de Janeiro experienced a spike in violence in 2017, the number of homicides increased by 7.5% compared to the year 2016 (ISP 2018). However, to understand the security situation in Rio, a broader picture is required. Data provided by the Institute of Public Security (ISP), a Rio-based think tank, shows that despite a significant increase in homicides in 2017, the number (6 749 deaths) and homicide rate (40.0 deaths per 100 000 inhabitants) is still significantly lower than murder rates from the last decade of the 20th century (the highest number of intentional homicides being 8 638 deaths in 1995 and the highest homicide rate: 64.8 deaths per 100 000 inhabitants in 1994) (ISP 2018).

⁶ The Brazilian Constitution of 1988 shifts the responsibility for public security to the states.



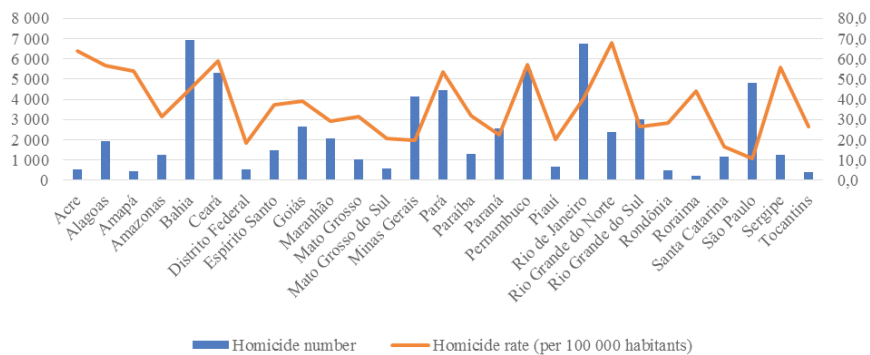
A Tale of Urban Violence in Brazil. The Case of Marielle Franco

Monika Sawicka

Graph 2. Intentional homicides in the state of Rio de Janeiro

Source: ISP, *Indicadores Gerais da Segurança*, <http://www.isp.rj.gov.br/Conteudo.asp?ident=155>, access: 2.09.2018.

Further to a diachronic comparison of Rio’s homicide rates, homicide rates across Brazilian states in 2017 should also be highlighted when analyzing President Temer’s decision to proceed with the intervention.



Graph 3. Most dangerous states in Brazil

Source: FBSP (2018), *Anuário da segurança pública 2018*, São Paulo, <http://www.forumseguranca.org.br/publicacoes/anuario-brasileiro-de-seguranca-publica-2018/>, access: 2.09.2018.

According to the data, in 2017 Rio ranked second among the most violent Brazilian states measured by the number of homicides, with the state of Bahia leading the ranking (6 915 deaths). The picture changes, however, when homicide rates are compared: Rio ranked only eleventh, with states from the Brazilian Northeast Region leading the list (Rio Grande do Norte – 68.0 deaths per 100 000, Acre – 63.9 deaths per 100 000 and Ceará, 59.1 deaths per 100 000) (FBSP 2018).

Available data shows that the federal intervention is, therefore, questionable not only due to its timing, but also its location. Both journalists and scholars have highlighted that the presidential decree was signed shortly before a planned voting on the main project of Temer’s administration: the pension

system bill. The chances that the unpopular bill would pass in congress were close to none and the sudden turn of the president's attention towards the security crisis was interpreted as a way to avoid the failure of the administration's trademark project. The pension bill project would have been a constitutional amendment, on which the Congress is not allowed to vote during a federal intervention (Constitution of the Federative Republic of Brazil 1988, Title IV, Chapter I, Section VIII, Subsection II, Art. 60, § 1).

Another possible explanation for Temer's decision were the president's favorability ratings at the beginning of the election year. Temer's decision to focus his attention on security matters seen by many Brazilians as the most pressing problem of the country (Cardoso 2018) can be interpreted as a move to save the compromised image of his government and secure followers. In Brazil, a tough stance towards public security challenges is commonly used to assure supporters, as a significant part of the public opinion is traditionally in favor of militarization of public security policy and a confrontational approach towards what is seen as 'the war on crime' (Malaguti Batista 2003: 35–37; Ramos, Paiva 2007: 57; Caccia Bava 2013:3; Lima, Sinhoretto, Bueno 2015: 125). The endorsement of the federal intervention has been measured by Datafolha, a polling institute of Grupo Folha. The poll results show a significant yet decreasing support for the military's involvement in combating violence in Rio de Janeiro, with 79% of respondents being in favor of the measure (Datafolha 2018a).

Despite the measure's popularity, the tragic event on the 14th of March in Rio de Janeiro questioned the efficiency of the federal intervention and reminded Brazilians of frequently overlooked aspects of the public security challenge.

Who killed Marielle Franco?

Marielle Franco was a 38-year old favela-born politician who got elected by over 46 000 votes to the city council of Rio de Janeiro in 2016. Known for advocating for women's, LGBT and favela residents' rights, she was regularly denouncing cases of police and army brutality – last time on the morning of her death. Being a fierce opposer to the militarization of public security, including the federal intervention, Franco also became head of a council commission created to monitor the intervention two weeks before her death. There are no doubts that the assassination of Marielle Franco was linked to her political activism. Franco and her driver Anderson Gomes were fatally shot on their way home from an event dedicated to black women mobilization, held in central Rio de Janeiro. The assassins must have been following the councilwoman as they knew her location in the car which had tinted windows. After firing nine bullets they escaped without stealing any belongings from Franco's car. The Civil Police of Rio de Janeiro, in charge of the investigation, from the start ruled out robbery as a motive, indicating that

the case showed signs of an execution with a possible involvement of corrupt members of the military police or militias (Cruz 2018).⁷ The question which, therefore, arose was not only who killed Marielle Franco, but also who ordered the assassination.

On the 15th of March several Brazilian cities witnessed the outcry against the assassination of Franco and Gomes as thousands of protesters gathered on the main squares of state capitals. In Rio de Janeiro, hundreds of people were expressing their indignation not only because of the death of a human rights defender. Franco's assassination was a rare occasion to remind the public opinion of frequently overlooked aspects of violence: the impunity of corrupt police officers commonly targeting underprivileged inhabitants of the favelas and growing power of the militias terrorizing poorer districts of the city. If everyday cases of crime and violence were used by the media to produce sensational front covers and fill in the violence section of journals, the incident from the 14th of March induced a greater number of citizens to address deeper causes of the problem and reflect upon overlooked issues. Among the most important ones was the situation of favela residents, whose lives were put at stake every time the police entered a favela to crack down on gangs. This caused protesters to question the sense of "heavy fist" policies. The assassination of Marielle Franco and the outburst of citizen indignation, which followed instantly, created a rare opportunity to question the metaphor of war used in media and authorities' discourse. This metaphor followed by a matching set of images and stereotypes related to the profile of criminals (poor, black and living in favelas), and hardline solutions necessary to handle the permanent security crisis. This imaginary had also a predominant impact on the constant feeling of insecurity experienced by the Brazilian middle-class and the development of a culture of fear and violence in Brazil (Malaguti Batista 2003: 35; Souza e Silva 2007: 94–96). Franco's assassination provided a rare opportunity to remind Brazilians about simplifications in the public discourse which were constantly revealed by Rio's councilwoman. Protesters in Brazilian cities in March 2018 focused their demands on curbing police and militias impunity and claiming effective investigation policies rather than supporting tough measures to reduce crime rates at all costs (Deister 2018b).

The assassination of Marielle Franco was a serious blow for popular support for the federal intervention. However, its sense and efficiency are further questioned when analyzing the crime statistics for the first six months of the intervention.

⁷ Militias are paramilitary groups composed of serving and former police officers, fire-fighters and prison guards who are in *de facto* control of reportedly 37 districts in the state of Rio de Janeiro, responsible for extortion, protection rackets and summary executions (Grandin, Coelho, Martins, Satriano 2018).

How efficient is the federal intervention?

The Center of Security and Citizenship Studies at the Candido Mendes University in Rio de Janeiro, one of the leading academic centers focused on crime and violence research in Brazil, created the initiative Intervention Observatory (*Observatório da Intervenção*) in February 2018. The Observatory follows and assesses the progress and projects undertaken in the state of Rio de Janeiro under intervention, as well as publishes the statistics of the intervention on a monthly basis. Infographics presenting the numbers of assassinations, killed police officers, and victims killed by the police or number of robberies are published on the 16th of each month.

In an interview for radio CBN Rio, Silvia Ramos, the coordinator of the project, gave a very stern assessment of the intervention, emphasizing that the numbers were alarming and events which happened after the 16th of February proved that the police and military neither regained control over the city and its suburbs nor managed to curb police brutality or corruption as declared at the beginning of the intervention. Ramos also criticized the model of the intervention, embedded in the logic of war and confrontation, rather than an urgently required reconstruction of police forces, improvement of internal procedures aimed at strengthening transparency and accountability or capacity building with focus on training and intelligence capacities (CBN Rio 2018).

Regarding the numbers of the intervention, the data published by *Observatório da Intervenção* on a monthly basis shows that Rio de Janeiro ten months after the intervention is a city even more violent, with a higher number of shootings (increase by 56%) than before the measure decreed by President Temer (*Observatório da Intervenção* 2018). The number of homicides and people killed by police or armed forces increased in the first six months of the intervention, as shown by data published by the Institute of Public Security. Between February and August 2017, the number of homicides in the state of Rio de Janeiro reached 3 810, the number for the same period in 2018 is 4 039 (ISP 2018). Particularly alarming are the numbers of people killed by the police or armed forces: 615 during seven months between February and August 2017 and 916 between February and August 2018. The increase by 50% is appalling, as already in 2017, the police was responsible for 16,7% of all violent deaths in the state of Rio de Janeiro and for the city of Rio de Janeiro the share was significantly higher, reaching 25%. According to the latest report published on the 16th of December, during the ten months of the intervention the number of homicides slightly dropped (-6,7%) in comparison to the same period in 2017 but nevertheless remained alarmingly high (4127 deaths). The most striking outcome is however the 36,3% increase of deaths by police forces (*Observatório da Intervenção* 2018). Due to ongoing impunity of police and army representatives during the military intervention, these numbers could get even higher in 2018. Street-theft numbers are another indicator of crime in Rio de Janeiro which did not decrease with the implementation

of the federal intervention. If 76 833 cases of street-theft occurred between February and August 2017, the number for the same period in 2018 is 77 720 cases (ISP 2018) and reached 109 952 cases in December 2018 (Observatório da Intervenção 2018).

Among events which reverberated through Brazil after the 16th of February the assassination of Marielle Franco was the most high-profile case which made headlines across the world. In June, another death brought Rio's citizens to the streets: the death of fourteen-year-old Marcos Vinicius who was shot on his way to school during a police operation in the favela complex of Mare. Specialists on public security also criticized the use of helicopters by security forces which strafed densely populated areas of the favelas, as well as the inability of the intervener and his team to explain what happened in Rocinha during a police intervention in March, which caused the death of at least six people, or another operation in City of God in May with a death toll of four (Deister 2018a).

Nine months after the assassination of Marielle Franco, the identity of the murderers remains unknown. It has been highlighted that the investigation takes longer than investigations of other famous cases of political murders. So far, media informed about two lines of investigation with little progress in both in recent weeks, and in August the investigation team has been replaced (Cruz 2018). The lack of progress in Franco's case can be yet another proof of very limited investigation capacity of civil police. It is questionable whether representatives of armed forces in charge of public security in Rio de Janeiro will change this picture as they lack expertise in police intelligence, combating corruption or improving institutional transparency, which should be at the core of changes to be implemented within the state's military and civil police.

The problem of transparency also surfaces when analyzing the spend of resources during the federal intervention. Several weeks after the presidential decree instituting the intervention, General Braga Netto, the intervener, stated that the intervention would require BRL 3.1 billion (\$ 770 million). At the end of March, the federal government informed that resources would reach BRL \$1.2 billion. In the first two months of the intervention only about 3% of this sum has been spent to buy ammunition, 16 armored vehicles and 200 rifles (Pietricovsky, Mororni 2018). At the end of it, the spend is still very low, reaching only 6% (Observatório da Intervenção 2018).

Conclusions

The Strategic Plan of the federal intervention was published only four months after the intervener had taken power over public security in Rio de Janeiro. Among its objectives are reduction of crime rates, recovery of the operating capacity of police forces, coordination of different segments of public security, strengthening of the technical character of these forces, as well as restruc-

turing of the management of the penitentiary system. The past ten months have shown that little progress has been made to meet these objectives and the federal intervention has been described as chaotic, unprepared and focused on short sighted punctual operations. No progress was noticed in the improvement of coordination between the military and civil police forces or crime investigation focused on dismantling criminal networks, including militias. The fundamental crime indicator, the number of homicides, shrank insignificantly, contrary to the number of deaths caused by security forces which increased by over 30%. According to Silvia Ramos, the employment of the federal intervention, which surprised Brazilians, raises the question of the next steps in case of a probable failure of the ongoing intervention: “After the intervention you have the state of emergency, then the state of siege and then you drop an atomic bomb” (DW Brasil 2018).

Datafolha in cooperation with the Brazilian Forum on Public Safety published in March 2018 the results of a public opinion poll about fear, risks and victimization in Rio de Janeiro. According to the poll, 92% of the respondents, residents of the city of Rio de Janeiro, feared stray bullets, also 92% were afraid of being hurt or dying during an assault and of standing in the middle of a gunfight between the police and criminals. Despite the small sample of respondents (1 012) limited to only one Brazilian city, the poll reflects the culture of fear that is a core social phenomenon observable among the Brazilian society (Datafolha, FBSP 2018: 6). The common sentiment of dread and menace was further expressed in the high approval rates for the intervention and army engagement in security matters in Rio de Janeiro: 83% in October 2017 (Datafolha 2018a).

However, the outcomes of the first six months of the intervention, assessed negatively by specialists, seem to also have an impact on the public opinion: the deaths of Marielle Franco and Marcos Vinicius mobilized thousands of Brazilians who took to the streets to protest against police brutality and biases against black and poor residents of Rio’s favelas. The number of contestants of armed forces engagement in public security matters in Rio de Janeiro also grew between October 2017 (15%) and August 2018 (27%), although the number of supporters of the federal intervention (66%) and its prorogation (72%) remains high (Datafolha 2018a; Estarque 2018).

As expected by specialists, the intervention did not provide a significant turn of the security situation in Rio de Janeiro. As the federal intervention has been the most far reaching and drastic measure aimed at combating organized crime in recent Brazilian history, it is crucial to hold the federal government as well as the intervener and his team accountable for it. In-depth analyses should assess outcomes of the measure, indicate the reasons of its inefficiency and continue to stress necessary policies to be implemented. The most important is the role of the media in the dissemination of this assessment, yet it is not certain that the media will take such role. So far, images of crime and violence robustly exposing assault cases on representatives of the Brazilian middle

class, as well as portraying criminals as favela-born drug dealers fueled the fear of crime among the Brazilian public opinion and made many Brazilians susceptible to fear-mongering by politicians (Ramos, Paiva 2007: 77; Ferreira Pradal, Resende 2018: 1142). A clear example was the growing support for Jair Bolsonaro, the far-right presidential candidate who won the 2018 election in October. Bolsonaro is known for his speeches using aggressive language, cheering dictatorship and a strong support for combating violence with violence.

Crime levels in Brazil are one of the symptoms of the dysfunctionality of the Brazilian state. The case of Rio de Janeiro, where crime and violence are further strengthened by police brutality, impunity and inefficiency to prevent and investigate crimes, highlights further the dysfunctionality of the federal and state administration, inapt to diagnose root causes of the problem and implement long-term structural changes. While murder and assault cases continue making headlines and the Rio de Janeiro security forces are planning more operations in the favelas, the murder case of Marielle Franco remains unsolved.

Bibliographical references

Caccia Bava S. (2013), *Sob o domínio de medo*, “Le Monde Diplomatique Brasil”, ano 6, no 67, p. 3.

Câmara dos Deputados (2018), *Câmara autoriza intervenção federal na segurança pública do Rio de Janeiro*, <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/politica/553483-camara-autoriza-intervencao-federal-na-seguranca-publica-do-rio-de-janeiro.html>, access: 9.09.2018.

Cardoso F. H. (2018), *Civilização ou barbárie*, “El País Brasil”, 2.04.2018, https://brasil.elpais.com/brasil/2018/04/01/actualidad/1522611564_566513.html, access: 12.09.2018.

CBN Rio (2017), *CBN Rio entrevista Silvia Ramos*, 29.07.2017, available at: <https://www.ucamcese.com.br/entrevista/silvia-ramos-cbn/>, access: 14.09.2018.

Constitution of the Federative Republic of Brazil 1988.

Cruz M. T. (2018), *Tempo de investigação da morte de Marielle já supera o de outros casos parecidos*, “El País Brasil”, 31.08.2018, https://brasil.elpais.com/brasil/2018/08/31/politica/1535714837_327437.html, access: 26.09.2018.

Datafolha (2018a), *Cai Apoio à Ação do Exército na Cidade do Rio*, 22.08.2018, public opinion poll available at: <http://datafolha.folha.uol.com.br/>, access: 14.09.2018.

Datafolha (2018b), *Avaliação do Governo Michel Temer*, 11.06.2018, public opinion poll available at <http://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/avaliacaodegoverno/presidente/micheltemer/indice-1.shtml>, access: 9.09.2018.

Datafolha, Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP) (2018), *Rio sob Intervenção*, FBSP, São Paulo.

Deister J. (2018a), *Intervenção militar no Rio começa a ser questionada pelas próprias Forças Armadas*, Brasil de Fato, 14.09.2018, <https://www.brasildefato.com>.

br/2018/09/14/as-proprias-forcas-armadas-estao-questionando-a-intervencao-militar-no-rio/, access: 12.10.2018.

Deister J. (2018b), *Manifestações em solidariedade a Marielle Franco acontecem no país e no mundo*, Brasil de Fato, 30.03.2018, <https://www.brasildefato.com.br/2018/03/30/manifestacoes-em-solidariedade-a-marielle-franco-acontecem-no-pais-e-no-mundo/>, access: 26.09.2018.

DW Brasil (2018), *“Intervenção no Rio é improvisada, e violência continua”*. *Entrevista com Silvia Ramos*, 29.03.2018, <https://www.dw.com/pt-br/interven%C3%A7%C3%A3o-no-rio-%C3%A9-improvisada-e-viol%C3%Aancia-continua/a-43185943>, access: 13.09.2018.

Ellis S. (2005), *How to Rebuild Africa*, “Foreign Affairs”, vol. 84, no 5 (September-October), pp. 135–148.

Estarque M. (2018), *72% dos moradores do estado do Rio querem prorrogar intervenção federal*, “Folha de São Paulo”, 7.09.2018, <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2018/09/72-dos-moradores-do-estado-do-rio-querem-prorrogar-intervencao-federal.shtml>, access: 12.09.2018.

FBSP (2018), *Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2018*, database, infographics and summary of the report available at: <http://www.forumseguranca.org.br/publicacoes/anuario-brasileiro-de-seguranca-publica-2018/>, access: 12.09.2018.

Ferreira Pradal F., Resende N. (2018), *2018: 50 Anos entre Permanências e o Recrudescimento da Violência de Estado*, “Revista Direito e Práxis”, Rio de Janeiro, vol. 9, no 2, pp. 1122–1144.

Garcia E. (2009), *As Forças Armadas e a Garantia da Lei e da Ordem*, “Revista Brasileira de Direito Constitucional”, no 13, jan./jun., pp. 41–61.

Globo Extra (2018), *Arrastões, roubos e tiroteios: Rio de Janeiro vive carnaval de violência*, “Globo Extra”, 12.02.2018, <https://extra.globo.com/casos-de-policia/arrastoes-roubos-tiroteios-rio-de-janeiro-vive-carnaval-de-violencia-22391988.html>, access: 14.09.2018.

Grandin F., Coelho H., Martins Marco A., Satriano N. (2018), *Franquia do Crime: 2 milhões de pessoas no RJ estão em áreas sob influência de milícias*, “G1”, 14.03.2018, <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/franquia-do-crime-2-milhoes-de-pessoas-no-rj-estao-em-areas-sob-influencia-de-milicias.ghtml>, access: 25.09.2018.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), FBSP (2018), *Atlas da violência 2018*, IPEA, FBSP, Rio de Janeiro.

Instituto de Segurança Pública (ISP) (2018), *Indicadores Gerais da Segurança*, <http://www.isp.rj.gov.br/Conteudo.asp?ident=155>, access: 2.09.2018.

Kłosowicz R., Mormul J. (2013), *Pojęcie dysfunkcyjności państw – geneza i definicje*, in: *Państwa dysfunkcyjne i ich destabilizujący wpływ na stosunki międzynarodowe*, R. Kłosowicz (ed.), Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków, pp. 11–36.

Lima R. S. (2018), *6 meses depois, qual o balanço da intervenção federal no Rio de Janeiro?*, “Folha de S. Paulo”, 16.08.2018, <https://facesdaviolencia.blogfolha.uol.com.br/2018/08/16/6-meses-depois-qual-o-balanco-da-intervencao-federal-no-rio-de-janeiro/>, access: 25.09.2018.

Lima R. S., Sinhoretto J., Bueno S. (2015), *A gestão da vida e da segurança pública no Brasil*, “Revista Sociedade e Estado”, vol. 30, no 1, pp. 123–144.

Lobato E. (2018), *A intervenção no Rio foi uma jogada eleitoral*. *Entrevista com Marcelo Freixo*, “Isto É”, 23.03.2018, <https://istoe.com.br/a-intervencao-no-rio-foi-uma-jogada-eleitoral/>, access: 9.09.2018.

Malaguti Batista V. (2003), *Díficeis Ganhos Faceis. Drogas e Juventude Pobre no Rio de Janeiro*, Editora Revan, Rio de Janeiro.

Mapping Police Violence (2018), *2017 Police Violence Report*, <https://policeviolencereport.org/>, access: 10.09.2018.

Ministério da Defesa (2018), *Garantia da Lei e da Ordem*, <https://www.defesa.gov.br/exercicios-e-operacoes/garantia-da-lei-e-da-ordem>, access: 10.09.2018.

Observatório da Intervenção (2018), *A Intervenção Acabou. Quanto Custou?*, http://observatoriodaintervencao.com.br/wpcontent/uploads/2018/12/Infografico09_observatorio_ARTEFINAL_isp.pdf, access: 28.12.2018.

Pietricovsky I., Mororni J. A. (2018), *Quanto custa a intervenção federal no Rio de Janeiro?*, Instituto de Estudos Socioeconômicos, <http://www.inesc.org.br/noticias/noticias-do-inesc/2018/abril/quanto-custa-a-intervencao-federal-no-rio-de-janeiro>, access: 26.09.2018.

Ramos S., Paiva A. (2018), *A intervenção federal na segurança pública do Rio de Janeiro deve ser prorrogada? NÃO*, “Folha de S. Paulo”, 15.09.2018, <https://www1.folha.uol.com.br/opiniaao/2018/09/a-intervencao-federal-na-seguranca-publica-do-rio-de-janeiro-dever-ser-prorrogada-nao.shtml>, access: 30.09.2018..

Ramos, S., Paiva A. (2007), *Mídia e violência. Novas tendências na cobertura de criminalidade e segurança no Brasil*, IUPRJ, Rio de Janeiro.

Rotberg R.I. (2003), *Failed States, Collapsed States, Weak States: Causes and Indicators*, in: *States Failure and State Weakness in a Time of Terror*, R.I. Rotberg (ed.), Brookings Institution Press, Washington, DC, pp. 1–25.

Senado Federal (2018), *Senado aprova intervenção federal na segurança pública do RJ*, 21.02.2018, <https://www12.senado.leg.br/noticias/audios/2018/02/senado-aprova-intervencao-federal-na-seguranca-publica-do-rj>, access: 9.09.2018.

Souza e Silva J. (2007), *A violência da mídia*, in: *Mídia e violência. Novas tendências na cobertura de criminalidade e segurança no Brasil*, S. Ramos, A. Paiva, IUPRJ, Rio de Janeiro. pp. 93–97.

Souza N., Oliveira T. (2018), *Intervenção tem todos elementos para não dar certo, diz especialista. Entrevista com Ignácio Cano*, “Carta Capital”, 17.02.2018, online edition, <https://www.cartacapital.com.br/politica/intervencao-tem-todos-os-elementos-para-nao-dar-certo-diz-especialista>, access: 14.09.2018.

Taub A. (2016), *All Impeachments Are Political. But Was Brazil’s Something More Sinister?*, “The New York Times”, <https://www.nytimes.com/2016/09/01/world/americas/brazil-impeachment-coup.html>, access: 15.09.2018.

Teixeira F. (2018), *Rio bate recorde de homicídios em oito anos, segundo o ISP*, “O Globo”, 18.01.2018, <https://oglobo.globo.com/rio/rio-bate-recorde-de-homicidios-em-oito-anos-segundo-isp-22300838>, access: 10.09.2018.

Temer M. (2018), *Discurso do Presidente da República, Michel Temer, durante Assinatura do Decreto de Intervenção na Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro*, Palácio do Planalto, Brasília, 16.02.2018, <http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-planalto/discursos/discursos-do-presidente-da-republica/discurso-do-presidente-da-republica-michel-temer-durante-assinatura-do-decreto-de-intervencao-na-seguranca-publica-do-estado-do-rio-de-janeiro-brasilia-df>, access: 10.09.2018.

Scalquette A. C. S. (2003), *Intervenção Federal no Direito Constitucional Brasileiro*, “Revista Direito Mackenzie”, ano 4, no 2, pp. 39–55.

Artículos y ensayos

UNODC (2018), *Intentional Homicide Victims*, database available at: <https://dataunodc.un.org/crime/intentional-homicide-victims>, access: 9.09.2018.

UOL (2018), *RJ fecha 2017 com maior taxa de mortes violentas dos últimos 8 anos*, “Notícias UOL”, 19.01.2018, <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2018/01/18/rio-fecha-2017-com-maior-taxa-de-mortes-violentas-dos-ultimos-oito-anos.htm?cmpid=copiaecola>, access: 12.09.2018.

Voz Ativa (2018), *Interview with Ignacio Cano in Voz Ativa*, 9.10.2018, available at: https://www.youtube.com/watch?v=IerB_2FklMo, access: 12.09.2018.

Zambrzycki Dutra W. (2018), *Quem controla a atuação dos militares na Intervenção do Rio?*, “Le Monde Diplomatique Brasil”, 11.09.2018, acervo online, <https://diplomatique.org.br/quem-controla-a-atuacao-dos-militares-na-intervencao-do-rio/>, access: 15.09.2018.

Armas de fuego e (in)seguridad en América Central en el siglo XXI

Firearms and (In)security in Central America in the 21st Century

*Michał Stelmach**

FACULTAD DE ESTUDIOS INTERNACIONALES Y POLÍTICOS
UNIVERSIDAD DE ŁÓDŹ, POLONIA

✉ michal.stelmach@uni.lodz.pl

<https://orcid.org/0000-0001-5857-6262>

RESUMEN

América Central enfrenta actualmente muchos desafíos, y uno de los mayores es la violencia criminal y los asesinatos llevados a cabo con armas de fuego, que representan hasta el 70% de todos los homicidios. El objetivo del artículo es analizar las condiciones y los mecanismos del comercio ilegal de armas y la correlación entre la disponibilidad de armas y el nivel de crimen y violencia en América Central en el siglo XXI.

PALABRAS CLAVE: *tráfico ilícito, armas de fuego, violencia criminal, inseguridad, América Central.*

ABSTRACT

Central America currently faces many challenges, and one of the biggest ones is criminal violence and murders carried out with firearms, which represent up to 70% of all homicides. The objective of the article is to analyze the conditions and mechanisms of illegal arms trade and the correlation between the availability of weapons and the level of crime and violence in Central America in the 21st century.

KEYWORDS: *illicit trade, firearms, criminal violence, insecurity, Central America.*

* Polítólogo, latinoamericanista. Doctor en Ciencias Políticas por la Facultad de Estudios Internacionales y Políticos de la Universidad de Łódź, Polonia. Coeditor de dos monografías: *Política exterior de Polonia. 25 años de experiencia* y *Investigar la política exterior del Estado. Estados Unidos, Asia Oriental, Medio Oriente y América Latina*. Secretario general de la Sociedad Polaca de Estudios Latinoamericanos y miembro de la Sociedad Polaca de Estudios Internacionales.

Introducción

América Central enfrenta actualmente muchos desafíos, y uno de los mayores es la violencia criminal y los asesinatos llevados a cabo con armas de fuego, que representan la gran mayoría de todos los homicidios. El objetivo de este artículo es analizar las condiciones y los mecanismos del mercado ilegal de armas y la correlación entre la difusión y la disponibilidad de armas y el nivel de violencia en los países centroamericanos en el siglo XXI. Formulo la tesis que el uso más frecuente de armas para cometer actos delictivos, incluidos homicidios, en América Central que en otras regiones de América Latina, resulta no solo y no principalmente de la difusión y el fácil acceso de los ciudadanos a las armas, sino que está, sobre todo, condicionado por el contexto sociopolítico, así como factor cultural –la tradición de la violencia, que es profundamente arraigada y se manifiesta en muchos niveles de las relaciones sociales, incluida la relación entre el Estado y los ciudadanos.

El artículo consta de 4 secciones. En la primera, describo el estado de inseguridad en América Central. Muestro el alcance de la criminalización en los países de la región, presentando datos sobre el número de homicidios en países de la región y prestando atención al alto porcentaje de asesinatos cometidos con el uso de armas de fuego. En la segunda sección, caracterizo el mercado negro de armas de fuego en América Central. Identifico las fuentes de armas y analizo los mecanismos que permiten introducir armas al comercio ilícito. La tercera parte está dedicada al contrabando ilegal de armas. Basándome en la literatura disponible, señalo las rutas y métodos de tráfico ilegal de armas de fuego. En la cuarta sección del artículo, identifico y analizo los factores que favorecen el tráfico ilegal de armas y los altos niveles de violencia en América Central.

La reflexión tiene principalmente la naturaleza sistémico-funcional y comparativa. Los métodos que se utilizaron en el estudio –análisis de datos numéricos y observación de tendencias, análisis legal, estudios de casos en una perspectiva comparativa– permiten identificar los determinantes y la especificidad de la violencia en Centroamérica.

Violencia criminal en América Central

En el actual período de paz y democracia, la violencia criminal se ha convertido en el mayor desafío para los países de América Central. Al analizar este fenómeno, pueden destacarse varios rasgos peculiares. En primer lugar, la “nueva violencia” en este tiempo de paz es de carácter civil, y las principales víctimas son los ciudadanos (Koonings y Kruijt 2004: 8–10). En segundo lugar, se trata de una consecuencia directa de la actividad del crimen organizado –cárteles de narcóticos, bandas, *pandillas* y *maras*, así como de un elemento fijo de los conflictos por la tierra y de los enfrentamientos interpersonales (La-

gos, Dammert 2012; OEA 2012, PNUD 2013) y de las estrategias radicales para la seguridad pública implementadas por los países de la región.

En tercer lugar, la intensidad de la violencia en la región de América Central es diversa. Los países de América Central se pueden dividir según su nivel de violencia en tres grupos: países con índices de homicidio alto, medio y bajo. El primero abarcaría el llamado Triángulo Norte: El Salvador – 51/100 mil habitantes, Honduras – 40/100 mil habitantes y Guatemala – 22/100 mil habitantes y Belice – 35,9/100 mil habitantes (Dalby, Carranza 2019). Esas cifras son considerablemente altas para los estándares globales, pero constituyen una caída notable respecto a la tasa de 2016 (excepto Belice). Más aún, un pequeño porcentaje de ciudadanos cree que el crimen se redujo en 2017, según una encuesta reciente. El gran número de homicidios de estos tres países suele asociarse principalmente con la actividad y la rivalidad de dos bandas, MS y la Calle 18, y el desarrollo vertiginoso del crimen organizado, incluyendo la presencia cada vez mayor de los cárteles mexicanos de la droga. El segundo grupo incluiría los dos llamados países del Triángulo Sur: Costa Rica (603 homicidios) – 11,7/100 mil habitantes (el mayor número en la historia del país) y Panamá – 9,6/100 mil habitantes, donde el número de homicidios en los últimos años ha aumentado significativamente. La gran parte de los asesinatos en Costa Rica están relacionados con el crimen organizado, especialmente con el narcotráfico (25%), así como con la actividad de pandillas locales (InSight Crime 2018). Es importante destacar que actualmente solo Nicaragua está por debajo del umbral de la epidemia de delitos: 7/100 mil habitantes (datos de 2017), siendo el único Estado de la región que podría jactarse de estar entre los países con menor número de homicidios (Dalby, Carranza 2019).

En cuarto lugar, la mayoría de los homicidios en América Central se perpetran con armas de fuego: el 69% en el período comprendido entre 2007–2012. En Honduras, los homicidios con armas de fuego representan hasta el 96% de los casos, en El Salvador y Guatemala más del 80% y en Costa Rica y Panamá alrededor del 70%. Mientras que a escala mundial solo un tercio de los feminicidios se comete con armas de fuego, en Honduras y Guatemala, hasta un 60% de los asesinatos de mujeres se producen por herida de bala (UNODC 2015: 28)

Mercado ilegal de armas en América Central

El tráfico ilícito de armas en América Central no afecta significativamente al desarrollo y la intensidad de los conflictos regionales. Las transacciones relacionadas con el mercado negro tienen un impacto decididamente mayor, incluso crucial, en el desarrollo del crimen y en el aumento del nivel de violencia en los diferentes países. El mercado negro de armas afecta principalmente al orden público y la seguridad dentro de cada país y, por lo general, no genera amenazas de índole internacional.

Debido a la naturaleza confidencial de todas las transacciones, resulta extremadamente difícil detectar los mecanismos en actuación dentro del mercado negro de armas, así como elaborar el catálogo de métodos y técnicas utilizadas por los traficantes de armas y contrabandistas. Sin embargo, resulta fácil de identificar la procedencia de las armas y las formas de introducirlas en el mercado ilícito de América Central.

En primer lugar, cabría señalar que la fuente inagotable de armas en América Latina son los depósitos de empresas de seguridad privada y policiales. En 2015 había más de 660,000 armas pequeñas en posesión de empresas de seguridad privada en 17 países de América Latina, de las cuales 90.500 armas de fuego están en posesión de empresas guatemaltecas, 30.000 – costarricenses, más de 20.000 – salvadoreñas y hondureñas, y más de 11.000 – nicaragüenses. En Belice, un Estado con las tasas muy altas de homicidios, las empresas privadas tienen una pequeña cantidad de armas – 260 armas de fuego (Godnick 2016: 20–21). El sector privado es el principal proveedor de armas para los grupos criminales en Guatemala, Honduras, El Salvador y en Costa Rica. Según las estimaciones, más del 40% de las armas ilegales en El Salvador provienen de más de 460 compañías que ofrecen servicios de seguridad. En Costa Rica las empresas “perdieron” más de 7.000 registradas hasta el 2013 (Bosworth, Kinoshian 2018: 9). En 2015 fueron arrestadas por contrabandear armas ordenadas por Mara Salvatrucha 90 personas, incluidas 2 relacionadas con compañías de seguridad privadas. En Honduras los grupos criminales crean compañías de seguridad y tratan las como una fuente de armas (grupo de Valley).

La vía de introducción de armas en el mercado ilegal pasa también por la expropiación de los almacenes de la policía y el ejército, e igualmente por la venta de armas a grupos criminales a manos de los funcionarios mal remunerados de las fuerzas de seguridad y a manos de los agentes de empresas de seguridad privadas, quienes ven en el tráfico de armas y municiones un modo de aumentar sus bajos ingresos. Este es el caso que se da en todos los países de la región; además, las transferencias de armas procedentes de robos tienen lugar en muchas direcciones. Los períodos que registran un mayor riesgo de sustracción de armas son, por lo general, aquellos en los que se producen crisis graves y conflictos internos. Sin embargo, en América Central, el robo de armas y municiones también tiene lugar en condiciones de relativa estabilidad. En 2010, se descubrieron en Guatemala 43 armas cuyo origen eran los almacenes del ejército. A su vez, en marzo del 2011, las autoridades de El Salvador revelaron que, a lo largo de 24 meses, 1.731 armas de fuego registradas por las compañías de seguridad fueron a parar al mercado ilegal (Godnick, Bustamante 2013: 297).

La transferencia de armas de los almacenes se ve facilitada por la pésima seguridad imperante, pero, sobre todo, por la falta de regulaciones jurídicas adecuadas en los capítulos referentes al armamento y a los equipos utilizados por los funcionarios, en el caso de los grandes excedentes de armas que se produjeron cuando se dio la radical y repentina reducción del número de

personal militar durante la transición política, que no fue acompañada de una reducción proporcional del armamento. Actualmente, los miembros de las fuerzas de seguridad en los países de América Central disfrutaban, en principio, de un acceso ilimitado a las armas. En la práctica, los supervisores no tienen ningún conocimiento sobre el número de armas suministradas a los agentes de modo individual, lo que crea un espacio ideal para el abuso. La introducción de restricciones sobre el acceso a las armas y el establecimiento de un mecanismo de control efectivo y una contabilidad estricta de las piezas en posesión y de la munición utilizadas por cada soldado contribuiría, probablemente, a reducir el número de casos no resueltos de “extravío de armas”, que hoy en día siguen gozando de una falta general de consecuencias disciplinarias y, por supuesto, penales.

En segundo lugar, deben ser mencionados los restos armamentísticos de las guerras civiles. Tras el fin de las guerras civiles (Guatemala, El Salvador, Nicaragua) y a pesar del proceso de desmilitarización, todavía circulan por la región clandestinamente muchos miles de armas. Se estima que, en El Salvador, su número ascendería a unas 360.000 armas de tipo militar. Se supone que la mayoría ha sido transferida a países vecinos. Tenemos una situación similar en Guatemala, donde solo se devolvieron menos de 2.000 armas después del final del conflicto. En Nicaragua, el proceso de desmovilización cubrió a 91.000 personas y lo que es interesante, solo 17.000 armas de fuego fueron entregadas a los depósitos del Estado. Según diversas fuentes, millones de fusiles circulan en el mercado negro, fuera de control (UNODC 2012: 60). Lo que parece más inquietante es que las armas confiscadas a los ciudadanos, como parte de las acciones a escala nacional, retornan a menudo al mercado negro, ya que son sustraídas o llevadas por los mismos funcionarios, volviendo a ser sujeto de comercio ilegal. Sin embargo, debe recordarse que los fusiles constituyen solo un pequeño porcentaje de las armas requisadas por la policía con motivo de la detención de delincuentes. Las armas largas rara vez se usan cuando se cometen delitos comunes. Por ejemplo, en Guatemala, entre el 2008 y el 2011, se incautaron entre 4 y 5 mil armas, de las cuales hasta un 60% eran pistolas. Los fusiles de asalto representaron solo el 4% de las armas confiscadas. Las armas más habituales fueron las armas de 9 mm (61% de las armas confiscadas). La situación es semejante en Honduras, donde el 63% de las armas adquiridas son pistolas de 9 mm (adquiridas entre 2008–2011). Los revólveres son más populares en Honduras que en Guatemala, en cambio los fusiles de asalto son igual de poco frecuentes (4%) (UNODC 2012: 60–61). Por lo tanto, aunque el armamento militar ha quedado como una herencia de las guerras civiles no constituye la mayor preocupación, puesto que el mercado local de armas no se basa, en realidad, en esta clase de almacenamientos.

Las colecciones privadas también son una fuente importante de armas. En América Central, el acopio de armas por parte de civiles supera al de los militares y la policía. Según estimaciones, alrededor de 2.200.000 armas están registradas en América Central, de las cuales 870.000 pertenecen a las fuerzas

de seguridad y 1.400.000 a particulares. Además, las armas no registradas, que se estima que ascienden a 2.800.000, también deberían incluirse (UNODC 2015: 59). Tal cantidad de armas en el mercado permitiría armar a cada uno de tres hombres en la región. Sin embargo, se debe recordar que cientos e incluso miles de armas son armas de coleccionista. Sin embargo, suele suceder que un arma legalmente adquirida y oficialmente registrada se pierde o le es robada al propietario y, en consecuencia, se convierte en objeto de comercio ilegal. Vale la pena señalar que, en los países de América Central, la compra de armas en la tienda generalmente se registra. El problema surge cuando el primer dueño vuelve a vender el arma a otra persona. Las transacciones de este tipo rara vez se registran, por no decir que no se registran nunca.

Otra forma muy extendida de introducir armas legalmente adquiridas en el mercado negro es la de utilizar las “lagunas” en las regulaciones legales y la incongruencia en las regulaciones legales de los Estados de la región en el ámbito de la compra, tenencia y transporte de armas. En países con regulaciones liberales sobre el acceso a armas de fuego, el fenómeno conocido como “compra de paja” es común. Este procedimiento estriba en la compra de armas por segundas personas, “no fichadas”, es decir, sin antecedentes penales (llamadas columnas), y luego revenderlas a personas que, debido a conflictos con la ley o por incumplimiento de los requisitos legales, no pueden permitirse el adquirir armas en una tienda autorizada para ello. Este fenómeno es muy común en los Estados Unidos. Se pueden comprar una gran cantidad de armas con licencia en las ferias de armas (*gun shows*), por ejemplo, en Texas. En la frontera el comprador entra en contacto con el traficante de armas, el cual las transfiere a los grupos criminales interesados en México (Lucatello 2012: 52–53).

Además de la gran popularidad de las ferias de armas, donde se puede comprar, sobre todo, armas de tiro, son las tiendas libres de impuestos (Duty Free) las que gozan de gran interés, principalmente en los Estados Unidos y en América Central, en Panamá. Este último país, debido al sistema de compras en esa clase de tiendas, desempeña un papel especial en el comercio regional de armas. La venta abierta de armas y municiones también tiene lugar en la zona fronteriza de San Cristóbal y Ocotepeque, entre Honduras y Guatemala (Lucatello 2012: 53, Rosa de León-Escribano 2011: 82).

En el mercado negro circulan igualmente armas caseras conocidas como armas hechizas en el mercado negro. Son utilizadas, sobre todo, por miembros de pandillas callejeras y pequeños delincuentes que por alguna razón (suministro limitado o restricciones introducidas por el Estado) no pueden llevar armas o no pueden pagarlas (aunque las armas son relativamente baratas, ya que es posible comprar un rifle AK 47 por 200–400 dólares). En América Central, los miembros de pandillas juveniles montan armas de fuego con armazones de las camas y tuberías de metal. En El Salvador, en Santa Ana, los talleres que operan ilegalmente producen imitaciones de pistolas calibre 0.22 y 0.38 mm (Stohl 2006: 55–61). Es importante destacar que este tipo de armas se fabrican para el uso personal y no se exportan.

Tráfico ilícito de armas de fuego en América Central

Armas de fuego
e (in)seguridad
en América Central
en el siglo XXI

Michał Stelmach

En Mesoamérica, los mayores receptores de armas son los grupos delictivos organizados, que operan principalmente en México, y cada vez más los cárteles de la droga centroamericanos, así como las organizaciones delictivas involucradas en la trata y el tráfico de personas, el robo de automóviles y el contrabando de minerales. Su actividad criminal exige la posesión de varios tipos de armas que sean fáciles de transportar y que, al mismo tiempo, resulten sumamente eficaces. El segundo grupo de receptores está formado por los grupos criminales transnacionales, *las maras* y las bandas locales, *las pandillas*, que operan en los centros de las grandes ciudades centroamericanas. El tercer grupo se halla constituido por unidades paramilitares: grupos de autodefensa, escuadrones de la muerte y compañías de seguridad (Rosa de León-Escribano 2011: 80–81). Un grupo sorprendentemente grande es el de los clientes individuales. Se observa una elevada demanda de armas en lugares donde la cultura de la violencia es todavía fuerte y el control sobre su tenencia y porte es débil (por ejemplo, cerca de la frontera entre El Salvador y Honduras). Es fácil abastecerse en los mercados locales, y la sensación de impunidad alienta a las personas a poseerlas de manera ilegal y a tomarse la justicia “por su mano”. En las últimas décadas, hemos visto cambios significativos entre los receptores de armas. Si bien en el pasado el principal receptor de armas ilegales eran las fuerzas irregulares, es decir grupos partisanos y unidades paramilitares, hoy en día son los cárteles de la droga, los grupos delictivos transnacionales, las bandas locales y los pequeños delincuentes.

En las últimas dos décadas, la corriente y las direcciones de armas y municiones han experimentado transformaciones significativas. El flujo bidireccional consistente en transferencia de armas al sur y de drogas al norte han sido reemplazadas por conexiones más complicadas y multidireccionales. Ante todo, debe distinguirse el comercio de armas entre los países de América Central y el comercio de armas fuera de la región, es decir, el tráfico de armas hacia México y Colombia. En función de los datos disponibles, se puede intentar esbozar los mercados y las rutas más actuales del tráfico de armas.

1. Las rutas centroamericanas: los principales centros de distribución son Honduras y Nicaragua y los receptores, los grupos delictivos de Guatemala y El Salvador. Después de cruzar la frontera de El Salvador, el arma es transportada a la capital, San Salvador, donde se vende a un precio que oscila entre los 100 y los 150 dólares. Las escopetas y los lanzagranadas van a Guatemala; la ruta norte-sur, en la cual la mercancía se compra en los Estados Unidos, transportándose primero a México, luego a Guatemala y finalmente a El Salvador y Honduras.
2. La ruta sur-norte: las armas se transportan desde los países centroamericanos hacia el norte y, a través del departamento de Peten (Guatemala), llegan a México, donde son recibidas por los cárteles de la droga. Según datos estimados, más de la mitad de las armas de tipo militar confiscadas

por las autoridades mexicanas provienen de América Central. Las granadas y las ametralladoras provienen principalmente de los almacenes militares guatemaltecos. En 2009, se incautaron cantidades significativas de armas y municiones originarias de Guatemala en Chiapas. Las armas pesadas provienen principalmente de Honduras y, curiosamente, fueron vendidas en el pasado a Honduras por los Estados Unidos. Los investigadores indican que la costa del Pacífico guatemalteco (especialmente la provincia de San Marcos) juega un papel importante en la transferencia de armas ilegales de Panamá a México (UNODC 2012: 643. La ruta colombiana. Las investigaciones de UNODC señalan que el 36% de las armas de fuego ilegales de contrabando que llegan a Colombia provienen de Centroamérica, especialmente de Nicaragua y Panamá (UNODC 2012: 61). El mayor exportador de armas ilegales a Colombia es Nicaragua. La policía y el ejército nicaragüense localizaron siete puntos “calientes” en el contrabando de armas. Los tres primeros se sitúan en la frontera con Honduras: El Guasauale, Las Manos, El Espino y Teotecacinte, y otros cuatro en la frontera costarricense: Peñas, Blancas, San Carlos y El Castillo. Lo raro del caso es que estos son puntos fronterizos oficiales, donde los servicios de aduana están presentes y en los cuales, al menos en teoría, debería ser más fácil combatir el contrabando. Aparte de los mencionados, existen otros lugares a lo largo de toda la frontera sobre los cuales las autoridades no tienen control (REDCEPAZ 2006: 12–13). Por su parte, Panamá sería un centro comercial importante debido a su ubicación y a la proximidad con Colombia, pero principalmente debido a su legislación bancaria liberal y a la posibilidad de comprar armas en tiendas libres de impuestos. Además, cabe destacar que los ciudadanos panameños a menudo se ven forzados a llevar armas en sus barcos o poner sus barcos a disposición de los contrabandistas profesionales. La frontera entre Costa Rica y Nicaragua también ocupa un lugar significativo en el contrabando de armas a Colombia. El arma es transportada a Colombia por la costa atlántica y a través del río San Juan. En el caso de la frontera con Honduras, son Waspam y Sandy Bay los principales centros de tráfico y en la frontera con Costa Rica son Cárdenas (Rivas), Boca de Sábalo, Boca Tapada y el río San Juan. En la zona de Waspam y del Río San Juan, los grupos delictivos formados principalmente por exguerrilleros y miembros de los cárteles de la droga, que operan en la región habitada por los indios Misquitos, intercambian armas por narcóticos con las células responsables del tráfico de drogas en la ruta San Juan – San Carlos – Chontales – Managua. En el tráfico de armas a Colombia, los habitantes de la provincia costarricense de Liberia también están involucrados (algunas de las armas se quedan en Costa Rica y se venden en el mercado negro). En Costa Rica, las armas se contrabandean principalmente desde Nicaragua, pero también desde Panamá (en pequeñas cantidades, porque la mayoría de las armas largas se dirigen hacia el sur, hacia Colombia) (REDCEPAZ 2006: 20–22).

Catalizadores del comercio ilegal de armas y violencia

Aquí debería abordarse la cuestión de la correlación entre el acceso a las armas y el nivel de violencia. Podría suponerse que un índice tan elevado de asesinatos con el uso de armas es una consecuencia del fácil acceso a las armas pequeñas y ligeras. Se estima que en América Latina su número llega aproximadamente a 63 millones de piezas, de las cuales el 85% (53 millones) está en las manos de civiles, casi el 9% (5,5 millones) en las de las fuerzas armadas, el 4% (2,6 millones) en las de la policía y el 2% (1,2 millones) en las de las fuerzas paramilitares. Sin embargo, resulta que los países con altas tasas de posesión legal de armas se caracterizan por tasas de homicidios mucho más pequeñas (por ejemplo, Uruguay) que los países centroamericanos. En países con altas tasas de homicidios, El Salvador y Honduras, en manos de civiles, según las estadísticas oficiales, hay muchas menos armas (6,2 armas por cada 100 habitantes). Entonces, ¿qué determina el alto nivel de violencia criminal en América Central? La violencia criminal, extremadamente intensificada en América Central, debe considerarse en un contexto sociopolítico más amplio y sus causas examinadas según las condiciones en las que funciona cada país.

Cabe señalar factores que constituyen una especie de catalizador del comercio ilegal de armas y de los altos niveles de violencia con uso de armas de fuego en América Central.

Desarrollo de la delincuencia organizada transnacional en la región

El desarrollo de diversas formas de delincuencia organizada en la región podría considerarse como el factor externo más importante, directamente determinante en relación con las dimensiones y la intensidad de la circulación ilegal de armas en América Central y generador al mismo tiempo de violencia. El narcotráfico, a su vez, sería el mayor sector del crimen organizado en la región. Desde el punto de vista de los grupos criminales, Centroamérica siempre ha sido un puente natural entre los principales productores de drogas (Colombia y México) y los mercados (EE. UU. y Europa). En América Central, el tráfico de drogas no es un fenómeno nuevo, pero en los últimos años, debido a varios factores, ha cobrado una dinámica completamente nueva. En un período de tiempo relativamente breve, los países centroamericanos se han convertido en un área de especial interés, a lo que ha seguido de inmediato una mayor actividad de los cárteles de la droga, sobre todo mexicanos. Existe un claro vínculo entre la agudización de la estrategia en la lucha antidroga en México después de 2006 y el aumento de los cárteles en los territorios de América Central. En la última década hemos asistido a un fenómeno que puede ser definido como el “efecto cucaracha”, esto es, la dispersión de los grupos delictivos organizados, que desde los países y las regiones cubiertas por los programas radicales para combatir el crimen organizado (México y Colombia),

se han desplazado a los Estados débiles. De esta manera, los éxitos de un país en la lucha contra el crimen se convierten en una fuente de problemas para los países vecinos. La ilustración de este fenómeno es, sin duda, el interés de los cárteles del Golfo, los Zetas y Sinaloa, por Guatemala y Honduras. Los narcotraficantes, aprovechándose de la trágica situación económica y de la lasitud de las instituciones del Estado en estos países, han tomado con toda tranquilidad el control de áreas sustanciales de estos países, donde se ven libres para realizar sus negocios con el apoyo de grupos criminales locales (Los Perrones en El Salvador, la familia tradicional de los Mendoza y los Lorenzo, así como el nuevo grupo de Los Zarceños, Los Ponces y la red Chamale en Guatemala) (UNODC 2012: 20–27). Según los datos estimados, el 88% de los narcóticos que llegan a México y Estados Unidos pasan por la región centroamericana. La mayoría de las drogas llegan a Honduras desde América del Sur por vía marítima (los puertos de la costa atlántica) o por aire (departamento de Olancho), y luego son transportadas a través de la zona noroeste o por los caminos que transcurren a lo largo de la costa del Pacífico, desde El Salvador a Guatemala, o que conducen directamente a Guatemala. En Guatemala, el transporte atraviesa los departamentos orientales, Izabal, Zacapa y Chiquimula, y luego a través del altiplano del departamento de Alta Verapaz y Petén hacia arriba, hasta México. Según datos oficiales, en 2010, 330 toneladas de cocaína por valor de 4 millones de dólares salieron de Guatemala. Las vías seguidas por los contrabandistas también corren a través de Nicaragua, Panamá y Costa Rica (UNODC 2012: 34–40).¹

La Organización de las Naciones Unidas señala en sus informes que la corrupción de los funcionarios públicos en relación con el transporte ilegal de sustancias psicoactivas a través de las fronteras ha abierto el espacio para otros tipos de delitos de grupos organizados, como son el tráfico y la trata de personas, el contrabando de recursos naturales y, sobre todo, el comercio ilegal de armas y municiones, cuya demanda crece constantemente. Las distintas formas de delincuencia organizada suelen ir acompañadas del flujo de armas y de su uso. Las organizaciones criminales necesitan más armas para proteger los envíos, para asegurar las rutas del tráfico de personas, así como para luchar contra la influencia de otros grupos delictivos y las fuerzas del Estado. La demanda creciente de armas y de municiones también se ha visto favorecida por el desarrollo dinámico de los grupos criminales transnacionales, las *maras* y las bandas locales, las *pandillas*.

¹ Después del 2006, en todos los países de la región, aumentaron los intentos de traficar con drogas. Los servicios de aduanas en los países latinoamericanos requisaron trece veces más cocaína que en México. El número de correos hacia México disminuyó de 174 en 2000 a 30 en 2011, mientras que a Panamá, Costa Rica, Honduras y Guatemala aumentó enormemente, sobre todo después del 2006. En Honduras, los incidentes ascendieron de 20 en el 2000 a 2333 en el 2011 (UNODC 2012: 32).

En segundo lugar, debemos señalar la debilidad de las instituciones de seguridad y justicia en todos los países de América Central. Habría que buscar los orígenes de la crisis de la policía y del sistema judicial (tribunales, fiscalías) en los torpes y de hecho inacabados procesos de democratización de estos países, tras el período de dictaduras militares y guerras civiles, así como en su mala situación económica, lo cual tiene un impacto directo sobre la falta de financiación permanente de las instituciones públicas, incluidas las remuneraciones para los responsables de garantizar la seguridad y mantenimiento del orden público.

Las autoridades no han conseguido acabar, ni tan siquiera limitar, la patología de la corrupción que facilita el desarrollo del mercado negro de armas. Los funcionarios, mal remunerados, aprovechan la posibilidad de obtener ingresos adicionales y, a cambio de sobornos, se zafan de sus funciones, incluidas las relacionadas con la lucha contra el contrabando. En lugar de combatir las conexiones mafiosas, apoyan a los grupos criminales, protegiendo a los contrabandistas y los envíos ilegales de armas, proporcionando información sobre las pesquisas en curso y las redadas planeadas, y también muy a menudo legitimando el contrabando mediante la entrega de documentos pertinentes, e incluso vendiéndolos. De la involucración de los policías en actos delictivos son testimonio los numerosos veredictos judiciales, que condenan a oficiales por su participación en secuestros, tráfico de drogas y armas.

Unas instituciones policiales pobres y un poder judicial privado de la confianza ciudadana no son capaces de imponer y hacer cumplir efectivamente las disposiciones legales. La impunidad generalizada que prevalece en los países centroamericanos es un incentivo para las organizaciones criminales. Parece que ahora, en América Central, el problema no es sólo que las autoridades carecen de ideas para la lucha contra el crimen organizado, sino también, y quizá sobre todo, que las organizaciones criminales, gracias a los políticos, funcionarios y fuerzas de seguridad corruptos, se han hecho con la posibilidad de influir sobre la forma final de las estrategias de seguridad nacional, e incluso de reducir la capacidad de toma de decisiones y de paralizar el trabajo de las instituciones más importantes del Estado. Los agentes corruptos han dejado de llevar a cabo sus funciones de supervisión en cuanto al acceso a las armas y a la lucha contra el crimen organizado y el contrabando y se han enfocado más bien en la creación de un paraguas protector sobre las organizaciones criminales.

Al analizar los problemas institucionales de los países centroamericanos, es imposible ignorar el problema de la falta de control efectivo del tráfico fronterizo. Es tarea ardua controlar las fronteras en Centroamérica, debido a la gran extensión del área, al número de países que abarca (en un área de 500 mil. km² hay siete países vecinos entre sí) y a la longitud de las fronteras terrestres y marítimas (solo las fronteras terrestres cuentan con 4 mil km.). Existen dificultades adicionales asociadas a la aparición de pasos fronterizos, tanto legales

como ilegales, en las áreas protegidas (reservas naturales, comunidades autónomas de indígenas) y de duro acceso, a causa de la humedad del terreno y de la densa forestación (vastos zonas selváticas). Además, es necesario tener en cuenta que en las zonas fronterizas se hallan 185 municipios (la frontera con más municipios fronterizos es la de Honduras), donde viven aproximadamente el 13,1% de los habitantes de la región (RCCPSH 2006: 34).

Vale la pena destacar que las fuerzas del Estado en las áreas fronterizas, especialmente en la costa, en principio están ausentes y no están representadas en realidad por ninguna institución. En estas zonas, habitadas sobre todo por pueblos indígenas, los principales y, a menudo, los únicos representantes del Estado son pequeños destacamentos de tropas. Sería una redundancia afirmar que la falta de supervisión por parte de las instituciones estatales ayuda, sin duda, al desarrollo de los grupos organizados criminales, lo que a su vez se convierte en clave para la proliferación del contrabando. Las autoridades centroamericanas son conscientes de sus propias debilidades y asimismo son conscientes de que las fronteras entre los vecinos tienen filtraciones. Según los acuerdos internacionales, en Centroamérica, las fronteras entre los Estados se pueden cruzar por 16 pasos fronterizos, en tanto que los funcionarios de la guardia fronteriza han detectado 96 lugares, a través de los cuales la frontera es cruzada sistemáticamente por miles de personas sin control alguno. Los servicios del Estado, debido a sus escasos recursos financieros, la falta de equipos, la escasez de personal, la corrupción generalizada y la ausencia de una estrategia regional para combatir el problema, ven muy limitadas sus posibilidades de acción, de modo que, en la práctica, poco pueden hacer para luchar eficazmente contra el tráfico. De hecho, los oficiales, aunque conocen los puntos donde se realizan las transferencias y poseen el conocimiento suficiente para detener a los delincuentes, contemplan pasivamente el flujo ilegal de armas, narcóticos y seres humanos.

Discrepancias en la legislación nacional con respecto al acceso a armas de fuego

El tráfico ilegal de armas en América Central es facilitado por una legislación incoherente en lo que respecta al acceso a armas de fuego. La falta de regulaciones legales consistentes favorece la compra de armas por parte de segundas personas llamadas “columnas” y conduce a una situación en la que las armas compradas legalmente en un país pueden importarse ilegalmente a un país vecino y colocarse allí en el mercado. Por otro lado, las soluciones legales adoptadas no permiten un control efectivo sobre el acceso y el comercio de armas.

En todos los países de la región, los ciudadanos tienen acceso a las armas (en Guatemala constitucionalmente). Los ciudadanos están obligados a solicitar una licencia para comprar y llevar un arma. En El Salvador, uno puede comprar dos armas al año, en Guatemala y Costa Rica, tres, pero en Guatemala

esta restricción no se aplica a las agencias de seguridad privadas; en Honduras, cinco armas; en Panamá, hasta nueve armas; en Nicaragua, número ilimitado. Los permisos son temporales: dos años en Costa Rica y El Salvador, tres años en Panamá, con el consentimiento de los oficiales de policía y las fuerzas de seguridad y los agentes de seguridad; cuatro años en Honduras, cinco años en Nicaragua. En todos estos países, la ley prevé sanciones adecuadas para el tráfico ilegal de armas y tenencia de armas sin permiso o el uso indebido de ella: penas de prisión, multas (excepto Costa Rica) y la confiscación de las armas. Las divergencias aparecen en temas como el porte de armas en lugares públicos y los tipos de armas de que los civiles puedan disponer. A pesar de las regulaciones legales existentes falta un sistema eficiente de supervisión y control sobre las armas en poder de personas y entidades autorizadas a poseerlas (especialmente sobre las agencias de seguridad privadas). Las autoridades competentes, principalmente la policía, no cumplen con sus responsabilidades básicas debido a la escasez financiera y de personal.

Conclusiones

En resumen, la violencia criminal es un fenómeno común en Centroamérica, aunque está diversificada en términos de escala, intensidad y área de ocurrencia (principalmente en áreas urbanas). Su principal fuente son los grupos del crimen organizado, que incluyen *maras* y carteles de narcóticos, pero también, lo que es particularmente alarmante, las instituciones estatales que, luchando contra el crimen, recurren a métodos extremadamente represivos (la política de mano dura). Se llama la atención sobre el alto porcentaje de homicidios cometidos con el uso de armas de fuego en comparación con otros países latinoamericanos (con la excepción de Brasil). Parece que el mayor problema es un mercado negro extremadamente extenso, que garantiza a los ciudadanos –tanto delincuentes, como también residentes comunes de ciudades que quieren defenderse de los delincuentes– un fácil acceso a las armas. La principal fuente de armas, como se muestra en el artículo, son las agencias de seguridad privadas y los depósitos policiales, seguidos de los residuos después de la guerra civil, las colecciones privadas y las armas hechizas. Las transferencias internacionales ilegales de armas también desempeñan un papel importante. Vale la pena señalar que los Estados centroamericanos están en triple papel como fuente de armas para los grupos delictivos organizados que operan en México y Colombia, receptores de armas principalmente de los Estados Unidos, y un canal de transferencia para las armas que fluyen de los Estados Unidos a Colombia.

Analizando la violencia criminal en países de América Central, es fácil concluir que la disponibilidad de armas es solo uno de los factores que determinan el alto nivel de homicidios. En el artículo, señalé los determinantes más importantes, en mi opinión, del rápido desarrollo del comercio ilegal de armas y los altos niveles de violencia en la región, indicando principalmente

el desarrollo dinámico del crimen organizado en los últimos años, la crisis institucional en el sector de seguridad pública y las discrepancias en las regulaciones nacionales sobre acceso a las armas de fuego. El que el uso de armas en la ejecución de asesinatos sea más frecuente en América Central que en otras regiones de América Latina, se debe también a la tradición sociopolítica y al gran arraigo de la violencia cotidiana.

Para reducir la violencia criminal en los Estados centroamericanos, los gobiernos deben tomar una serie de acciones concretas. En primer lugar, los gobiernos deben centrarse en la modernización de las instituciones responsables de la seguridad, es decir, la policía y los funcionarios de fronteras, y del poder judicial, los tribunales y la oficina del fiscal, porque sólo la firmeza para imponer y hacer cumplir la ley puede terminar con este período de impunidad generalizada, que ha venido a fomentar el desarrollo de diversos tipos de delitos de carácter organizado y conectados con el comercio ilegal de armas de las instituciones y con el bandidaje común. Solo una mejora decisiva para mantener el orden público reducirá la tendencia de los ciudadanos centroamericanos de poseer armas, a fin de garantizar su seguridad personal. A su vez, atajar el problema del fácil acceso a las armas por parte de los grupos delictivos parece ser un requisito primordial para su desmantelamiento definitivo, que se traducirá en una disminución real en el nivel de violencia. En segundo lugar, los Estados deben tratar de uniformar las leyes relativas a la tenencia y porte de armas, así como a todas las normas relacionadas con la cadena en el suministro de armas de tiro y de mano. La armonización de las leyes y el fortalecimiento del sistema de control permitirá evitar situaciones en las que los Estados débiles se utilizan como puntos de aterrizaje y despegue y, con una frecuencia cada vez mayor, también como centros o bases de diversos grupos criminales.

Referencias bibliográficas

Arias P., Rosada Granados H. (2012), *Reformas policiales en América Latina: principios, lineamientos progresistas*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Programa de Cooperación en Seguridad Regional, Bogotá.

Arias P. (2009), *Seguridad Privada en América Latina: el lucro y los dilemas de una regulación deficitaria*, FLACSO, Santiago de Chile, disponible en: https://issuu.com/flacso.chile/docs/rss6_2009

Arias O. (2008), *El proceso plurinacional sobre el control de transferencias y del tráfico de armas en América Central*, Fundación Arias para la Paz y Proceso Humano.

Bosworth J., Kinoshian S. (2018), *Security for sale. Challenges and Good Practices in Regulating Private Military and Security Companies in Latin America*, Rule of Law Program Report, The Dialogue.

Costa G. (2012), *La situación de la seguridad ciudadana en América Latina*, "Inter-American Dialogue", Febrero 2012.

Clavel T. (2018), *Balance de InSight Crime sobre homicidios en Latinoamérica en 2017*, InSight Crime Report, disponible en: <https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/balance-de-insight-crime-sobre-homicidios-en-latinoamerica-en-2017/>.

Dalby C., Carranza C. (2019), *Balance de InSight Crime sobre los homicidios en 2018*, InSight Crime, disponible en: <https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/balance-de-insight-crime-sobre-los-homicidios-en-2018/>

Dammert L. (2014), *Dos décadas de reformas policiales en América Latina. Lecciones y desafíos*, en: *Violencia, delincuencia y seguridad pública en América Latina*, R. Codova Macias, G. Maihold, Grupo Editorial Cenzontle, México.

Espinoza Y. A., Orozco L. (2018), *El proceso plurinacional sobre el control de transferencias y del tráfico de armas en América Central*, Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, San José.

Gilgen E. (2012), *A Fatal Relationship. Guns and Deaths in Latin America and the Caribbean*, Small Arms Survey.

Godnick W. (2016), *Armed Private Security in Latin America: oversight and accountability in an evolving context. Regional study*, UNLIREC, DCAF.

Godnick W., Bustamante J. (2013), *El tráfico de armas de fuego en América Latina y el Caribe: mitos, realidades y vacíos en la agenda internacional de investigación*, en: *Seguridad regional en América Latina y el Caribe. Anuario 2013*, C. Guarnizo (ed.), Friedrich Ebert Stiftung, Bogotá.

Godnick W., Vazquez H. (2003), *Control de armas pequeñas en Centroamérica, Proyecto para la implementación de Controles de Armas Pequeñas (MISAC)*, no 2.

Karczewski M. (2011), *System kontroli i regulacji międzynarodowego handlu uzbrojeniem*, „Przegląd Strategiczny”, nr 2.

Rosa de León-Escribano C. (2011), *Tráfico ilícito de armas y municiones: Guatemala y región centroamericana*, “Urvio, Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana”, no 10, noviembre, Quito.

Ley de Armas y Municiones N° 7957.

Ley de Control de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Artículos Similares, Decreto Legislativo N° 655.

Liberska B. (2008), *Ameryka Łacińska – w poszukiwaniu nowej strategii rozwoju i modelu globalizacji*, en: *Doświadczenie demokracji w Ameryce Łacińskiej*, M. Kania, A. Kaganiec-Kamieńska (eds.), Wydawnictwo UJ, Kraków.

Lucatello S. (2012), *El desafío de tráfico de armas en México y Centroamérica*, en: *Atlas de la Seguridad y defensa de México 2012*, S. Aguayo Quezada, R. Manaut (eds.), CASEDE, México.

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2012), *Armas de fuego en Centroamérica*, en: *Delincuencia organizada transnacional en Centroamérica y el Caribe: una evaluación de las amenazas*, UNODC, Viena.

REDCEPAZ (2006), *El problema de las armas ilegales en Centroamérica: un acercamiento al problema*, proyecto abordando el problema del tráfico ilícito de armas desde una perspectiva regional, Red Centroamericana para la Construcción de la Paz y Seguridad Humana (REDCEPAZ), Guatemala.

Reglamento a la Ley de Armas y Explosivos N° 25120-SP.

Artículos y ensayos

Saavedra B. (2007), *Transnational Crime and Small Arms Trafficking and Proliferation*, en: *Transnational Threats: Smuggling and Trafficking in Arms, Drugs, and Human Life*, K. Thachuk (red.), CT: Praeger Security International, Westport.

Santamaria G. (2013), *La difusión y contención del crimen organizado en la subregión México-Centroamérica*, en: *La diáspora criminal: la difusión transnacional del crimen organizado y como contener su expansión*, J. Garzón, E. Olson (ed.), Woodrow Wilson Center Reports on the Americas, no 31, Washington.

Stohl R. (2006), *The Small Arms Trade in Latin America*.

Stohl R. and Tuttle D. (2008), *The Small Arms Trade in Latin America*, NACLA Report on the Americas, vol. 41, no 2, March/April.

UNODC (2012), *Armas de fuego en Centroamérica*, en: *Delincuencia organizada transnacional en Centroamérica y el Caribe: una evaluación de amenazas*, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, Viena.

UNODC (2012), *La importancia de los grupos territoriales en Centroamérica*, en: *Delincuencia organizada transnacional en Centroamérica y el Caribe: una evaluación de las amenazas*, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, Viena.

La geopolítica de la corrupción en México

The Geopolitics of Corruption in Mexico

*Nubia Nieto**

INVESTIGADORA INDEPENDIENTE

✉ continents.sky@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0001-9454-5922>

RESUMEN

Los mayores problemas que enfrenta la humanidad alcanzan magnitudes globales: terrorismo, cambio climático, narcotráfico y corrupción, entre otros. En este contexto, el estudio de la corrupción se hace más complejo toda vez que se funde con otros fenómenos internacionales.

La interrogante que guía el presente texto es ¿Por qué la corrupción representa un riesgo geopolítico global? La hipótesis de este trabajo supone a la corrupción como un riesgo geopolítico que amenaza a gobiernos y países de todo el mundo. Se toma como estudio de caso a México, debido a que los niveles de corrupción que experimenta este país han contribuido a acelerar otros fenómenos globales tales como el narcotráfico y otros crímenes. El objetivo principal es ofrecer una radiografía de la nueva geopolítica de la corrupción mundial y de México en particular. El trabajo también presenta la perspectiva anticorrupción del gobierno mexicano de Andrés Manuel López Obrador (2018-proyectado al 2024).

PALABRAS CLAVE: geopolítica, corrupción, México, relaciones internacionales.

ABSTRACT

The biggest problems facing humanity reach global magnitudes: terrorism, climate change, drug trafficking and corruption, among others. In this context, the study of corruption becomes more complex as it merges with other international phenomena. The question that guides this text is: Why does corruption represent a global geopolitical risk? The hypothesis of this work considers to corruption as a geopolitical risk that threatens governments and countries around the world. Mexico is taken

* Doctora en Geopolítica por la Universidad de la Sorbona Panteón-París I, París, Francia. Maestría en Sociedades Latinoamericanas (DEA) por el Instituto de Altos Estudios de América Latina (IHEAL), París III. Maestría en Ciencias Políticas en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, México. Diplomada en Estudios Latinoamericanos (DELA), por IHEAL. Diplomada en Análisis de Coyuntura Política, UNAM. Licenciaturas en Sociología y en Ciencias de la Comunicación por la Universidad Metropolitana UAM-Xochimilco, México.

as a case study, due to the levels of corruption experienced by this country, which have contributed to accelerating other global phenomena such as drug trafficking and other crimes. The main objective is to offer a picture of new geopolitics of global corruption and of Mexico in particular. The work also presents the anti-corruption perspective of the Mexican government of Andrés Manuel López Obrador (2018 – projected to 2024).

KEYWORDS: *geopolitics, corruption, Mexico, international relations.*

Introducción

El estudio de los fenómenos sociales es cada vez más complejo. Diferentes riesgos geopolíticos aparecen y cada vez más difícil de estudiar de manera separada, los cuales amenazan a la humanidad y al desarrollo de las democracias representativas: desigualdad social, pobreza, destrucción del medio ambiente, terrorismo, ciberseguridad, movimientos de extrema derecha, esclavismo sexual y laboral, narcotráfico, lavado de dinero y corrupción entre los más representativos. Estudiar cada uno daría material didáctico para elaborar enciclopedias de terror. No obstante, el presente texto busca desde una perspectiva geopolítica crítica describir el análisis de la corrupción global, pero centrándose en México, como un estudio de caso.

El análisis gira en torno a las siguientes cuestiones: 1) ¿Por qué la corrupción representa un riesgo geopolítico global contemporáneo?, 2) ¿cuáles son las características de la corrupción en México?, 3) ¿qué factores han provocado que la corrupción en México amenace la estructura geopolítica del Estado?, 4) ¿cuáles son las propuestas para reducir los niveles de corrupción en México?

Las hipótesis tentativas que buscan responder las anteriores preguntas son las siguientes: 1) La corrupción se ha convertido en un fenómeno global que pone en riesgo a la estabilidad de los gobiernos. 2) Las características de la corrupción mexicana depositan fronteras nacionales y adquieren dimensiones mundiales. 3) La corrupción en México fusionada con otros fenómenos globales como el crimen organizado amenazan la estructura geopolítica del Estado. 4) El gobierno de Andrés Manuel López Obrador coloca el tema de la lucha contra la corrupción como eje de legitimidad su gobierno.

Asimismo, el presente artículo se plantea los siguientes objetivos: 1) Exponer los riesgos que representa la corrupción para la geopolítica global actual. 2) Describir las características de la corrupción mexicana. 3) Analizar los elementos que han propiciado que la corrupción amenace la estructura geopolítica del Estado Mexicano. 4) Presentar brevemente las iniciativas anti-corrupción planteadas por el gobierno mexicano.

El texto se divide en cuatro apartados: el primero describe los fundamentos teóricos de la geopolítica, el segundo presenta a la corrupción como un riesgo para la estabilidad de la geopolítica global, el tercero expone a la

corrupción mexicana como un riesgo geopolítico para el Estado Mexicano, y el cuarto resume brevemente la propuesta anticorrupción del gobierno de Andrés Manuel López Obrador (AMLO). Finalmente, se presentan algunos comentarios generales.

Cabe mencionar que el artículo sigue una metodología de análisis descriptivo tomando en consideración datos cualitativos y cuantitativos, así como literatura académica, publicaciones de revistas, periódicos y reportes globales. El texto confronta datos estadísticos, entrevistas, reportajes y artículos de publicaciones tanto académicas como de investigación periodística, y por supuesto técnicas observacionales y visitas al país.

Fundamentos teóricos de geopolítica

El término geopolítica es usado habitualmente en los medios de comunicación masiva, reportes militares, y redes sociales para referirse a fenómenos globales. La palabra geopolítica según el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española viene del griego γῆ –Geo– que significa tierra o territorio, y *politiké* –política–, la fusión de ambas palabras da lugar al estudio relacionado con el punto de vista geográfico y político de una región (RAE 2015).

En tiempos modernos, el término geopolítica fue acuñado en 1916 por el jurista sueco Rudolf Kjellen (1846–1922). Según él, la geopolítica es “el estudio del Estado como un organismo geográfico, como un fenómeno espacial, es decir un lugar delimitado por un territorio, espacio, o más exactamente por las delimitaciones territoriales de un país” (Kjellen 1916: 29). Sin embargo, esta disciplina se remonta al siglo quinto antes de Cristo, en la obra del escritor y geógrafo, Heródoto (-485/-425 A.C.). El término fue usado en la narrativa *Historias*, con la connotación de “averiguar” para explicar las causas y los métodos de acción en la guerra Greco-Persa (499–479 A.C). En esta obra, Heródoto va a hacer la distinción entre el mito y sucesos reales de la historia. En la construcción de los sucesos históricos, Heródoto involucra la definición de unidades geográficas tales como “Asia” y “Europa” que conecta íntimamente a la política, como una serie de interacciones hostiles entre los habitantes de las tierras persas, la conciencia de sus habitantes, y la noción de distinción geográfica. Así, Heródoto utiliza el término para explicar las causas y métodos de acción en la guerra Greco-Persa, haciendo referencia a la influencia geográfica de cada Estado persa conquistado en la configuración de la conciencia de la gente, de las costumbres y de la organización política de esos pueblos (Rood 2010: 45). Durante la Primera Guerra Mundial (1914–1918), la geopolítica fue ampliamente utilizada en el estudio de las ciencias sociales, pero después de la Segunda Guerra Mundial (1939–1945) el uso de la geopolítica se lo vinculó con el nazismo alemán en la medida que fue utilizada para justificar la invasión y control sobre otros países. La geopolítica también fue usada por el fascismo italiano y japonés, y asociada a políticas de genocidio, racismo, expansionismo y dominación territorial (Lacoste 1993: 4).

Sin embargo, el término geopolítica reapareció con el comienzo del conflicto entre Camboya y Vietnam a fines de los años setenta. A partir de ese momento la palabra geopolítica cobró vida en los medios de información para referirse a los conflictos territoriales, más que ideológicos. El término geopolítica se reafirmó con más fuerza durante el conflicto de Irán-Irak (1980–1988) y la invasión de Kuwait (1990–1991) en el golfo Pérsico. Sin embargo, la geopolítica cobra presencia a partir de 1989 con la caída del muro de Berlín para describir reacomodos territoriales, políticos, ideológicos y religiosos (Lorot, Thual 2002: 43).

La escuela francesa fue pionera en revitalizar a la geopolítica como una disciplina académica. Jacques Soppelsa, exdirector de la Universidad de la Sorbona y Presidente de la Academia Internacional de Geopolítica en Francia, definió a la geopolítica como la continuación de la política por otros medios: “La geopolítica, a diferencia de la geografía política –que describe la organización del mundo dividido en Estados y naciones–, tiende a explicar fenómenos fundados en la división del espacio, estructuras y configuraciones territoriales, y de elementos variables como los recursos naturales, poblaciones y estructuras político-sociales (...) La geopolítica de la época contemporánea es más que nunca la continuación de la política por otros medios” (Soppelsa *et al.* 1988: 129). En tanto, Yves Lacoste, autor francés del diccionario de geopolítica, considera a esta disciplina como el estudio de las rivalidades territoriales entre diferentes tipos de poder: “La geopolítica trata de las rivalidades de poder sobre los territorios” (Lacoste 1993: 587). Para Lacoste (1993) la comprensión de rivalidades territoriales de poder pasa por la intermediación de un cierto número de representaciones que se definen como el conjunto de ideas y percepciones colectivas de orden político, religioso y demás que estructuran a los grupos sociales y su percepción del mundo (Lacoste 1993: 4). Lacoste (1993) introduce nuevos elementos para el análisis de la geopolítica que no son motivados únicamente por rivalidades territoriales, sino por lógicas de representación en las que cada grupo social o individuo es producto de una educación y caracterizado por representaciones específicas, de acuerdo con su etnicidad o ubicación específica. Lacoste retoma el concepto de la producción del espacio acuñado por Henry Lefèvre (2000) para argumentar el concepto de representación en la geopolítica. Lacoste (1993) considera que entre las representaciones más comunes que configuran la geopolítica están la conciencia política, nacional, étnica, religiosa, y cargas morales y emocionales de los individuos y de las colectividades. Lacoste (1993) también introduce en el análisis de la geopolítica comparaciones históricas de periodos cortos y prolongados para ver y medir los impactos geopolíticos, y el análisis de mapeo a multi-escala, es decir, representaciones gráficas a través de la cartografía.

En tanto, Dodds (2014: 13) define a la geopolítica como una perspectiva mundial que engloba relaciones de poder, geografía y conocimiento: “El término geopolítica describe no solo territorios, sino también las representaciones y prácticas que entran en el dominio público, y ayudan al mismo

tiempo a configurar el entendimiento de las élites encarnadas en los líderes políticos, dueños de corporaciones multinacionales, (...) y el funcionamiento de agentes sociales que se constituye desde las minorías étnicas, grupos indígenas y el conjunto de individuos que forman las sociedades” (Dodds 2014: 13). Dodds recupera el carácter dinámico del concepto de geopolítica, alejándolo de percepciones estáticas que limitan al término al estudio territorial definido por Estados, grandes poderes, y agentes de poder como los políticos. Dodds destaca la dimensión de los actores sociales o agentes humanos en la configuración del poder, del territorio y del conocimiento de ambas esferas (Dodds 2014: 17).

A su vez, Nayef Al-Rodham (2009) combina el enfoque tradicional basado en estudios territoriales, pero también agrega nuevas perspectivas multidimensionales de poder y las relaciones de poder, que llama meta-geopolítica, en el marco del uso de herramientas basadas en el *soft power* y *hard power* –poder blando y poder duro–¹ que el Estado emplea para obtener y mantener el poder. Nayef Al-Rodham define siete dimensiones del poder estatal en sus categorías del análisis geopolítico: sector social, sector de la salud pública, política doméstica, economía, medio ambiente, ciencias y potencial humano. A través de estas categorías, la meta-geopolítica permite analizar las fortalezas y debilidades de los Estados, de las empresas privadas y de las empresas transnacionales que cada vez cobran más fuerza en el destino geopolítico de los países (Al-Rodham 2009).

Las contribuciones de la escuela alemana, francesa y británica han tenido importantes repercusiones en el rescate del análisis de la geopolítica como el área interdisciplinaria que recupera aspectos basados en limitaciones territoriales y fronterizas, y dimensiones fundadas en relaciones y representaciones del poder, en la generación del conocimiento técnico y científico, en las comparaciones históricas, en las narrativas culturales, sociales, en el desarrollo económico y, por supuesto, en la proyección del poder en sus formas de poder blando y poder duro. Sin dejar de lado a la representación cartográfica, estadística y gráfica del poder, y la proyección y aceptación del poder tanto al interior de los países como al exterior de estos. Desde luego, existen otras contribuciones importantes de la escuela clásica de la geopolítica representada en la teoría del poder naval del almirante estadounidense Alfred Mahan (2013), quien sostiene la importancia geoestratégica de contar con una marina de guerra poderosa. La teoría del corazón continental o *heartland* del geógrafo británico Halford Mackinder (1861–1947), quien elaboró una recomenda-

¹ El concepto de poder blando y poder duro fue acuñado por Joseph Nye de la Universidad de Harvard. El poder blando es la habilidad para atraer y cooptar más que para reprimir. El poder blando es de naturaleza no coercitiva y se manifiesta en la cultura, los valores políticos, las políticas extranjeras y es una forma de proyectar poder de manera sutil y seductora como la propaganda, el marketing político, el cine estadounidense de Hollywood y demás. En tanto, el poder duro es el uso de la fuerza en su carácter violento como la represión o la mutilación que buscan intimidar, reprimir y controlar por medio de la fuerza (Nye 2005).

ción estratégica a partir de un “análisis histórico” que relaciona el dominio de una potencia imperial con el entorno físico y el desarrollo tecnológico de los medios de transporte (Mackinder 1904). Las aportaciones del general alemán Karl Haushofer (1869–1946), cuya tesis se funda en la autosuficiencia de los países, es decir, la capacidad de basarse en sus propios recursos sin depender de otros Estados y poder desarrollar la inteligencia militar para lograrlo (Haushofer 2012). Por otra parte, no se puede pasar por alto las contribuciones de la escuela de la geopolítica crítica representada por Danilo Zolo, Peter Taylor y Colin Flint. La perspectiva de la geopolítica crítica expone una pluralidad de prácticas representativas generadas desde los diferentes centros de poder social, cultural, económico, y no como la singularidad que proponen los intelectuales de Estado y los principales actores hegemónicos. Mientras tanto la geopolítica clásica ha estado vinculada y generada desde las estructuras de poder y conocimiento predominantes (González 2017). En este sentido, la geopolítica provee de herramientas teóricas y pragmáticas para el entendimiento del impacto regional, nacional y global de la corrupción, tomando en cuenta que la corrupción rebasa fronteras nacionales, y alcanza dimensiones globales. La geopolítica como disciplina que integra asuntos estratégicos y de seguridad –teniendo en cuenta que la corrupción se ha convertido en un asunto de seguridad nacional para México– adquiere mayor relevancia. Además, si a ello agregamos la posición geográfica de México, como factor clave en el panorama geopolítico mundial, la geopolítica se convierte en una disciplina fundamental para comprender el desarrollo de la criminalidad mundial. Por otra parte, los actores involucrados en asuntos de corrupción operan cada vez más de manera internacional, toda vez que sus operaciones están conectadas a nivel global, mismo si la fuente de extracción de la corrupción se realiza en un país específico, pero acaba en bancos o paraísos fiscales que operan a nivel internacional. La corrupción política se aleja más de patrones locales para mezclarse con otros crímenes como el lavado de dinero, narcotráfico, tráfico de órganos y tráfico de migrantes, entre otros, cuyas redes globales pueden ser entendidas gracias a la ayuda de la geopolítica.

En este sentido, la geopolítica permite dibujar líneas de análisis en el desarrollo de la corrupción en México, debido que es un fenómeno que permea a la estructura del poder que atraviesa no solo una década, ni un siglo, sino ha permeado la estructura del Estado desde su fundación. La complejidad de la corrupción mexicana opera bajo una combinación de factores. Por un lado, México es un punto geográfico clave. Al norte con el país más influyente geopolíticamente a nivel global², y al sur con la región latinoamericana, que

² Para algunos estudiosos de la geopolítica, América Latina, y México, en particular, es un país clave para entender las políticas estadounidenses a nivel mundial, debido a que ha sido considerado “el laboratorio de los Estados Unidos” por años en materia de políticas internacionales, pues lo que implemente en su vecino país del sur será exportado al resto del mundo. Desde sus políticas expansionistas territoriales que datan del siglo XIX entre la Guerra de Estados Unidos-México (1846–1848) y la anexión posterior de Texas (1845), California (1850), Nevada (1864),

aún arrastra enormes problemas de subdesarrollo económico tales como altos niveles de desigualdad social, conflictos sociales, altas tasas de desempleo, acceso desigual a recursos naturales, de infraestructura pública, de violencia causada por grupos criminales, de educación y salud, entre otros (Nieto 2004). Por otro lado, las representaciones del poder y el funcionamiento de las instituciones políticas en México están permeadas de relaciones de corrupción. La corrupción es usada como una herramienta del poder suave o *soft power* para influir políticas gubernamentales, orientar presupuestos sociales y de infraestructura pública, determinar cargos administrativos de todos los niveles, manipular el Estado de derecho, manipular elecciones locales, regionales y nacionales, y por supuesto el ejercicio y la proyección del poder político a través de esquemas de socialización basados en la corrupción (Nieto 2011).

La corrupción como un riesgo de la geopolítica global contemporánea

Actualmente, la corrupción representa una fuente de riesgo geopolítico tanto para los países con democracias consolidadas, democracias recién instaladas, como para los países en transición, o bajo regímenes dictatoriales. El estudio de la corrupción desde el enfoque de la geopolítica es fundamental para entender los riesgos y las amenazas que este fenómeno trae consigo a nivel mundial. En todo el mundo, gobiernos de izquierda, centro y derecha han caído o han sido desestabilizados a causa de imputaciones por corrupción. Instituciones internacionales, organismos no gubernamentales y grupos empresariales tampoco son inmunes a este fenómeno.

La corrupción entendida en un sentido más amplio es utilizada en este texto como “el uso de una función pública para intereses privados, en otras palabras, el uso de una posición oficial, rango o estatus de un funcionario público para su beneficio personal. Ejemplos de conducta corrupta son el soborno, extorsión, fraude, malversación de fondos públicos, nepotismo, amiguismo, y apropiación de bienes públicos para uso privado y el tráfico de influencias” (Myint 2000: 35).

La corrupción continúa representando un enorme riesgo geopolítico a nivel mundial toda vez que en varios países la corrupción ha causado una serie de manifestaciones públicas, movilizaciones políticas, incluso movimientos armados para derrocar a sus líderes, aunque cabe señalar que muchas veces también se utiliza a la corrupción como excusa para desacreditar a oponentes

Utah (1896), Arizona (1912), New Mexico (1912), Kansas (1861), Colorado (1876), Wyoming (1890), Oklahoma (1907). Pasando por la exportación de sus modelos económicos, comerciales y de inversión, hasta la reactivación de su economía a través de la industria armamentística, por medio de venta de armas de alto calibre tanto a miembros del ejército como a grupos de narcotraficantes en México (Williams 1957: 3–30, Chomsky 2014: 162).

políticos o restar legitimidad a líderes políticos. Un ejemplo de acusaciones de corrupción contra un gobierno latinoamericano lo constituye el caso de Dilma Rousseff, en Brasil, quien asumió el poder el 1 de enero del 2011 y fue suspendida el 12 de mayo del 2016, y remplazada el 31 de agosto del 2016 por Michel Temer, del Partido del Movimiento Democrático Brasileño, quien, a su vez, también fue acusado de recibir sobornos de 152.000 dólares americanos (Minsberg 2016). Años más tarde, el presidente Jair Bolsonaro, en función desde el 1 de enero de 2019, ha sido ya involucrado en asuntos de corrupción que van de nepotismo, clientelismo, tráfico de influencias y evasión fiscal (El País 2019).

En Grecia, la corrupción provocó la caída del sistema financiero, debido a supuestas malversaciones de fondos públicos, evasión de impuestos, manipulación del sistema judicial, nepotismo y demás cargos que llevaron a la Unión Europea y al Fondo Monetario Internacional a implementar el mayor rescate financiero en la historia por 240 billones de euros, cerca de 324 billones de dólares (Smith 2014).

En Reino Unido, la corrupción también ha sido una variable de desestabilización política y de deslegitimación en las instituciones políticas, por ejemplo, el abuso de recursos públicos cometido por miembros del parlamento, quienes solicitaron pagos extraordinarios de más de 700 mil libras (más de un millón 99 mil dólares), por supuestos gastos en el extranjero, hoteles, pago a taxis de hasta 3.300 euros (unos 4 mil 455 dólares), así como la compra de artículos de lujo como una casa para patos de jardín por valor de 1.600 libras, unos 2 mil 512 dólares (Martin 2016). Sin olvidar el tráfico de influencias en el que varios miembros de la Cámara de los Lores ofrecían favores legislativos a cambio de los pagos por tarifas de 111 mil euros anuales, unos 150 mil dólares (Oppenheimer 2010, X-rates 2010).³ Son una muestra que ningún país ni institución está inmune a la corrupción.

Entre noviembre del 2010 y junio del 2011, la llamada “primavera árabe” causó inestabilidad política en varios países de Oriente Medio y el Norte de África, notablemente en Egipto, Túnez, Libia, Yemen, Siria y Jordania. Uno de los argumentos que generaron las protestas en la región fueron las acusaciones de corrupción e impunidad contra sus gobiernos (Chulov 2018).

En Estados Unidos, la lista de escándalos de corrupción no deja de aflorar, desde la figura misma del presidente Donald Trump (2017– proyectado 2021), pasando por sus colaboradores más cercanos, hasta miembros del congreso. Por ejemplo, el ex presidente de la campaña de Trump, Paul Manafort, y su socio de negocios, Rick Gates, fueron acusados de conspiración contra Estados Unidos, conspiración por blanqueo de dinero, hacer declaraciones falsas y abuso de recursos públicos (Zapotosky *et al.* 2017). Otro caso de corrupción en Estados Unidos fue el cometido por el secretario de Salud y Servicios Hu-

³ Las tasas de cambio para hacer las equivalencias indicaban 1 euro = 1,35 dólares, 1 libra=1,57 dólares. Según la tasa de cambio del 31 de diciembre 2010 (X-rates 2010).

manos, Tom Price (2017–2017), durante la administración de Trump. Price fue obligado a renunciar el 29 de septiembre de 2017 después de que se descubriera que gastó cientos de miles de dólares de los contribuyentes en vuelos privados y lujos personales (Zapotosky *et al.* 2017). Estados Unidos como país de influencia estratégica a nivel global tampoco se libra de los efectos negativos de la corrupción. De acuerdo con un reporte de Transparencia Internacional (TI 2017), sobre la percepción de las instituciones más corruptas en Estados Unidos, el presidente y sus colaboradores, es decir la Casa Blanca, es percibida como la institución más corrupta en el país, alcanzando el 44%; seguida de los miembros del congreso que obtienen un 38%. En el tercer lugar se ubican los oficiales del gobierno con un 33%, y de manera continua, los ejecutivos de negocios 32%, el gobierno local 23%, líderes religiosos 22%, oficiales de impuestos 21%, Policía 20%, jueces y miembros del magistrado estadounidense 16% (TI 2017).

En todo el mundo, la corrupción es capaz de reconfigurar fuerzas nacionales e internacionales, movilizar diferentes actores políticos, sociales y civiles, y trazar nuevas líneas en el mapa de la geopolítica global. Según Moran: “En las economías de todo el mundo, la desafección pública causada por el disgusto casi universal de la corrupción y los escándalos financieros está destrozando el *status quo* de la política global, y el desprestigio de los líderes políticos, por lo cual es urgente analizar el riesgo político que representa la corrupción” (Moran 2016).

En el caso de México, la corrupción se ha convertido en un asunto de seguridad nacional, no sólo porque los actores involucrados son élites políticas de alto nivel, sino también porque este fenómeno involucra otros crímenes que se entrelazan entre sí como el narcotráfico, tráfico de armas y tráfico de seres humanos entre otros. Según el reporte titulado *México. Anatomía de la corrupción*, el cual fue presentado en 2015 por la organización civil “Mexicanos contra la corrupción y la impunidad”, la corrupción cuesta a México más de 906 mil 358 millones de pesos –alrededor de 44 mil 58 millones de dólares– lo que representa el 5% del Producto Interno Bruto (PIB). En tanto, la Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex) considera que la corrupción causa pérdidas anuales de más de un billón 920 mil millones, –alrededor de 93 mil 331 millones de dólares–, equivalente al 10% del PIB (Redacción 2016: 6)⁴. En la misma tónica, la Organización de Estados Americanos (OEA) señala que el costo de la corrupción en México es 5 veces mayor al que se registra a nivel mundial. Según la OEA, las pérdidas por actos de corrupción en el mundo equivalen al 2% del PIB, mientras que en México alcanzan hasta el 10%. Lo que significa que las pérdidas por corrupción a nivel mundial vayan entre 1,5 a 2 billones de dólares (Redacción 2016: 6). En términos de impunidad, la probabilidad de que un delito se denuncie y esclarezca en México

⁴ Las tasas de cambio para hacer las equivalencias indicaban 1 dólar = 20,5720 pesos mexicanos. Según la tasa de cambio de octubre 2016 (Tasas de cambio 2016).

es de 1,14%, según indican las organizaciones Impunidad Cero y Jurimetría (Arellano 2018: 14). El análisis de la corrupción es cada vez más difícil no solo por la fusión con fenómenos globales, sino también por la impunidad generada al interior de los sistemas políticos nacionales como es el caso de México. De acuerdo con el *Índice de Percepción sobre la corrupción 2018*, que encuesta a 180 países, dando una nota de 0 a 100, donde 0 representa mayor nivel de corrupción y 100 menor nivel de corrupción, México alcanza el lugar 138 con un índice de 28 sobre 100, lo que representa mayor nivel de corrupción y menor transparencia, colocando a México al mismo nivel que Honduras, Laos y Rusia (TI 2018).

La corrupción representa un riesgo geopolítico para la seguridad nacional del país, sobre todo cuando las élites políticas utilizan el discurso anticorrupción con sentido propagandístico, de diferenciación política con respecto a sus predecesores o de venganza política, más que con sentimientos de compromiso democrático. La presencia de la corrupción a nivel mundial y, particularmente, en México hacen replantear el concepto de democracia, el cual según Schmitter (2007) debe incorporar elementos de rendición de cuentas de los gobernantes no solo al finalizar su gestión o durante las campañas políticas, sino como elemento de evaluación constante durante toda la gestión de los gobernantes⁵.

La corrupción en México: Un riesgo geopolítico latente

El estudio de la corrupción en México es complejo debido a que frecuentemente está relacionada con otros fenómenos como el narcotráfico, el secuestro, el tráfico de órganos, la trata de personas, el tráfico de especies en vías de extinción, la compra de armas de alto calibre o de uso exclusivo del ejército, el asesinato a periodistas, la manipulación en los medios de comunicación, el otorgamiento de contratos públicos, el lavado de dinero y la operación de negocios con compañías transnacionales. Así pues, la corrupción en México no opera de forma aislada ni es solo un fenómeno local o regional de algunos

⁵ La democracia tiene muchas definiciones, implicaciones y consecuencias, pero la rendición de cuentas es uno de sus principales componentes, por lo cual el enfoque adoptado en este texto pone el énfasis hacia la rendición de cuentas. La participación ciudadana, la igualdad política, la consciencia cívica, el comportamiento decente de las autoridades, el sentido de la eficacia política individual, el respeto por las normas constitucionales, la protección de los derechos humanos, la libertad de prensa, el respeto a la opinión pública, la búsqueda de la reducción en los niveles de desigualdad social y la libertad de asociación son algunos de los componentes que se incluyen en esta noción. Así, la democracia es un régimen o sistema de gobierno en el cual sus gobernantes son llamados a rendir cuentas por sus acciones en el dominio público por los ciudadanos, actuando indirectamente a través de la competencia y la cooperación de sus representantes o instituciones mediadoras, y pueden ser llamados a rendir cuentas en cualquier momento de su gestión, con posibilidad abierta a ser removidos según la ciudadanía lo considere pertinente (Schmitter 2007: 2).

funcionarios corruptos, sino, por el contrario, opera bajo esquemas de cooperación internacional.

La globalización también contribuye a hacer más complejo el estudio de la corrupción. La situación geográfica de México, como país transitorio a los Estados Unidos, mercado altamente cotizado por el crimen organizado, tampoco facilita el entendimiento simple de la corrupción. Un ejemplo coyuntural de la geopolítica de la corrupción que muestra la complejidad de nexos entre corrupción, lavado de dinero, tráfico de influencias, narcotráfico son las revelaciones de los *Panama Papers*, los cuales conforman 11,5 millones de documentos que involucran a líderes políticos de todo el mundo, miembros de la aristocracia mundial, narcotraficantes, personajes de la farándula y empresarios. Los paraísos fiscales tienen como objetivo la protección de activos contra robos, la confidencialidad de bienes y la evasión fiscal. En la mayoría de los casos han servido para evitar pagar impuestos, de allí la naturaleza “ilegal de estos fondos”. Aunque “tener esos recursos en esos países no lo hace ilegal, lo que lo hace ilegal es no pagar impuestos en los países de donde procede la riqueza” (Vanguardia 2016). Entre los mexicanos involucrados con la firma panameña Mossack Fonseca, responsable de gestionar los paraísos fiscales albergados en las Islas Caimán, las Bahamas y las Islas Británicas, está el dueño de la empresa Higa, Juan Armando Hinojosa, quien se vio beneficiado de millonarios contratos del gobierno mexicano, luego de haber vendido una lujosa vivienda por una cantidad simbólica a Angélica Rivera, esposa del presidente Enrique Peña Nieto (2012–2018), y quien ocultó más de 100 millones de dólares en paraísos fiscales en las Islas Nieves y las Islas Vírgenes Británicas. También se menciona al ex director de Petróleos Mexicanos (Pemex), Emilio Lozoya (2012–2016); al contratista de Pemex, Ramiro García; al narcotraficante colombiano Jorge Milton Cifuentes, socio del “Chapo Guzmán” (Joaquín Archivaldo Guzmán Loera, líder del cártel de Sinaloa, capturado en enero del 2016); al prominente empresario y presidente de Televisión Azteca, Ricardo Salinas Pliego⁶ (Vanguardia 2016, Corona 2016). También aparecen: Alfonso de Angoitia, un alto ejecutivo de Televisa, una cadena de televisión mexicana; la finada actriz Edith González, y el dueño de la firma Oceanografía, Amado Yáñez, acusado en 2014 de defraudar al banco estadounidense Citi, y utilizar documentos falsos para obtener créditos bancarios por más de 400 millones de dólares a través de su filial bancaria Banamex – anteriormente conocido como Banco Nacional de México (Vanguardia 2016, Corona 2016).

La complejidad de la corrupción en todo el mundo, y en México en particular, hace de este fenómeno un elemento clave del nuevo entramado geopolítico mundial. Las redes del poder político global se entrelazan con otros crímenes como el lavado de dinero, crimen cibernético, paraísos fiscales y tráfico de

⁶ De acuerdo con Forbes, la fortuna de Ricardo Salinas Pliego asciende a \$7.3 billones de dólares, y se ubica en el lugar número 8 de los hombres más ricos de México. Salinas Pliego funda su riqueza en dos compañías: Televisión Azteca y el Grupo Elektra (Forbes 2018).

drogas, entre otros. Además, los actores involucrados son de todo el mundo, sus riquezas pueden cruzar fronteras y desestabilizar gobiernos, alterar tasas de cambio, desquebrajar sistemas económicos y provocar crisis en los mercados financieros. No es casual que incluso bancos de talla mundial como el banco Hong Kong and Shanghai Banking Corporation (HSBC) se vean involucrados en “transacciones turbias” que atraviesan a todos los continentes. Por ejemplo, entre 2006–2010, “el Cartel de Sinaloa utilizó al banco HSBC para lavar 881 millones de dólares producto del negocio de la droga. HSBC México aceptó cientos de miles de dólares en efectivo en una sola cuenta, incluso utilizaba cajas diseñadas especialmente para ajustar a las cantidades a depositar” (Wainwright 2016). Aunque HSBC fue multado con 1,9 millones de dólares por lavado de dinero proveniente del narcotráfico, este banco se ha visto nuevamente involucrado en otros casos de corrupción, y se le ha vuelto a multar con 353 millones de dólares por evasión de impuestos de clientes franceses en noviembre de 2017; otra multa en la misma fecha por 51 millones de dólares por fallas con el banco privado suizo; otra multa adicional en septiembre del 2017 por 175 millones de dólares debido a prácticas ilegales en manipulación de divisas, y una más en enero de 2018 por 101,5 millones de dólares nuevamente por manipulación de divisas (English 2018).

La mayor parte de escándalos de corrupción política en México está directamente vinculada a otros fenómenos globales de igual complejidad, en los cuales también se ven involucrados firmas o grupos que operan a nivel internacional, como hemos ejemplificado anteriormente de manera general con el banco HSBC. A nivel nacional, gobernadores de diferentes estados de la República Mexicana han sido involucrados no sólo en asuntos de corrupción política tales como tráfico de influencias, nepotismo, abuso del cargo público para beneficio privado, sino también en lavado de dinero, nexos con el narcotráfico, relaciones con redes de pederastas, tráfico de migrantes, y tráfico de armas de alto calibre entre otros crímenes, que atraviesan fronteras internacionales. Un caso por citar es el ex gobernador del Estado de Veracruz, Javier Duarte de Ochoa (2010–2016), acusado de desviar 73 mil millones de pesos provenientes de recursos públicos, unos 3.800 millones de dólares. Esto quiere decir que en la administración de Duarte desaparecían, en promedio, 28 mil pesos de las arcas públicas por minuto (1.495 dólares) (Ángel 2017). Duarte Ochoa fue detenido en julio del 2017 y condenado a sólo nueve años de cárcel y con la posibilidad de reducir su condena a la mitad, luego de haberse reconocido culpable de lavado de dinero y asociación delictuosa. Los cargos de corrupción en su contra tales como peculado, tráfico de influencias, ejercicio indebido del cargo público y robo no fueron imputados como delitos graves (García, Ferri 2018), y lo que es peor la investigación en su contra cubría solo nexos a nivel estatal, sin indagar sus nexos a nivel nacional e internacional, a pesar de que ese tipo de operaciones delictivas no operan a escondidas ni del gobierno nacional ni internacional. Además, los colaboradores cercanos de Duarte Ochoa como Arturo Bermúdez, jefe de la policía durante su gobierno,

acusado entre otros delitos de la desaparición forzada de 15 personas en el estado de Veracruz, fue encarcelado solo por unos meses y puesto en libertad. Lo mismo ocurrió con Pacho Viejo y Mauricio Audirac, exesorereros, Francisco Valencia, exsecretario de Obras Públicas, y Juan Antonio Nemi Debi, exsecretario particular de Duarte, todos acusados de delitos como peculado o tráfico de influencias (García, Ferri 2018). Duarte Ochoa es uno de varios gobernadores involucrados en asuntos de corrupción y crimen organizado en México, sin embargo, la pregunta más inquietante es, ¿cómo logra un gobernador de un Estado acumular tanto dinero y poder, sin ser notado por las autoridades centrales?, ¿cómo se entretienen las relaciones de poder y corrupción entre otros miembros de la élite política nacional e internacional para poder llevar a cabo transacciones monetarias complejas? Las repuestas no son simples, sin embargo, lo que salta a la vista, es que tales niveles de corrupción e impunidad no pueden ser llevadas a cabo por un solo hombre ni una sola entidad, sino por complejas redes del poder nacional en el que diputados locales, regionales, nacionales, miembros de la policía, jueces y demás miembros del poder judicial, federal y ejecutivo se protegen mutuamente para violentar el Estado de derecho con tanta facilidad, sin olvidar las redes internacionales del crimen organizado que apoya sus operaciones.

En África, como en América Latina, se observa una correlación entre corrupción y vulnerabilidad del Estado de derecho. En el caso de México esta correlación se hace evidente toda vez que los altos niveles de corrupción han facilitado la vulnerabilidad del Estado de derecho, proporcionando tierra fértil para el desarrollo del crimen organizado y el aumento en la violencia (Astorga 1999). Por ejemplo, tan solo en 2017 (de enero a octubre) se registraron 20.878 homicidios reportados oficialmente, más los homicidios que se quedan sin reportar, cuerpos no identificados o cuerpos desaparecidos. Lo que significa que cada 16 minutos se registra una víctima por homicidio. También se registraron aumentos en la extorsión, robo con violencia, robo a negocios, robo a casa habitación, robo de vehículo y robo a transeúntes (Meléndez 2017b). En la mayoría de los casos, las organizaciones delictivas cuentan con la protección de funcionarios públicos, policías y miembros del ejército a nivel local, estatal y federal, lo que les facilita violentar el Estado de derecho (Astorga 1999). La corrupción en México ha facilitado el desarrollo del crimen organizado, multiplicando los riesgos geopolíticos mundiales. El gobierno mexicano reconoce más de 200 células criminales que operan en el país. Además, se reportan entre 80 mil y 100 mil personas asesinadas desde 2006 hasta mediados del 2018 (CFR 2018), más los asesinados no registrados oficialmente, debido que han sido reportados como desaparecidos o incluso han pasado desapercibidos por las autoridades. El crimen organizado ha causado también el desplazamiento de más de un cuarto de millón de personas (Grillo 2013).

Por otro lado, los altos niveles de corrupción también repercuten en la recomposición del mapa geopolítico de la libertad de prensa mundial. Se trata, particularmente, de los ataques a periodistas –infringidos por siste-

mas autoritarios, crimen organizado y funcionarios corruptos– que cada vez están más presentes en varios países, especialmente en México. De acuerdo con Reporteros sin Fronteras (RSF), México es un país de alto riesgo para ejercer el periodismo, alcanzando en 2018 el lugar 147 de una lista de 180 países, con una nota de 48.91 en una escala de 0 a 100, donde cero representa mayor libertad de prensa y menor riesgo para ejercer el periodismo, y 100 indica exactamente lo contrario, es decir, el peor lugar para ejercer la libertad de expresión. En este contexto, ejercer el periodismo en México es más peligroso que hacerlo en Pakistán que ocupa el lugar 139, con una nota de 43.24; Palestina se ubica en el sitio 134 con una nota de 42.96; Kuwait que se ubica en el lugar 105 y tiene nota 31.91; o Afganistán que se coloca en el sitio 118, y obtiene una nota de 37.28 (RSF 2018). De acuerdo con RSF, en México, cuando los periodistas cubren noticias de corrupción relacionadas con funcionarios mexicanos son confrontados al dilema “plata o plomo”, aceptan dinero por su silencio o firman su sentencia de muerte. Además, según RSF, la tendencia es cada vez mayor al asesinato de periodistas sin darles la opción de comprar su silencio.

Propuesta de lucha contra la corrupción

Técnicamente México cuenta con procesos y procedimientos electorales propios de las democracias occidentales, los ciudadanos tienen la capacidad de elegir a su gobernantes, locales, regionales y nacionales, sin embargo, hasta antes del 2018, una vez que los representantes políticos eran elegidos, obtenían inmunidad política y jurídica para actuar de manera caprichosa, personalista o clientelista. La corrupción en México no solo ha representado un asunto de cifras y déficit en las cuentas públicas, sino también el deterioro de la calidad de vida de millones de habitantes, sobre todo de sectores más vulnerables, exclusión social, debilitamiento de las instituciones públicas, incredulidad en la ética pública y política, reproducción de esquemas de poder colonialistas basado en relaciones personales tales como el nepotismo, amiguismo, compadrazgo y clientelismo, entre otros.

Cabe destacar que luego de las elecciones celebradas el 2 de julio del 2018 en México, el nuevo presidente electo Andrés Manuel López Obrador (AMLO), de la coalición “Juntos haremos historia” compuesta por el Partido de los Trabajadores (PT), Movimiento de Regeneración Nacional (Morena) y Encuentro Social, en respuesta a sus compromisos de la campaña política, ha propuesto 50 lineamientos para el combate a la corrupción pública entre los que destacan:

1. Reforma del Artículo 108 de la Constitución para que el presidente en funciones pueda ser juzgado por delitos electorales y relacionados con actos de corrupción.
2. Suspensión de todos los fueros y privilegios para funcionarios públicos.

3. Reforma de la ley para considerar como delitos graves el tráfico de influencias, la corrupción, la asociación entre funcionarios y particulares para cometer fraudes a la cuenta pública, el robo de combustibles y fraude electoral en cualquiera de sus modalidades. Las penas no permitirán al inculgado la obtención de la libertad bajo fianza.
4. La fiscalía general contará con absoluta autonomía, no recibirá consigna alguna de la presidencia y sus prácticas apelarán al principio del derecho liberal al margen de la ley, nada y nadie por encima de la ley. (Milenio 2018)

Los 50 lineamientos se dirigen directamente a la reducción de privilegios, favoritismos, nepotismo y abuso de recursos públicos por parte de los burócratas, por lo cual abren una nueva esperanza en la gestión del poder político en México y en la reducción de la corrupción e impunidad. No obstante, seis años de gobierno es ciertamente un periodo corto para sanar siglos de atraso, desigualdad social, corrupción, nepotismo y esquemas autoritarios y coloniales en el ejercicio del poder político.

Por otro lado, la rendición de cuentas en cualquier gobierno es un punto central para el funcionamiento de los regímenes políticos. Según Schmitter (2007), cuanto mayor es el nivel de rendición de cuentas en un gobierno, más democrático es un régimen y mejor calidad de gestión y legitimidad alcanzan sus gobernantes, además de contribuir a reducir los espacios para la corrupción. Hasta ahora la corrupción política ha sido asociada principalmente a gobiernos autoritarios, en transición o con bajos niveles de respeto a los derechos humanos, sin embargo, lo cierto es que la corrupción es un fenómeno mundial que florece tanto en democracias consolidadas, países altamente industrializados como en países en vías de desarrollo, por lo cual “la corrupción representa una fuente de riesgo geopolítico global” (Moran 2016). De acuerdo con Moran, “la lista de gobiernos que han caído, han sido amenazados o han sido destituidos, debido a la corrupción es larga y cada vez tiende en crecer. Desde la crisis financiera de 2008, puede observarse un punto en común en varios países que son los altos niveles de corrupción” (Moran 2016).

Ciertamente, hay una lista enorme sobre acuerdos internacionales que condenan y sancionan a la corrupción. Sin embargo, lo que este fenómeno ha demostrado también es que cada vez es más difícil separarlo de otros problemas globales, en los cuales todos los gobiernos tienen que asumir su responsabilidad si realmente quieren combatir a la corrupción que atraviesa fronteras y es capaz de reconfigurar los esquemas geopolíticos contemporáneos. En este contexto, gobernantes de todo el mundo, y de Estados Unidos en particular⁷,

⁷ El desarrollo de la corrupción en varios países está ampliamente ligado a políticas permisivas estadounidenses, pues no es una casualidad que la mayoría de los dictadores, presidentes y funcionarios a nivel mundial han podido ejercer esquemas de corrupción sistémica basados en nepotismo, clientelismo, amiguismo, enriquecimiento ilícito, impunidad, sin olvidar violación de derechos humanos con tanta facilidad. En la mayoría de casos todos han prosperado al amparo estadounidense, por ejemplo: Nicolae Ceaușescu, presidente de Rumania (1974–1989), Haji Suharto, presidente de Indonesia (1967–1998); Ferdinand Marcos, presidente de Filipinas

tienen que abandonar el doble discurso contra la corrupción, el cual condena esta práctica en papel, pero se permite en tanto se ajuste a los intereses de grupos de poder⁸. México es un ejemplo de los costos humanos que engendra la corrupción cuando se entrelaza con el narcotráfico. Desde luego, el desarrollo del narcotráfico en México no sería posible sin el amparo de autoridades nacionales e internacionales, pues dicho fenómeno no florecería con tanta facilidad sin la protección de los gobiernos⁹.

Comentarios finales

El presente análisis intenta responder a las preguntas iniciales, arrojando algunas observaciones generales.

En el primer lugar, la corrupción a nivel internacional representa un nuevo riesgo geopolítico global que amenaza tanto a las democracias consolidadas como a las democracias jóvenes o en proceso de nacimiento, y a todos los sistemas políticos contemporáneos. La corrupción también amenaza a las economías desarrolladas y a las emergentes como se ha podido observar en los casos descritos en los *Panama Papers* y en los escándalos de corrupción en México.

En el segundo lugar, las características de la corrupción en México son cada vez más difíciles de distinguir toda vez que el fenómeno de la corrupción

(1965–1986), Jean-Claude Duvalier, presidente de Haití (1971–1986); Chun Doo-hwan, presidente del Sur de Corea (1979–1988), Manuel Noriega Moreno, presidente de Panamá (1983–1989), Mobutu Sese Seko, presidente de la República Democrática del Congo (Zaire) (1965–1997), Alberto Fujimori en Perú (1990–2000), entre otros (Chomsky 2014; Becker, Sklar 1999).

⁸ Según Dale, el desarrollo del narcotráfico está íntimamente ligado a la protección de las agencias de inteligencia, particularmente a la Agencia Central de Inteligencia (CIA – Central Intelligence Agency): “Los investigadores están cada vez más conscientes de un tercer aspecto en el desarrollo del narcotráfico: la protección de las agencias de inteligencia y las conexiones con la droga. Dentro de la burocracia del gobierno estadounidense, las agencias de investigación y de las fuerzas especiales han explotado recurrentemente a los narcotraficantes y a sus aliados políticos corruptos para sus propios intereses en operaciones antisubversivas o anticomunistas” (Dale 2000: 2–4). Por ejemplo, dice Dale, “en México, el aliado más cercano de la CIA por años fue la Dirección Federal de Seguridad, (...) cuyo jefe era Miguel Nasser Haro (1978–1982), quien era un agente de la CIA y entregaba credenciales de alto nivel a traficantes mexicanos, tales permisos eran autorizados por la DEA (Drug Enforcement Administration) – administración para el control de drogas, como ‘licencias para traficar’ (...) El Cartel de Guadalajara, el cartel más poderoso en los años 80, prosperó gracias a la protección de Nasser Haro, una adquisición de la CIA” (Dale 2000: 3–4).

⁹ En México solo, decenas de miles de personas han sido asesinadas relacionadas con el tráfico de drogas. Y Estados Unidos es la fuente del problema, en doble sentido, actualmente –en términos de demanda, la cual es obvia, y también como suministro, la cual es poco discutida. Las armas de los cárteles mexicanos vienen de los Estados Unidos. La Oficina de Alcohol, Tabaco y Armas de Fuego, una oficina del gobierno federal, analizó la procedencia de las armas confiscadas en México. De acuerdo con sus datos, cerca del 70% procedían de los Estados Unidos (Chomsky 2014: 162).

se funde con otros crímenes de igual complejidad como el narcotráfico, el lavado de dinero o el tráfico de armas que operan a nivel internacional. Ciertamente, la corrupción no es lo mismo que el crimen organizado, sin embargo, este último aprovecha las zonas grises que genera el clientelismo, el amiguismo, el parentesco o el tráfico de influencias para reforzar su alcance.

En el tercer lugar, entre los factores más importantes que han provocado que la corrupción en México amenace la estructura del Estado son, a nivel nacional, el abuso del poder, el ejercicio del nepotismo, el clientelismo, la impunidad, la desigualdad social, la descomposición del poder político, la falta de transparencia y rendición de cuentas con la ciudadanía y, desde luego, la presencia del crimen organizado. A nivel internacional, el rol de corporaciones bancarias y financieras globales que favorecen la corrupción mexicana y el lavado de dinero, el doble discurso de gobiernos desarrollados, particularmente del gobierno estadounidense, para culpabilizar y estigmatizar a México como generador de violencia, narcotráfico y corrupción, cuando en realidad es una responsabilidad compartida tanto por las instituciones globales como nacionales. No es casual que el dinero fruto de la corrupción mexicana acaba en las arcas de los bancos estadounidenses, británicos, suizos, españoles o de Luxemburgo, entre los más destacados. Tampoco es casual que muchas compañías globales, particularmente fabricantes de armamento se ven beneficiadas de la violencia que impera en México. Sobre todo, si se considera las ganancias millonarias que obtienen por la venta de armamento, cuyos clientes son tanto el ejército mexicano como miembros del crimen organizado. De acuerdo con la Oficina de Washington para América Latina (WOLA) en su informe titulado *Cuatro hechos sobre la legislación de armas y la violencia de los carteles en México* indica:

Los carteles mexicanos de la droga obtienen la mayoría de sus armas de los Estados Unidos. El 70% de las armas recuperadas en México y enviadas para su rastreo entre 2007 y 2011 provinieron de los Estados Unidos. Las razones son obvias: es casi imposible comprar legalmente un arma en México, pero hay más de 8,000 traficantes de armas en los estados fronterizos de los Estados Unidos. Los carteles mexicanos de la droga pueden adquirir armas fácilmente en los Estados Unidos a través de compradores de paja o en exhibiciones de armas. (WOLA 2013)

En México, las cifras de muertes relacionadas al tráfico de drogas alcanzan o superan a las de una guerra civil. Mientras que el número de muertes a civiles en Afganistán alcanzaron más de 26.000 desde 2001 hasta 2014, y en Irak de 160.500 desde 2003 a 2014, en México el número de homicidios relacionados al narcotráfico alcanzó 164.000 entre 2007–2014. Incluso en el mismo periodo (2007–2014) el número de muertes en Irak y Afganistán fue de aproximadamente 103.000 (Breslow 2015). Lo que demuestra que los costos humanos son más altos en México, bajo una guerra civil silenciosa causada

por el crimen organizado, que en Irak o Afganistán bajo guerras civiles e intervenciones extranjeras.

El tema del crimen organizado en México da material para ser estudiado por separado, por lo cual solo se hace una breve mención en tanto que la corrupción de funcionarios públicos y políticos facilitaron el desarrollo de varios tipos del crimen organizado tales como el narcotráfico, la venta de armas y las redes de tráfico de personas (Nieto 2011). Otro caso de corrupción en México, que entrelaza la corrupción de funcionarios públicos de la compañía estatal Petróleos Mexicanos (PEMEX) y grupos de criminales en varios estados del país, es lo que es llamado “huachicoleo” –robo de combustible o gasolina– de las tuberías de PEMEX. De acuerdo con un reporte de Forbes, en 2018 se contabilizaron 14.894 tomas clandestinas, lo que representó 147 mil millones de pesos en los últimos tres años a la petrolera mexicana (Solís 2019). La historia del “huachicoleo” se remonta al año 2000, bajo el gobierno de Vicente Fox (2000–2006), cobró fuerza con Felipe Calderón (2006–2012) y llegó a su punto máximo con Enrique Peña Nieto (2012–2018). El 80% de las tomas clandestinas, desde el año 2016 al 2019, se han concentrado en siete estados: Hidalgo (registrando 2.121 tomas), Puebla (2.072), Guanajuato (1.919), Jalisco (1.550), Veracruz (1.539), además del estado de México (sin registro oficial) y Tamaulipas (sin registro oficial). El crecimiento de tomas clandestinas petrolíferas no pudo darse de manera aislada ni sin el conocimiento de autoridades estatales, locales y nacionales (Solís 2019).

En el cuarto lugar, en las elecciones del 2 de julio 2018, el pueblo mexicano eligió como presidente a AMLO y con ello su propuesta de control del crimen organizado¹⁰, reducción de violencia y disminución de la corrupción política. Ciertamente, la propuesta de AMLO presenta un enfoque innovador, pero no se debe olvidar que en México la corrupción es compleja y con raíces profundas en la historia del país. La corrupción en México, ciertamente, tiene una larga historia que se remonta a la época colonial (Nieto 2014), sin embargo, este fenómeno se ha visto agravado por la globalización y el crimen organizado mundial, que amplifican su impacto y consecuencias, tales como el narcotráfico, el tráfico de armas, el tráfico humano y el crimen cibernético, entre otros.

En el análisis del desarrollo de la corrupción contemporánea en México no pueden perderse de vista factores geopolíticos tales como la posición geográfica de México y la relación con su vecino del norte¹¹, la cual contribuye

¹⁰ El plan de pacificación de AMLO se compone de 5 puntos clave: 1. Amnistía y desarme de carteles. 2. Legalizar drogas. 3. La policía y fuerzas militares, naval y federal cumplirán tareas de Guardia Nacional. 4. Combate a la corrupción. 5. Combatir impunidad, esclarecer desaparecidos y respetar los derechos humanos (Najar 2018).

¹¹ Para varios estudiosos, Estados Unidos ha entrado en una crisis geopolítica desde 1970, que pone en riesgo su predominancia mundial y su estabilidad económica, por lo cual, en un intento por reactivar su hegemonía y su economía, ha activado el sector balístico, sector clave para su economía, en varios países entre ellos México, cuyos beneficios por la venta de armas

a intensificar las consecuencias de otros riesgos geopolíticos globales: tráfico de armas, tráfico de personas y tráfico de drogas, entre otros. Finalmente, el presente trabajo, siendo congruente con su hipótesis inicial, explora el desarrollo de la corrupción a la luz de los riesgos globales, tomando como estudio de caso el desenvolvimiento de la corrupción en México y sus nexos con la corrupción global. El texto arroja como comentario final que el estudio de la corrupción en México es cada vez más complejo debido a la fusión de este fenómeno con otros crímenes globales.

Referencias bibliográficas

Al-Rodhan N. (2009), *Neo-Statecraft and Meta-Geopolitics: Reconciliation of Power, Interests and Justice in the 21st Century*, Lit Verlag, London.

Ángel A. (2017), *Del Nuevo PRI a la corrupción de Javier Duarte*, “The New York Times”, 8 de mayo.

Arellano García C. (2018), *De 1.14%, la probabilidad de que un delito se denuncie y esclarezca: análisis*, “La Jornada”, 17 de julio, p. 14.

Astorga L. (1999), *Drug trafficking in Mexico: A First General Assessment*, United Nations Educational Scientific and Cultural Organization (UNESCO), France.

Becker D. G., Sklar R. L. (1999), *Postimperialism and World Politics*, Greenwood Publishing Group, United States.

Breslow J. (2015), *The Staggering Death Toll of Mexico's Drug War*, “Frontline”, 27.07.2015, <https://www.pbs.org/wgbh/frontline/article/the-staggering-death-toll-of-mexicos-drug-war/>, fecha de consulta: 17.01.2019.

CFR (2018), *Criminal Violence in Mexico. Global Conflict Tracker*, Council Foreign Relations, New York.

Chomsky N. (2014), *Power systems*, London.

Chomsky N. (2017), *Global Discontents. Conversations on the Rising Threats to Democracy*, Hamish Hamilton/Penguin, United Kingdom.

Chulov M. (2018), *Hard-Won Victories of Arab Spring Appear More Fragile than Ever*, “The Guardian”, January 12.

superan los billones de dólares anuales (Chomsky 2014: 70, Stone 2012, Chomsky 2017). Toda vez que Estados Unidos es el mayor productor de armas a nivel mundial, tan solo en 2015 la industria balística generó 49,3 billones de dólares, creó 21.000 nuevos empleos y contribuyó con 6,2 billones de dólares al gobierno estadounidense en impuestos. Y es el único sector que ha crecido exponencialmente desde 1986. La producción masiva de armas en Estados Unidos está destinada tanto al consumo interno como a la venta internacional. Sin contar que es el único sector al que EE. UU. destina mayores recursos. En 2015, el presupuesto del gobierno de EE. UU. para el sector de la defensa fue de 597 billones de dólares, mayor que China, Arabia Saudita, Reino Unido, Rusia, India, Francia, Japón, Alemania, Corea del Sur, Brasil y Australia. Entre las empresas de armas estadounidenses más poderosas están Lockheed Martin (US), Boeing (US), Raytheon (US) más toda la industria de inteligencia, de tecnología y de comercio de armas que desarrolla el sector (Fernandes 2017).

Artículos y ensayos

- Corona S. (2016), *Los papeles de Panamá. La agencia tributaria de México investigará a los señalados por los papeles de Panamá*, “El País”, 5 de abril.
- Dale Scott P. (2000), *Washington and the Politics of Drugs*, “Variant”, vol. 2, no 11, summer, pp. 2–5.
- Dodds K. (2014), *Geopolitics*, 2nd ed., Oxford University Press, United Kingdom.
- El País (2019), *MP vê indícios de que Flávio Bolsonaro lavou dinheiro ao comprar 19 imóveis por 9 milhões*, Editorial El País, São Paulo, Brasil, Mai 16, https://brasil.elpais.com/brasil/2019/05/16/politica/1557961576_034022.html, fecha de consulta: 17.06. 2019
- English S. (2018), *HSBC Slapped with \$100m Fine after US Probe*, “Evening Standard”, January 19, p. 49.
- Fernandes Silva J. (2017), *The Economics of Firearms*, “The market mogul”, 26.02.2017, <https://themarketmogul.com/the-economics-of-firearms/a>, fecha de consulta: 20.01.2018.
- Forbes (2018), *Lists of billionaires. Ricardo Salinas Pliego & family*, “Forbes”, 11.01.2018, <https://www.forbes.com/profile/ricardo-salinas-pleigo/>, fecha de consulta: 11.01.2018.
- García J., Ferri P. (2018), *La liberación de la cúpula de Duarte evidencia las carencias de la lucha anticorrupción en México*, “El País”, 6 de diciembre.
- González Tule L. (2017), *Organización del espacio global en la geopolítica “clásica”: una mirada desde la geopolítica crítica*, “Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad”, vol. 13, no 1, Universidad Militar Nueva Granada, Colombia.
- Grillo I. (2013), *Mexican Cartels: A Century of Defying US*, “The Brown Journal of World Affairs”, vol. XX, no 1, winter, pp. 253-265.
- Haushofer K. (2012), *Los fundamentos geográficos de la política exterior*, “Geopolítica(s). Revista de Estudios sobre Espacio y Poder”, vol. 3, no 2, pp. 329–336.
- Kjellen R. (1916), *Staten somliförmige*, Hugo Gebers-Förlag, Stockholm.
- Lacoste Y. (1993), *Dictionnaire géopolitique*, Flammarion, Paris.
- Lefèvre H. (2000), *La production de l'espace*, 4 ed., Ethno-sociologie, Paris.
- Lorot P., Thual F. (2002), *La géopolitique*, 2º ed., Montchrestien, Paris.
- Mackinder H. (1904), *The geographical pivot of history*, “The Geographical Journal”, vol. 23, no 4, pp. 421–437.
- Mahan A. (2013), *Análisis de los elementos del poder naval*, “Geopolítica”, vol. 4, no 2, pp. 305–334.
- Martin W. (2016), *After the duck house... where MP's expenses went next*, “The Guardian”, May 17.
- Meléndez R. (2017a), *2017 el más violento en 20 años*, “Unomásuno”, 22 de noviembre, pp. 8–9.
- Meléndez R. (2017b), *2017, año de pesadilla*, “Unomásuno”, 29 de noviembre, pp. 8–9.
- Milenio (2018), *Los 50 lineamientos de AMLO para la austeridad y contra la corrupción*, “Milenio”, 15 de julio.
- Minsberg T. (2016), *Brazil's Impeachment Trial of Dilma Rousseff: Readers React*, “The New York Times”, May 12.
- Moran M. (2016), *The Geopolitics of Corruption*, “Foreign Affairs”, 14.04.2016, <https://www.foreignaffairs.com/articles/2016-04-14/geopolitics-corruption>, fecha de consulta: 20.01.2018.

- Myint U. (2000), *Corruption: Causes, Consequences and Cures*, “Asia-Pacific Development Journal”, vol. 7, no 2, December, pp. 33–58.
- Najar A. (2018), *Presidencia de AMLO en México: 5 puntos clave del Plan Nacional de Paz y Seguridad de López Obrador para combatir la violencia y pacificación*, “BBC News Mundo”, 15.11.2018. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-46217695>, fecha de consulta: 30.12.2018.
- Nieto N. (2004), *La géopolitique de la corruption: Le Mexique, une étude de cas*, Universidad de la Sorbona, Paris I, Tesis para obtener el grado de doctor en Geopolítica. Tomo I y Tomo II, Paris.
- Nieto N. (2011), *La socialización de las élites políticas mexicanas a través de la corrupción*, “Análisis Político”, no 71, enero-abril, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI), Universidad Nacional de Colombia, pp. 165–182.
- Nieto N. (2014), *Corruption in Mexico: A Historical Legacy*, “Social Science Diliman”, vol. 10, no 1, January-June, University of the Philippines, pp. 101–116.
- Nye J. (2005), *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, Public Affairs, New York.
- Oppenheimer W. (2010), *Los casos de corrupción enlodando el Reino Unido*, “El País”, 28 de marzo.
- RAE (2015), *Diccionario de la Lengua Española*, 23ª ed., vol. 1., Real Academia de la Lengua Española (RAE), España.
- Redacción (2016), *Equivale la exacción a 10% del PIB*, “Unomásuno”, 27 de octubre, p. 6.
- Rood T. (2010), *Herodotus’ Proem: Space, Time, and the Origins of International Relations*, “APIAΔNH”, no 16, pp. 43–74.
- RSF (2018), *World Press Freedom Index 2017*, Reporteros sin Fronteras (RSF), 10.01.2018. <https://www.rsf-es.org/grandes-citas/clasificacion-por-paises/>, fecha de consulta: 15.11.2018.
- Schmitter P. (2007), *Accountability in ‘Real-Existing’ Democracies: Meaning and Mechanisms*, European University Institute, Firenze.
- Smith H. (2014), *Corruption still alive and well in post-bailout Greece*, “The Guardian”, December 3.
- Solis A. (2019), *Los 5 estados con más huachicoleo durante 2018*, “Forbes-México”, 23 de enero, <https://www.forbes.com.mx/los-5-estados-con-mas-huachicoleo-durante-2018/>, fecha de consulta: 16.08.2019.
- Soppelsa J., Battesti M., Romer J. C. (1988), *Lexique de géopolitique*, Dalloz, Paris.
- Stone O., Kuznick P. (2012), *The Untold History of the United States*, Ebury Press, United States.
- Tasas de cambio (USD/MXN) (2016), *Tasas de cambio históricas de dólares de Estados Unidos a Pesos Mexicanos*, “Investing.com”, 15.01.2016, disponible en: <https://es.investing.com/currencies/usd-mxn-converter>, fecha de consulta: 11.11.2018.
- Transparency International (2017), *How corrupt are different US institutions and groups in Society? USA 2017*, 03.11.2017, disponible en: https://www.transparency.org/news/feature/corruption_in_the_usa_the_difference_a_year_makes, fecha de consulta: 10.01.2018.
- Transparency International (2018), *Corruption Perception Index 2018: Global Scores*, 21.02.2018, disponible en: https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017, fecha de consulta: 20.11.2018.

Artículos y ensayos

Vanguardia (2016), *Los mexicanos que aparecen en "Panama Papers"*, "Vanguardia", 4.04.2016, <https://www.vanguardia.com.mx/articulo/los-mexicanos-que-aparecen-en-panama-papers>, fecha de consulta: 9.01.2018.

Wainwright, T. (2016), *NarcoNomics. How to Run a Drug Cartel*, Penguin House, United Kingdom.

Williams Applema W. (1957), *Latin America: Laboratory of American Foreign Policy in the Nineteen-Twenties*, "Inter-American Economic Affairs", no 11, vol. 2, pp. 3–30.

Williams Applema W., Bacevich A., Gardner L. (2009), *The Tragedy of American Diplomacy*, 15ª ed., W.W. Norton & Company, London.

WOLA (2013), *Four Facts about Gun Legislation and Cartel Violence in Mexico*, Washington Office on Latin America (WOLA), Washington.

X-rates (2010), *Historical Exchange Rates*, 31.12. 2010, disponible en: <http://www.x-rates.com/historical/?from=EUR&amount=1&date=2010-12-31>, fecha de consulta: 15.01.2018.

Zapotosky M., Helderman R., Leonnig C., Hsu S. (2017), *Three Former Trump Campaign Officials Charged by Special Counsel*, "The Washington Post", October 30.

Reseñas e informes

**Thomas Piketty, *El capital en el siglo XXI*,
Cambridge, Massachusetts, London 2014,
pp. 685, ISBN 978-0-674-43000-6**

**Thomas Piketty, *Capital in the Twenty-First Century*,
Cambridge, Massachusetts, London 2014, pp. 685, ISBN
978-0-674-43000-6**

Una de las obras más relevantes y discutidas en los círculos académicos y políticos a nivel internacional, dedicadas al tema de la riqueza y la desigualdad, ha sido sin duda *Capital* de Thomas Piketty. El libro publicado en 2014 se basa en datos de los que se tiene registro durante tres siglos para las economías de Francia, Reino Unido, Alemania y los Estados Unidos. Se divide en cuatro apartados y dieciséis capítulos. El primer apartado se titula *Ingreso y Capital*; el segundo: *El dinamismo de la relación Capital/Ingreso*; el tercero: *La estructura de la desigualdad*, y el cuarto: *El capital en el siglo veintiuno*.

En el primero destaca que, junto a la existencia de sistemas políticos que privilegian la propiedad privada, la creciente concentración de la riqueza en las naciones desarrolladas se explica por dos tipos de desaceleración: demográfica y de productividad. Para entender este fenómeno es necesario analizar la evolución de la relación capital/ingreso, es decir, la relación entre el acervo total de capital y el flujo anual del ingreso. El ingreso es una variable de flujo y representa la cantidad de bienes producidos y distribuidos en un año. El acervo de capital corresponde a la riqueza total en un determinado periodo. Éste puede ser resultado de una apropiación o de un proceso de acumulación a través del tiempo. La forma más natural y útil para medir el acervo de capital en un país es dividiendo su acervo de capital entre el flujo de su ingreso anual, con lo cual obtenemos la relación capital/ingreso, representada con la letra griega *beta* β . Por ejemplo, si el acervo de capital de una nación equivale a seis años de su ingreso nacional, diremos que: $\beta=6$. En las naciones industrializadas la relación capital/ingreso oscila entre 5 y 6, siendo el acervo de capital mayoritariamente privado. En seguida define la primera ley fundamental del capitalismo a través de la siguiente fórmula: $\alpha=r * \beta$, donde α (*alfa*) equivale a la participación del ingreso derivado del capital en el ingreso nacional y donde r es la tasa de retorno del capital. Por ejemplo, si β equivale a seis veces el ingreso y el rendimiento es del 5%, entonces la participación del capital en el ingreso (*alfa*) es igual a 30%. Es decir: $r=5\%$; $\beta=600\%$ y, $\alpha=30\%$

($r * \beta = 0.05 * 600$). La fórmula es una identidad contable pura y es aplicable a cualquier economía en cualquier periodo de la historia. Es fundamental porque expresa los tres conceptos más relevantes del sistema capitalista: a) la relación capital/ingreso; b) la participación del capital en el ingreso y c) la tasa de retorno del capital. Si bien la tasa de retorno del capital puede generar rendimientos por arriba del 10% –en bienes raíces se han observado niveles de entre 3–4%; pero también ha habido periodos en que ha resultado negativa–, la tasa de rendimiento de largo plazo en el acervo de capital ha oscilado entre el 7% y 8%. En 2010, la fórmula fundamental aplicada arrojaba una alfa estimada de 30%; una beta de 600% y una r de 5%. Ello se traduce en un ingreso per cápita de 30 mil euros. De ese monto, 21 mil euros corresponden a la mano de obra y 9 mil al capital. Piketty calcula que a cada individuo le corresponden 180 mil euros de capital, que le generan un rendimiento de 9 mil euros al año, es decir el 5%.

En el siguiente apartado el autor presenta la segunda ley fundamental del capitalismo que consiste en $\beta = s/g$, donde β es la relación capital/ingreso, s la tasa de ahorro y g la tasa de crecimiento del ingreso per cápita. Una economía que ahorra el 12% de su ingreso y presenta una tasa de crecimiento del 2% arrojará en el largo plazo una relación capital/ingreso de 600% o seis veces su ingreso nacional. Es decir, una economía que ahorra mucho y crece lentamente acumulará a largo plazo un enorme acervo de capital, fenómeno que tendrá repercusiones en la estructura y distribución de la riqueza. Piketty muestra que la β mundial de 1870 a 2100 acusa un crecimiento constante hacia finales del siglo XIX que alcanza los 500% hasta 1910, para comenzar un descenso que toca fondo hacia 1950 con menos de 300%, reflejo de las secuelas de las dos guerras mundiales; a partir de ahí sigue un tendencia ascendente, ayudada por tasas de crecimiento menores que caen de un 3% promedio a 1,5% en la segunda mitad del siglo XXI; asumiendo una estabilización de la tasa de ahorro de 10%, β podría alcanzar los 700% para 2100. Con una β de 700–800%, la tasa de retorno de capital r podría oscilar entre 4–5% y la participación del capital en el ingreso total se situaría entre 30–40%.

En la tercera parte Piketty habla sobre la estructura de la desigualdad. Explica que existen tres tipos de desigualdad: a) la derivada del ingreso laboral, b) la vinculada con propiedad del capital y su rendimiento, y c) la que resulta de la interacción entre ambas. Basándose en la popular novela de Balzac, *Papa Goriot*, Piketty extrae un pasaje en donde una de las figuras de nombre Vautrin, afirma que es ilusorio pensar que la riqueza material pueda alcanzarse mediante el esfuerzo, el talento o el estudio; a ello le denomina: “la enseñanza de Vautrin”. Por ello apunta que la riqueza heredada o la que surge por medio del matrimonio ha jugado un papel fundamental a lo largo de la historia, principalmente en la Europa Occidental del siglo XIX y hasta el término de la Segunda Guerra Mundial; después, el estudio y el trabajo también se convirtieron en las rutas hacia el éxito. La desigualdad en la propiedad del capital es mucho mayor en comparación con la del trabajo. Este fenómeno se observa permanentemente a lo largo de la historia. El 10% de los trabajadores más ricos reciben entre 25–30% del ingreso

laboral; mientras que el 10% de los propietarios del capital más ricos reciben 50% del ingreso del capital. A quienes viven de los rendimientos del capital, el autor los denomina *rentiers*. Piketty advierte que, hasta lo que va del siglo XXI, presenciamos una transición de una sociedad de *rentiers* a una de *supermanagers*; se trata de personas que perciben muy altos salarios, fenómeno que se ha hecho notorio principalmente en los Estados Unidos. Piketty explica que el factor demográfico aumentará la concentración de la riqueza por el lado del capital, ya que en sociedades en donde la población se contrae, a menor número de individuos corresponderá mayor riqueza.

En el siglo XXI, las fuerzas de la desigualdad provienen tanto del capital por el efecto de la herencia y cambios demográficos, por un lado, como por el trabajo, a través del fenómeno de *supermanagers*, por el otro; ambos enriqueciéndose en comparación con los que menos tienen. El grupo de los *supermanagers* no siempre accede a la riqueza por medio de la meritocracia, sino también por la suerte y el robo. Se percibe entonces una desigualdad creciente y sin aparente freno. Por ello, en el cuarto apartado analiza el problema de la tributación al capital. Afirma que todo intento de fijar impuestos a las grandes fortunas para atenuar la desigualdad ha fracasado por la existencia de los paraísos fiscales y el secreto bancario: “The most plausible reason why tax havens defend bank secrecy is that it allows their clients to evade their fiscal obligations, thereby, allowing tax havens to share in the gains” (521). Piketty propone un impuesto global al capital; una política fiscal global que impida la fuga de capitales ante el menor intento de cobrarles impuestos; ello a la par de la implementación de una base de datos bancaria internacional accesible a todos los sistemas financieros para evitar la evasión fiscal.

Piketty concluye que, si se deja la economía de mercado operar libremente, continuará alimentando dos fuerzas: convergente y divergente. La primera consiste en la difusión del conocimiento y las bondades de la tecnología en beneficio de la sociedad; la segunda terminará minando las bases de la democracia liberal y con ello, aniquilando los valores de la justicia social. Este proceso se impulsa a través de la desigualdad $r > g$, que significa que el rendimiento del capital por efecto de la herencia supera al del crecimiento del ingreso per cápita. Ello se traduce en una apropiación de la riqueza creciente a manos de los que más tienen en comparación con los que menos tienen; o, en otras palabras, el capital termina por reproducirse más rápido de lo que la economía crece: el pasado devora al futuro. Este fenómeno no es nuevo; se dio a finales del siglo XIX y se desarticuló durante el siglo XX a causa de dos guerras mundiales. De ahí que pensar que el impuesto global al capital pueda ser una solución para evitar una próxima catástrofe.

Gerardo Reyes Guzmán

Facultad de Negocios, Universidad DeLaSalle Bajío
Campus Salamanca, Guanajuato, México

✉ gerardo1960@yahoo.com

<https://orcid.org/0000-0001-9637-942X>

La III Conferencia Internacional Latinoamericanista en la Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad Maria Curie-Skłodowska, 21–22 de noviembre de 2018, Lublin, Polonia

The 3rd International Latin American Conference at the Faculty of Political Science of Maria Curie-Skłodowska University, November 21–22, 2018, Lublin, Poland

Del 21 al 22 de noviembre de 2018, tuvo lugar la III Conferencia Internacional Latinoamericanista, organizada en la Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad Maria Curie-Skłodowska por la Profa. Dra. Katarzyna Krzywicka, politóloga y latinoamericanista, fundadora y editora en jefe de la revista científica *Anuario Latinoamericano – Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales* y la Academia Polaca de Ciencias – Sección de Lublin.

El evento tuvo lugar en Lublin con motivo del quinto aniversario de la revista *Anuario Latinoamericano – Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales* y del vigésimo quinto aniversario de la Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad Maria Curie-Skłodowska. La conferencia se celebró bajo el patrocinio honorífico de su Rector Magnífico de la UMCS, Prof. Dr. Stanisław Michałowski, el presidente de la Ciudad de Lublin, Dr. Krzysztof Żuk, Su Excelencia la Sra. Embajadora de la República de Argentina en Polonia Ana María Ramírez, Su Excelencia el Sr. Embajador Extraordinario y Plenipotenciario de la República de Cuba en Polonia Jorge Martí Martínez, Su Excelencia el Sr. Embajador de México en Polonia Alejandro Negrín, Su Excelencia el Sr. Embajador de la República de Panamá en Polonia Enrique Antonio Zarak Linares, Su Excelencia el Sr. Embajador del Perú en Polonia Alberto Salas Barahona, Su Excelencia el Sr. Embajador de Uruguay en Polonia Pablo Scheiner, Su Excelencia el Sr. Embajador Extraordinario y Plenipotenciario de la República Bolivariana de Venezuela en Polonia Luis Gómez Urdaneta.

El objetivo de los organizadores de la III Conferencia Internacional Latinoamericanista fue crear un foro de debate para el intercambio de opiniones, ideas y resultados de investigaciones sobre los condicionamientos, la natura-

leza y el cambio de la posición y el papel de América Latina y el Caribe como la región de las relaciones internacionales en el siglo XXI. Durante la Conferencia, se celebró un debate sobre los siguientes temas:

- los condicionamientos, desafíos y amenazas a la estabilidad geopolítica y geoeconómica de la región;
- las formas de cooperación política y económica a nivel regional e interregional;
- la posición y el papel de los sujetos estatales y no estatales de las relaciones internacionales;
- la naturaleza y la especificidad del liderazgo regional;
- la naturaleza y la especificidad de las transformaciones en los sistemas políticos;
- la especificidad e importancia de los conflictos sociales;
- la especificidad e importancia de las amenazas a la seguridad;
- los conceptos y las estrategias regionales para combatir el crimen organizado.

En la Conferencia participaron politólogos de varios centros de investigación polacos y extranjeros. Durante las sesiones plenarias, los científicos de Argentina, Brasil, Colombia, México, Alemania, España, Gran Bretaña, la República Checa, Lituania y Polonia impartieron ponencias en español. El evento demuestra el alto renombre internacional de los estudios latinoamericanistas en el campo de las ciencias políticas llevados a cabo sistemáticamente en la facultad de Ciencias Políticas de la UMCS.

La III Conferencia Internacional Latinoamericanista fue una de la serie de encuentros científicos que se iniciaron en 2013 en Przemyśl, donde se celebró la I Conferencia Internacional Latinoamericanista sobre el tema: *América Latina frente a las transformaciones geopolíticas y nuevas amenazas*. La conferencia fue organizada por la Prof. Dra. Katarzyna Krzywicka del Departamento de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas de la UMCS en colaboración con el Dr. Paweł Trefler del Instituto de Relaciones Internacionales de la Escuela Superior Estatal de Europa Oriental en Przemyśl. En 2015, se llevó a cabo la II Conferencia Internacional Latinoamericanista sobre el tema: *Las relaciones entre política y religión en América Latina – determinantes y nuevos paradigmas*. Las iniciadoras y organizadoras de este evento, que tuvo lugar en Lublin, fueron la Prof. Dra. Katarzyna Krzywicka del Departamento de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas de la UMCS y la Dra. Renata Siuda-Ambroziak del Centro de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Varsovia. La conferencia fue coorganizada por el Comité de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Academia Polaca de Ciencias – Sección de Lublin.

Las conferencias organizadas cíclicamente son un foro reconocido por los investigadores para el debate interdisciplinario e internacional sobre América Latina y el Caribe y contribuyen al desarrollo y la promoción

de la investigación sobre esta región en el campo de las ciencias políticas, inscribiéndose en las actividades de la Facultad de Ciencias Políticas y Periodismo de la Universidad Maria Curie-Skłodowska para la internacionalización de la ciencia.

Katarzyna Krzywicka

Facultad de Ciencias Políticas y Periodismo
Universidad Maria Curie-Skłodowska
Lublin, Polonia

✉ katarzyna.krzywicka@umcs.edu.pl
<https://orcid.org/0000-0001-5623-5384>

**Anuario Latinoamericano
Ciencias Políticas
y Relaciones Internacionales
vol. 7, 2019
pp. 357–359**

DOI: 10.17951/al.2019.7.357-359

El II Congreso Latinoamericano Ignacio Domeyko en la Facultad de Estudios Internacionales y de Ciencias Políticas de la Universidad de Łódź, 15–16 de diciembre de 2018, Łódź, Polonia*

The 2nd Latin American Congress Ignacio Domeyko in the Faculty of International Studies and Political Science of the University of Łódź, December 15–16, 2018, Łódź, Poland

El 15 y 16 de diciembre de 2018, en la Facultad de Estudios Internacionales y Ciencias Políticas de la Universidad de Łódź se celebró el II Congreso Latinoamericano Ignacio Domeyko. El evento fue organizado por la Sociedad Polaca de Estudios Latinoamericanos y el Departamento de Estudios Latinoamericanos y Comparativos de dicha Facultad.

El Congreso es un encuentro científico cíclico organizado cada dos años por la Sociedad Polaca de Estudios Latinoamericanos en distintos centros académicos de Polonia. Su principal objetivo es popularizar los logros científicos de los latinoamericanistas polacos que hoy en día representan varias generaciones de investigadores. Entre sus fines merece la pena mencionar también la integración de esta sociedad y la promoción de la cooperación entre los centros nacionales de latinoamericanistas.

Teniendo en cuenta que en el año 2018 tuvo lugar el 40 aniversario de la fundación de la Sociedad Polaca de Estudios Latinoamericanos, el Congreso fue organizado bajo el título “40 años de la Sociedad Polaca de Estudios Latinoamericanos. Las investigaciones polacas en América Latina: experiencias y perspectivas” y tuvo el carácter jubilar. Su principal objetivo fue exponer y resumir el trabajo científico y la discusión sobre los logros científicos de las investigaciones polacas en América Latina, sus experiencias y perspectivas para el desarrollo futuro en diferentes áreas. Al mismo tiempo, debido a la celebración de 100 años de la independencia de Polonia, que también tuvo lugar en 2018, uno de los motivos importantes del Congreso fue el de presen-

* El II Congreso Latinoamericano Ignacio Domeyko fue financiado bajo el contrato 957/P-DUN/2018 de los fondos del Ministro de Ciencia y Educación Superior asignados para la difusión de la ciencia.

tar las investigaciones sobre las comunidades polacas en América Latina y la cooperación entre Polonia y América Latina.

El II Congreso de Latinoamericanistas duró dos días. En el evento participaron más de 60 personas, incluyendo a 41 ponentes. Cinco ponentes representaron los centros académicos extranjeros (México, Perú, Argentina), mientras que treinta y seis ponentes vinieron de las instituciones polacas. Al principio tuvo lugar la sesión especial, en la que participaron los invitados de honor: Prof. Krzysztof Makowski (Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima), Rvdo. Sr. Prof. Piotr Nawrot SVD (Universidad Adam Mickiewicz en Poznań), Prof. Stanisław Iwaniszewski (Escuela Nacional de Antropología e Historia, México) y Jerzy Jacek Twaróg (Rector de la Misión Católica Polaca en Argentina).

Los debates fueron iniciados por la sesión plenaria dedicada a las relaciones históricas y actuales entre Polonia y los países de América Latina en el contexto científico, político y económico, tanto como a las comunidades polacas que llevan mucho tiempo viviendo en América Latina. Durante las cinco sesiones temáticas los ponentes presentaron los resultados de sus investigaciones en distintas áreas: 1) Política y seguridad en América Latina en el siglo XXI; 2) El arte de América Latina. Entre historia y contemporaneidad; 3) Arqueología polaca en América Latina; 4) Política y sociedad en la América Latina contemporánea; 5) Antropología y etnografía polaca en América Latina. Nuevas perspectivas. El Congreso finalizó con el panel plenario “Las revistas polacas latinoamericanistas – la tradición y el futuro”. Prof. Mariusz Ziółkowski (Universidad de Varsovia), Dra. hab. Katarzyna Dembicz (Universidad de Varsovia), Prof. Dra. hab. Katarzyna Krzywicka (Universidad Maria Curie-Skłodowska en Lublin) y Prof. Dra. hab. Bogumiła Lisocka-Jaegermann presentaron el perfil científico de las siguientes revistas: *Estudios Latinoamericanos*, *Ameryka Łacińska*, *Anuario Latinoamericano – Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales* y *Revista del CESLA. International Latin American Studies Review*. Destacaron los logros y éxitos, subrayaron la calidad y la importancia de estas revistas. Los ponentes se refirieron a la vez a los desafíos en el contexto de la reforma de la educación superior en Polonia y los nuevos criterios de evaluación de las revistas científicas. También invitaron a los participantes del Congreso a la cooperación y publicación de sus artículos en dichas revistas.

El aspecto muy importante del Congreso fueron tres exposiciones temáticas, relacionadas con la historia de la presencia polaca en América Latina: 1) „El futuro marcado por la luz en el vidrio. Arthur Posnansky en América Latina”; 2) „Maria Rostworowski: precursora de investigaciones multiculturales”; y 3) „Precursores de la diplomacia pública polaca en América Latina”. Estas exposiciones se pudieron ver en la Facultad de Estudios Internacionales y de Ciencias Políticas de la Universidad de Łódź desde el 15 de diciembre de 2018 hasta el 20 de enero de 2019.

Durante el Congreso el evento muy importante fue la entrega del premio más prestigioso en el área de investigaciones latinoamericanas en Polonia, es decir, el Premio Ignacio Domeyko, otorgado por la sociedad Polaca

de Estudios Latinoamericanos desde 1985 (al principio medalla y, desde los años 90, el diploma). El premio está dedicado a los autores de las mejores publicaciones (monografías, tesis y artículos) sobre América Latina. En 2018, Sra Magdalena Krzemień (Universidad Jaguelónica en Cracovia) obtuvo este premio por la mejor tesis de Maestría titulada: „El sistema de enterramientos en urnas en las Tierras Altas de Guatemala. El caso de Nebaj, Región Ixil, departamento de El Quiché”.

Resumiendo, el II Congreso Latinoamericano supuso un foro perfecto para la discusión sobre la situación actual y las perspectivas del desarrollo de las investigaciones de latinoamericanistas polacos, sobre sus retos y para el intercambio de ideas. Al mismo tiempo, fue una buena ocasión para mencionar las dimensiones de cooperación entre las universidades e institutos científicos polacos y extranjeros, así como para la promoción a nivel nacional e internacional del trabajo de los investigadores polacos. Los debates en diferentes sesiones temáticas fueron una gran oportunidad para presentar los logros e intercambiar las experiencias del trabajo científico. El III Congreso Latinoamericano se celebrará en 2020 en la Universidad Jaguelónica en Cracovia.

Stanisław Kosmyńka, Michał Stelmach

Departamento de Estudios Latinoamericanos y Comparativos
Facultad de Estudios Internacionales y de Ciencias Políticas
Universidad de Łódź
Polonia

Anuario Latinoamericano
Ciencias Políticas
y Relaciones Internacionales
vol. 7, 2019
pp. 361–363

DOI: 10.17951/al.2019.7.361-363

El II Congreso Internacional de Derechos Humanos, Justicia y Migración, 11–16 de febrero de 2019, Guadalajara, México

The 2nd International Congress on Human Rights, Justice and Migration, February 11–16, 2019, Guadalajara, Mexico

Del 8 al 20 de febrero de 2019, por invitación del grupo internacional de investigación científica Red Internacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario (REDDIH), la Prof. Dra. Katarzyna Krzywicka, politóloga y latinoamericanista de la Facultad de Ciencias Políticas y Periodismo de la Universidad Maria Curie-Skłodowska, realizó una estancia de investigación en la Universidad de Guadalajara. La Prof. Krzywicka, miembro del Consejo Científico de la REDDIH desde 2018, participó en el Pre-Congreso sobre el tema „Derechos Humanos, Justicia y Migración”, que tuvo lugar del 11 al 12 de febrero. Como parte de este evento, se realizaron elecciones a la Junta Ejecutiva de la REDDIH. La Prof. Krzywicka fue nombrada vicedirectora del Comité Editorial de la REDDIH. Además, participó en las reuniones del Comité Ejecutivo de la REDDIH, cuyo objetivo era desarrollar un programa de acción para el año 2019. La Prof. Krzywicka también fue invitada, como uno de los tres revisores, al Jurado de la Comisión de la REDDIH, para evaluar once trabajos escritos por los doctorandos de la Universidad de Guadalajara, presentados para el concurso sobre derechos humanos, organizado como parte del Pre-Congreso de la REDDIH. El grupo internacional de investigación de la REDDIH está formado por científicos de trece países de América Latina, Europa y Asia: Argentina, Brasil, Chile, Guatemala, España, Israel, Colombia, México, Alemania, Polonia, Estados Unidos, Gran Bretaña e Italia.

La visita a la Universidad de Guadalajara sirvió también para promover la actividad editorial de la Facultad de Ciencias Políticas y Periodismo de la UMCS. Por invitación del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara, la Prof. Katarzyna Krzywicka, fundadora y editora en jefe de la revista *Anuario Latinoamericano – Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales*, publicada desde 2014 por la Facultad de Ciencias Políticas de la UMCS, participó en la presentación abierta del periódico en la biblioteca principal de la universidad, en la Librería Carlos Fuentes. A la presentación del *Anuario Latinoamericano* también asistió un miembro del Consejo Científico de la revista, el Prof. Dr. Alberto Rocha Valencia,

político del Centro de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Guadalajara. La presentación del *Anuario Latinoamericano* fue inaugurada por el presidente de la REDDIH, José Trinidad Padilla López. El evento fue organizado en cooperación con el Departamento de Estudios Políticos y el Departamento de Estudios Internacionales de la Universidad de Guadalajara.

Durante su estancia en la Universidad de Guadalajara, la Prof. Krzywicka también participó en el II Congreso Internacional de Derechos Humanos, Justicia y Migración, del 15 al 16 de febrero de 2019. El Congreso fue organizado por la REDDIH en cooperación con el Supremo Tribunal de Justicia y el Consejo de la Judicatura del estado de Jalisco, entre otros. Como parte de este evento, el día de la inauguración del Congreso, la Prof. Krzywicka impartió una conferencia sobre „El derecho a la libertad de conciencia y religión en Polonia. Desarrollo histórico en su dimensión institucional y jurídica” durante la sesión plenaria titulada „Los Derechos Humanos en una perspectiva histórica”. La visita en la Universidad de Guadalajara también brindó la oportunidad de presentar el perfil científico de la Facultad de Ciencias Políticas y Periodismo de la UMCS y, en particular, los estudios en el campo de ciencias políticas enfocados en la región de América Latina así como la oferta didáctica para estudiantes internacionales impartida en inglés.

Katarzyna Krzywicka

Facultad de Ciencias Políticas y Periodismo
Universidad Maria Curie - Skłodowska
Lublin, Polonia

✉ katarzyna.krzywicka@umcs.edu.pl
<https://orcid.org/0000-0001-5623-5384>

**The 5th Cracovian Conference of Latin
Americanists *Violence in Latin America.
Challenges and Perspectives for the Future,*
5–6th of April 2019, Cracow, Poland**

**La V Conferencia Cracoviana Latinoamericanista
*La Violencia en América Latina.
Retos y perspectivas para el futuro,*
5–6 de abril de 2019, Cracovia, Polonia**

A widely circulated report published by the Igarapé Institute in 2018 highlighted that Latin American countries are home to only 8 percent of the world's population, yet 33 percent of its homicides. Such data explains why for many years Latin America has been considered the most violent region on Earth. With worrying news coming from Venezuela, which for the past few years, parallel to a political and humanitarian crisis, witnessed an appalling rise in homicide rates; citizens of Mexico overwhelmed by an over-decade long War on Drugs, which instead of curtailing violence in the state, increased it; and inhabitants of Rio de Janeiro observing for most of 2018 botched attempts of the military to regain control in the city's favelas, the issue of violence seemed a very valid topic to be discussed during the 5th Cracow Conference of Latin Americanists. At the beginning of April 2019 researchers from Europe and the Americas had the opportunity to meet in Cracow to discuss not only the challenges related to high levels of violence in the region, but also possible means and strategies to overcome it.

The organization of the Cracow Latin Americanists Conferences dates back to 2007 when the first edition was organized by the Institute of American Studies and Polish Diaspora of the Jagiellonian University. Since then every three years researchers have had the opportunity to meet and discuss essential topics related to Latin American society, politics and culture. The first two conferences: *The Experience of Democracy in Latin America*, organized in 2007, and *Social and Ethnic Movements in Latin America*, held in 2010, gathered Polish researchers. Starting from 2013, the conferences broadened its outreach and became international. The 3rd conference, *Human Rights in Latin America*, and the 4th one held in 2016, *Migrations and Diasporas in Contemporary Latin America*, managed to gather participants

from Europe and the Americas, including guests from Austria, France, Spain, Hungary, Cuba, Venezuela, Mexico, Argentina, Brazil, Chile, Costa Rica and the United States. The 5th edition, *Violence in Latin America. Challenges and Perspectives for the Future*, which took place on the 5th and 6th of April, also managed to become a valuable space for the exchange of ideas and lively discussions of researchers from the Czech Republic, Germany, Switzerland, Spain, Portugal, Mexico, Peru, Colombia, Brazil and the United States. For Polish scholars the event became another opportunity – after the 3rd International Latin Americanists Conference in Lublin in November 2018 – to connect with their peers from other countries and promote Polish Latin American studies, research and academic journals.

To emphasize the importance of the event, the Jagiellonian University decided to welcome the participants of the conference in the main hall of its oldest building, the medieval Collegium Maius, a silent witness of the university's over 650-year-old history. The guests were welcomed by the authorities of the Jagiellonian University and academic teachers at the Institute of American Studies and Polish Diaspora: chairman of the Department of Latin America and conference organizer, Professor Karol Derwich, Vice-Dean of the Faculty of International and Political Studies, Professor Paweł Laidler and the Institute's Director, Professor Radosław Rybkowski. Professor Rybkowski during his opening remarks mentioned that among the university's most valuable antiques deposited in a nearby room in Collegium Maius was a 16th century globe, one of the world's oldest preserved globes showing the American continent.

After the opening speeches, Professor Katarzyna Krzywicka from the Maria Curie-Skłodowska University in Lublin and doctor Paulina Napierała from the Jagiellonian University had the opportunity to present two academic journals: *Anuario Latinoamericano – Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales* focused on disseminating the findings of research focused on political studies and IR, and *Ad Americam. Journal of American Studies* publishing articles on both North and Latin American politics, law, culture and comparative studies. Professor Krzywicka, as the editor-in-chief, and doctor Napierała, as the managing editor, encouraged the event's participants to submit their papers. The opening lecture entitled *Anthropological Observations on the Culture of Violence and Transgression in Latin America* was delivered by Professor Ángel-Baldomero Espina Barrio from the University of Salamanca. The keynote speaker's interesting and thought-provoking remarks regarding the sources and types of violence, as well as the culture of violence in the distant region, constituted a good opening point for debates and raised multiple questions and comments from the audience after the lecture.

The conference sessions started in the afternoon, after the opening ceremony. Due to the high number of participants, two to three sessions were held simultaneously, which gave the speakers enough time to present the fin-

dings of their research and the audience to raise questions. Sessions held on the first day of the conference were dedicated to the history and remembrance of violence, its victims and public policies to combat it. The papers, presented in Spanish and English, focused among others on the Brazilian prison system, criminological studies on the victims of violence in Paraguay, the naturalization of the culture of violence in Mexico, protests and repression in Central America and the police forces in Peru. Sessions on the second day of the conference were dedicated to migrations, violence against indigenous communities, violence in legal perspective, the political aspect of violence, violence in literature and visual arts, as well as economic and social problems related to violence. Among the analyzed topics were the nexus between migration, security and violence in the 21st century in the US, Mexico and Central America, the issue of violence at the borders, the relation between violence and sovereignty, violence against women (the case of forced sterilizations in Peru, cultural means to overcome it), the reform of the penal code in Mexico, the pacification program in the favelas of Rio de Janeiro or the esthetics of the *narconovela*. Positive feedback coming from the audience was expressed by numerous questions directed to the speakers, which enabled constructive debates.

The final part of the conference was the closing lecture *Arms trafficking in Latin America: A Challenge for the Most Violent Region in the World*, delivered by doctor Carlos Pérez Ricart from the University of Oxford. The keynote speaker raised the issue of legal arms trade, how arms from legal authorized sources and channels reach unauthorized actors, as well as the impact easy access to arms has on the levels of crime and homicide rates. After a spirited discussion, which allowed to capture and summarize some of the main challenges and opportunities regarding decreasing violence in Latin America, Professor Derwich took the opportunity to thank the conference participants for their interest in the event and valuable contributions, and expressed the expectation that the Cracow Latin Americanists Conferences will continue to serve as a platform connecting scholars from all over the world and become a starting point for cooperation and joint research programs.

The conferences also allow to disseminate the research results of their participants. A joint international publication is planned by the organizers, conference attendees are also encouraged to send their papers to *Anuario Latinoamericano – Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales* and *Ad Americam*. The Institute of American Studies and Polish Diaspora is aware not only of the conference's output of networking researchers from different research centers and encouraging future cooperation as was the case so far, but also of the didactic value of the conference. The Cracow Latin Americanists Conferences are attended by an increasing number of Polish students, including PhD candidates, who have the unique opportunity to participate in an international event dedicated to Latin America, listen to experts in their areas from

Reseñas e informes

European and American research centers and thus enrich their knowledge about this fascinating region. These factors make the conference organizers look forward to hosting the next, 6th edition of the Cracow Latin Americanists Conference, this time however, in 2021, as from now on the event is to be held every two years.

Monika Sawicka

Department of Latin America
Institute of American Studies and Polish Diaspora
Jagiellonian University, Cracow
✉ monika.sawicka@uj.edu.pl
<https://orcid.org/0000-0002-8889-6061>

**La V edición del Simposio Internacional
“Encuentros Científicos con América Latina”
en la Facultad de Ciencias Políticas
de la Universidad Maria Curie-Skłodowska,
22–23 de mayo 2019, Lublin, Polonia**

**The 5th Edition of the International Symposium
“Scientific Meetings with Latin America”
at the Faculty of Political Science
of Maria Curie-Skłodowska University,
May 22–23, 2019, Lublin, Poland**

Los días 22 y 23 de mayo de 2019 tuvo lugar en la Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad Maria Curie-Skłodowska la quinta edición (primaveral) de los “Encuentros Científicos con América Latina”, el simposio internacional organizado por la Prof. Dra. Katarzyna Krzywicka, editora en jefe de la revista científica *Anuario Latinoamericano – Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales* en la colaboración con el Círculo de Latinoamericanistas de la UMCS.

Por invitación de la Prof. Krzywicka, en el evento asistieron los politólogos de los centros de investigación extranjeros y polacos: el Prof. Mario Sznajder de la Universidad Hebrea de Jerusalén (Israel), el Dr. Daniel Morales Ruvalcaba del Centro de Estudios Latinoamericanos de la Universidad Sun Yat-sen (China), la Dra. Magdalena Lisińska de la Facultad de Estudios Internacionales y Políticos de la Universidad Jaguelónica (Polonia), la Dra. Monika Sawicka del Instituto de Estudios Americanos y la Diáspora Polaca de la Universidad Jaguelónica (Polonia).

Los simposios internacionales “Encuentros Científicos con América Latina” se han celebrado en la Facultad de Ciencias Políticas desde 2015. Su objetivo es profundizar el conocimiento sobre relevantes y actuales problemas de la región de América Latina y el Caribe. Este año, el simposio incluía varias conferencias y eventos acompañantes, creando la oportunidad de llevar a cabo un análisis y discusión sobre los Estados como sujetos de relaciones internacionales en la región de América Latina, con un enfoque particular en la política exterior de Argentina, Brasil, Chile y México. Las conferencias se realizaron en inglés y polaco.

Además de las conferencias, durante el simposio tuvieron lugar dos eventos acompañantes. El primero fue la presentación del libro titulado *Popular Contention, Regime & Transition*, publicado por Oxford University Press en 2016.

Reseñas e informes

La presentación fue realizada por su editor científico y coautor el Prof. Mario Sznajder de la Universidad Hebrea de Jerusalén, Israel. El segundo evento fue un taller científico realizado en español por la Prof. Dra. Katarzyna Krzywicka y el Dr. Daniel Morales de la Universidad Sun Yat-sen, China, durante el cual se discutió el tema de la presencia de China en América Latina como el creciente poder global y actor estratégico en la región, analizando la Iniciativa de la Franja y la Ruta desarrollada por China en América Latina.

Katarzyna Krzywicka

Facultad de Ciencias Políticas y Periodismo

Universidad Maria Curie-Skłodowska

Lublin, Polonia

✉ katarzyna.krzywicka@umcs.edu.pl

<https://orcid.org/0000-0001-5623-5384>

INFORMACIÓN PARA LOS AUTORES

De acuerdo con la política editorial del *Anuario Latinoamericano – Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales*, en la revista se publicarán artículos científicos en español, portugués e inglés.

La aceptación de los textos para su publicación depende de la positiva evaluación por dos expertos externos según el sistema de doble anonimato.

Los autores que deseen colaborar con nuestra revista deben ceñirse a los siguientes requisitos formales y editoriales:

1. El formato *.docx, *.doc o *.rtf.; la extensión máxima del texto de 40 000 caracteres, junto con notas a pie de página y referencias bibliográficas; las reseñas de libros no deben exceder 10 000 caracteres; fuente tipo Times New Roman, 12 puntos en el cuerpo del texto y 10 puntos en las notas de pie de página y referencias bibliográficas; interlineado 1.5.
2. El artículo debe ser dividido en secciones, incluida la introducción y las conclusiones. Los títulos de las secciones del texto se alinearán a la izquierda, sin numeración ni tabulado. La introducción del artículo debe proveer al lector de los siguientes datos: importancia del tema, antecedentes conceptuales o históricos del tema, definición del problema, objetivos que deben estar en sintonía con la pregunta de investigación. En las siguientes secciones se exponen: métodos, resultados y conclusiones.
3. El título del artículo en el idioma del artículo y en inglés, el nombre y el apellido del autor, la afiliación institucional y su dirección postal, la dirección del correo electrónico institucional, una breve información sobre el autor, el número de identificación del autor ORCID.
4. El resumen (de 600 caracteres máximo) en el idioma del artículo y otro en inglés, o en español (en caso del artículo escrito en inglés); palabras clave (3–6) en el idioma correspondiente, separadas por comas. El resumen debe expresar claramente el objetivo principal del estudio y la hipótesis planteada, exponer todos los aspectos esenciales de la metodología y materiales usados para la investigación, describir los principales resultados, indicar con precisión las conclusiones.
5. Las referencias bibliográficas deben atenerse a las normas de publicación de la APA y serán listadas en el orden alfabético. La descripción debe incluir: el apellido y el inicial del nombre del autor/los autores; el año de publicación entre paréntesis; el título de la obra en cursiva; el lugar de edición; el nombre del editor; el número del volumen y el número DOI en el caso de las publicaciones que lo poseen.

Ejemplos:

Libros:

Mainwaring, S. y Pérez-Liñán, A. (2013). *Democracies and Dictatorships in Latin America. Emergence, Survival, and Fall*. New York: Cambridge University Press.

Capítulos de libros:

Alcántara Sáez, M. y Tagina, M. L. (2011). Las elecciones del bicentenario: un análisis comparado. En M. Alcántara Sáez, M. L. Tagina (Eds.), *América Latina: política y elecciones del bicentenario (2009–2010)* (pp. 1–30). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Artículos en revistas:

Altman, D. (2005). Democracia directa en el continente americano: ¿Autolegitimación gubernamental o censura ciudadana?. *Política y Gobierno*, vol. XII, no. 2, pp. 203–232.

Documentos electrónicos:

Shifter, M. (19 de agosto de 2011). Liderazgo político y gobernabilidad democrática en América Latina y Colombia. Los desafíos de la democracia en América Latina. *Inter-American Dialogue*. Recuperado el 15 de mayo de 2015, de <http://www.thedialogue.org/page.cfm?pageID=32&pubID=2080&mode=print>

6. Las notas de carácter explicativo o polémico deben situarse al pie de página; las referencias bibliográficas en el cuerpo del texto deben colocarse entre paréntesis e incluir el apellido del autor, el año de publicación e indicar la página (Altman, 2005, p. 203) / las páginas (Altman, 2005, pp. 203–232).
7. Las citas textuales que tienen menos de 40 palabras se escriben inmersas en el texto y entre comillas, sin cursiva. Las citas que tienen más de 40 palabras se escriben aparte del texto, con sangría izquierda aplicada al párrafo y sin comillas ni cursivas en letra Times New Roman 11.
8. Los gráficos y las tablas (en blanco y negro) deben ser editables y preparados en el formato MS Windows.

Los artículos deben ser enviados a la dirección electrónica de la Editora en Jefe Prof. Dra. Katarzyna Krzywicka

katarzyna.krzywicka@umcs.edu.pl o anuario.latinamericano@umcs.pl

La oficina de la revista se ubica en:

Facultad de Ciencias Políticas y Periodismo, Universidad Maria Curie-Skłodowska

Plac Litewski 3, oficina núm. 119

20-080 Lublin, Polonia

GUIDELINES FOR AUTHORS

In accordance with the editorial policy, the scientific journal *Anuario Latinoamericano – Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales* will publish scholarly papers in Spanish, Portuguese and English.

The submitted texts will be approved for publication after the positive review by two external experts through the double-blind peer review process.

The articles should fulfill the following formal and editorial requirements:

1. The text should be in *.docx, *.doc or *.rtf. format; the length of the article should not exceed 40 000 characters, including footnotes and bibliographic references; in case of book reviews the size should be of up to 10 000 characters; font: Times New Roman, size of the body of the text 12 points, size of the footnotes and bibliographic references 10 points; 1.5 line spacing.
2. The article should be divided into sections, including an introduction and conclusions. The titles of the sections of the text will be aligned to the left, without numbering or tabulation. The introduction of the article should provide the reader with the following information: importance of the topic, conceptual or historical background of the topic, definition of the problem, objectives that should be in tune with the research question. The following sections explain methods, results and conclusions.
3. The title of the article in the language of the article and in English; the name and surname of the author; the institutional affiliation with postal address and institutional e-mail address; brief information on the author; the author identification number ORCID.
4. The abstract (of up to 600 characters) should be written in the language of the article and in English (in Spanish, if the article is in English); keywords (3-6) in the respective language, separated by commas. The abstract should clearly express the main objective of the study and the hypothesis proposed. It should also state all the essential aspects of the methodology used for the investigation as well as describe the main results and indicate the conclusions accurately.
5. The bibliographical references must follow the rules of APA format and must be listed in alphabetical order; each entry should include: surname and first name initial of the author/authors; year of publication given in parentheses; title of the work in italics; place of publication; name of the editor; volume number as well as DOI number in case of publications which have it allocated.

Examples:

Books:

Mainwaring, S. y Pérez-Liñán, A. (2013). *Democracies and Dictatorships in Latin America. Emergence, Survival, and Fall*. New York: Cambridge University Press.

Chapters in books:

Alcántara Sáez, M. y Tagina, M. L. (2011). Las elecciones del bicentenario: un análisis comparado. In M. Alcántara Sáez, M. L. Tagina (Eds.), *América Latina: política y elecciones del bicentenario (2009–2010)* (pp. 1–30). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Articles in journals:

Altman, D. (2005). Democracia directa en el continente americano: ¿Autolegitimación gubernamental o censura ciudadana?. *Política y Gobierno*, vol. XII, no. 2, pp. 203–232.

Electronic documents:

Shifter, M. (19 de agosto de 2011). Liderazgo político y gobernabilidad democrática en América Latina y Colombia. Los desafíos de la democracia en América Latina. *Inter-American Dialogue*. Recuperado el 15 de mayo de 2015, de <http://www.thedialogue.org/page.cfm?pageID=32&pubID=2080&mode=print>

6. The footnotes of explicative or discursive character should be written at the bottom of the page; the biographical references inserted into the text should be given in parentheses and must contain the name of the author, year of publication and page number (Altman, 2005, p. 203) / pages number (Altman, 2005, pp. 203-232).
7. Textual quotations which have less than 40 words, are written immersed in the text and enclosed in double quotation marks, without italics. Quotes that have more than 40 words are written apart from the text, with left indentation applied to the paragraph and without quotation marks or italics in Times New Roman 11.
8. Diagrams and tables (in black and white only) should be editable and prepared in the format compatible with MS Windows.

The materials should be sent to the e-mail address of the Editor-in-Chief, Prof. Katarzyna Krzywicka

katarzyna.krzywicka@umcs.edu.pl o anuario.latinamericano@umcs.pl

The Editorial Office is located in:

Faculty of Political Science and Journalism, Maria Curie-Skłodowska University
Plac Litewski 3, 20–080 Lublin, room 119.

INFORMAÇÃO PARA AUTORES

Em conformidade com a política editorial do *Anuario Latinoamericano – Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales*, na revista se vão publicar artigos científicos em língua espanhola, portuguesa e inglesa.

A aceitação dos textos para sua publicação depende de uma avaliação positiva por dois peritos externos em regime de duplo anonimato.

Os artigos devem cingir-se aos seguintes requisitos formais e editoriais:

1. O formato *.docx, *.doc o *.rtf.; extensão máxima do texto de 40.000 caracteres, juntamente com as notas de pé de página e referências bibliográficas; resenhas de livros não devem exceder 10.000 caracteres; tipo de fonte Times New Roman, 12 pontos no corpo do texto e 10 pontos nas notas de pé de página e referências bibliográficas; espaçamento 1.5.
2. O artigo deve ser dividido em seções, incluindo a introdução e as conclusões. Os títulos das seções do texto serão alinhados à esquerda, sem numeração ou tabulação. A introdução do artigo deve fornecer ao leitor os seguintes dados: importância do tópico, antecedentes conceituais ou históricos do tópico, definição do problema, objetivos que devem estar em sintonia com a pergunta da pesquisa. As seções a seguir explicam: métodos, resultados e conclusões.
3. O título do artigo na língua do artigo e em inglês; o nome e sobrenome do autor; a afiliação institucional e seu endereço postal; o endereço do correio electrónico institucional; uma breve informação sobre o autor; o número de identificação do autor ORCID.
4. O resumo (de 600 caracteres no máximo) na língua do artigo e outro em inglês, ou em espanhol (em caso do artigo escrito em inglês); palavras-chave (3-6) na língua utilizada no artigo, separadas por vírgulas. O resumo deve expressar claramente o objetivo principal do estudo e a hipótese proposta, declarar todos os aspectos essenciais da metodologia e dos materiais utilizados na investigação, descrever os principais resultados, indicar as conclusões com precisão.
5. As referências bibliográficas deverão respeitar as regras de publicação da APA e ser listadas em ordem alfabética. A descrição deve incluir: o sobrenome e a inicial do nome do autor/dos autores; o ano da publicação entre parênteses; o título do trabalho em itálico; o local da edição; o nome do editor; o número do volume e o número DOI no caso de publicações que o possuem.

Exemplos:

Livros:

Mainwaring, S. y Pérez-Liñán, A. (2013). *Democracies and Dictatorships in Latin America. Emergence, Survival, and Fall*. New York: Cambridge University Press.

Capítulos de livros:

Alcántara Sáez, M. y Tagina, M. L. (2011). Las elecciones del bicentenario: un análisis comparado. En M. Alcántara Sáez, M. L. Tagina (Eds.), *América Latina: política y elecciones del bicentenario (2009–2010)* (pp. 1–30). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Artigos em revistas:

Altman, D. (2005). Democracia directa en el continente americano: ¿Autolegitimación gubernamental o censura ciudadana?. *Política y Gobierno*, vol. XII, no. 2, pp. 203–232.

Documentos eletrônicos:

Shifter, M. (19 de agosto de 2011). Liderazgo político y gobernabilidad democrática en América Latina y Colombia. Los desafíos de la democracia en América Latina. *Inter-American Dialogue*. Recuperado da 15 de maio de 2015, de <http://www.thedialogue.org/page.cfm?pageID=32&pubID=2080&mode=print>

6. As notas de carácter explicativo ou polémico devem aparecer ao pé da página; as referências bibliográficas no corpo do texto devem ser colocadas entre parênteses e incluir o sobrenome do autor, o ano de publicação e indicar a página (Altman, 2005, p. 203) /as páginas (Altman, 2005, pp. 203–232).
7. As citações textuais de menos de 40 palavras serão escritas imersas no texto e entre aspas, sem itálico. As citações com mais de 40 palavras são escritas separadamente do texto, com recuo à esquerda aplicado ao parágrafo e sem aspas ou itálico no Times New Roman 11.
8. Os gráficos y tabelas (em preto e branco) devem ser editáveis e preparados em formato MS Windows.

Os artigos deverão ser enviados via internet pelo seguinte endereço eletrônico a Diretora Editorial Prof. Dr. Katarzyna Krzywicka

katarzyna.krzywicka@umcs.edu.pl o anuario.latinamericano@umcs.pl

O escritório da revista se localiza em:

Faculdade de Ciências Políticas e Jornalismo da Universidade

Maria Curie-Skłodowska

Plac Litewski 3, gabinete 119.

20-080 Lublin, Polônia

América Latina:

continuidad y cambio en el escenario regional

DOSSIER

Presentación

Katarzyna Krzywicka

La dimensión político-institucional de los procesos de integración de América Latina (2000-2016)

Alberto Rocha Valencia

La Alianza del Pacífico a ocho años de su creación. Balance crítico y perspectivas

Geneviève Marchini

Los nuevos desafíos y ejes de poder de la integración latinoamericana: la dualidad Mercosur - Alianza del Pacífico (2010-2017)

María de Monserrat Llairó

La gobernanza de la seguridad alimentaria en América Latina: desde la cooperación Norte-Sur hacia la cooperación Sur-Sur

Katarzyna Marzęda-Młynarska

Relaciones comerciales México - Estados Unidos de América: 2016-2018

Gerardo Reyes Guzmán

Empire, Leadership or Hegemony: US Strategies in Central America in the 21st Century

Ieva Giedraityte

La reformulación de la política exterior argentina en el gobierno de Macri: el difícil equilibrio entre los cambios globales y las crisis domésticas (2015-2018)

Priscila Palacio

Legitimidad y compromiso democrático. Impases contemporáneos en América Latina

Maria do Socorro Sousa Braga, Gabriel Avila Casalecchi

Qhapaq Ñan: Indigenous Peoples' Heritage as an Instrument of Inter-American Integration Policy

Marta Kania

América Latina como la región de transformaciones religiosas en el siglo XXI

Marta Zuzanna Osuchowska

ARTÍCULOS Y ENSAYOS

The Efforts to Combat Organized Crime in Brazil

Edyta Chwiej

A Tale of Urban Violence in Brazil. The Case of Marielle Franco

Monika Sawicka

Armas de fuego e (in)seguridad en América Central en el siglo XXI

Michał Stelmach

La geopolítica de la corrupción en México

Nubia Nieto